

## Los retos de la Administración pública frente a una crisis del Derecho Administrativo

### The challenges of the public Administration in the face of a crisis in Administrative Law

Guillermo Fabián Rizzi\*

**RESUMEN:** Con fundamento en una crisis del Derecho Administrativo y la administración de los recursos frente a la pandemia, se impone la necesidad de repensar un Estado cuyas funciones estén orientadas a la producción de bienestar general. En razón de ello es el propio Estado, como garante de los derechos fundamentales, el que debe actuar brindándolos ya que convencionalmente no deben admitirse restricciones, ni siquiera en situaciones de excepción, para no apartarse de los elementos interpretativos que rigen en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

**PALABRAS CLAVE:** Administración Pública; Salud; Pandemia; Crisis; Derecho Administrativo.

**ABSTRACT:** Based on the crisis of administrative law and the

---

\* Abogado y Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de la Plata, docente de grado y posgrado en la misma Universidad, con desempeño en las Universidades Católica de La Plata y del Este. Es docente adjunto en la Escuela de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación Argentina. Autor y coautor de diversas obras vinculadas al estudio del derecho público argentino. Actualmente se desempeña en la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Contacto: <guillermorizzi@yahoo.com.ar>. Fecha de recepción: 05/08/2021. Fecha de aprobación: 08/10/2021.

administration of resources in the face of the pandemic, it's necessary to rethink a State whose functions are oriented to the general welfare. For this reason, it is the State itself, as guarantor of fundamental rights, which must act by providing them since, conventionally, restrictions should not be allowed, not even in exceptional situations, so as not to deviate from the interpretative elements that govern in the field of International Human Rights Law.

KEYWORDS: Public administration; Health; Pandemic; Crisis; Administrative law.

*“El cambio es inevitable. El crecimiento es opcional”*

John C. Maxwell

## I. INTROITO: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NUEVA REALIDAD Y DERECHO ADMINISTRATIVO.

**E**n el prólogo de la obra de Bauman “Modernidad líquida<sup>1</sup>”, Paul Valery se preguntaba si la mente humana podría dominar lo que ella misma ha creado. Si decimos que a raíz de la pandemia se ha derramado un contexto de crisis sanitaria, social, económica y financiera a nivel mundial no mentimos, pero tampoco decimos toda la verdad.

Es que, a poco que repasamos el estallido de este drama de proporciones bíblicas, tendremos que agregar la cuestión cultural. Hace unos años, en nuestra exposición en la Universidad de Guadalajara, comenzamos a expresar preocupación por la necesidad de una revisión de los sistemas vinculados a los procedimientos administrativos, pues los nuevos retos no podían prescindir del estudio de las sociedades líquidas, así para nosotros la llamada posmodernidad iba a dar lugar a una posverdad que a su vez daría paso a la posrealidad<sup>2</sup>.

Por eso cuando se habla de nueva normalidad nosotros preferimos referirnos a una nueva realidad. En su primera acepción<sup>3</sup> aquello real es lo que tiene existencia objetiva, que a su vez se

---

<sup>1</sup> Zygmunt Bauman utilizaba el concepto «modernidad líquida» para definir el estado fluido y volátil de la actual sociedad; ampliar en BAUMAN, Zygmunt, “Modernidad líquida”, Buenos Aires, FCE, 2000.

<sup>2</sup> Ampliar en nuestro trabajo RIZZI, Guillermo F., “Los retos de la administración pública frente a la pos realidad”, <<https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/issue/view/ReDeA%202018/ReDeA%20Verano%202018>>, a partir de p. 155.

<sup>3</sup> Consultado en: <<https://dle.rae.es/real?m=form>>.

vincula con lo que ocurre verdaderamente. Desde nuestro propio idioma notamos entonces una ligazón indisimulable entre los conceptos realidad y verdad, si allí agregamos la fluidez del cambio aparece el concepto de pos realidad.

El Derecho Administrativo, como ciencia tributaria de los conceptos, exige una definición de administración pública, si es que nos referimos a sus retos. Sin embargo, a poco de revisar ideas y autores ya no resulta tan fácil acordar definiciones. Así es que hemos optado por abreviar en el Maestro Fernández Ruiz cuando señala que "...la administración se puede considerar también como un arte, por tratarse de una virtud, disposición o habilidad de servir bien; también se le entiende como una técnica, habida cuenta que implica el empleo y aplicación de un acervo de procedimientos y recursos; y desde luego también es una ciencia porque es un conjunto sistematizado de conocimientos relativos a la organización y funcionamiento de los servicios<sup>4</sup>"; mientras que la define como "el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado<sup>5</sup>".

Gordillo, en una de sus grandes obras<sup>6</sup>, se pregunta cual es el impacto que tiene en la realidad saber Derecho, dice: " 'Saber' Derecho significaba que nunca estaba seguro de nada, que nunca sabía si tenía o no derecho a algo en una situación determinada,

---

<sup>4</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, p. 90.

<sup>5</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 94.

<sup>6</sup> GORDILLO, Agustín, "Introducción al Derecho. Derecho público y privado. Common-Law y derecho continental europeo", Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, consultado en: <[https://www.gordillo.com/pdf/int\\_der/int\\_der.pdf](https://www.gordillo.com/pdf/int_der/int_der.pdf)>.

salvo las cosas demasiado obvias para las cuales tampoco hace falta haber estudiado Derecho”.

En tal contexto hay algo que no cambiará, es el contacto con la administración pública porque continuará siendo permanente, e incluso quizás se agigante ante la necesidad de ayuda y el consabido crecimiento del Estado al menos en sus funciones sociales y sobre todo sanitarias. Es que es innegable que estamos frente a una materia que fluye desde el acta de nacimiento hasta la defunción y porque en ese trajín de vida, es muy posible que si no tenemos un accidente, una mala relación laboral o un divorcio, jamás concurramos a la sede judicial. Siguiendo a Botassi<sup>7</sup> el Derecho Administrativo, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, debe ser pensado como un derecho de inclusión<sup>8</sup> y no solo como un derecho de prevención y eventualmente reparación de los abusos o arbitrariedades estatales. Será clave entonces interpretar al procedimiento administrativo como aquel vínculo con la administración que no presenta intereses contrapuestos entre partes contendientes, dado que ésta y los particulares coadyuvan

---

<sup>7</sup> BOTASSI, Carlos A., “Las relaciones entre el derecho civil y el derecho administrativo”, publicado en Revista Argentina de Derecho Público, IJ Editores, Número 1, Noviembre 2017, Fecha: 22-11-2017, Cita: IJ-CDLXXXIV-118, consultado: <<https://ch.ijeditores.com/pop.php?option=pubicacion&idpublicacion=223&idediccion=1386>>

<sup>8</sup> Dice Balbín que el Derecho Administrativo partió de un concepto de Estado mínimo. Así, categorías dogmáticas tales como los actos administrativos, los derechos individuales -básicamente la libertad y la propiedad- y la idea del “administrado” reflejan claramente ese criterio. Por el contrario, el Estado Social y Democrático exige completarlos y -quizás- reemplazarlos por otros, tales como los reglamentos y los convenios, los derechos sociales, los procedimientos participativos y las personas activas. Ya no es posible estudiar las funciones estatales administrativas prescindiendo de los derechos fundamentales. BALBÍN, Carlos F., “Un Derecho Administrativo para la inclusión social”, publicado en *Revista LA LEY* (28/05/2014, 1 Cita Online: AR/DOC/1250/2014, p.12).

mutuamente con la finalidad de llegar a la verdad jurídica objetiva.

En nuestra especialidad algunos autores<sup>9</sup> apuestan a la desmitificación del Derecho Administrativo, advirtiendo que se ha tratado hasta ahora de un derecho “estadocéntrico” que viene a justificar las prerrogativas gubernamentales consintiendo sus abusos. Botassi y Oroz, señalan que este tipo de Estado viene en retirada y “se afianza un Derecho antropocéntrico preocupado por las vicisitudes cotidianas de los seres humanos que habitan en los expedientes, expuestos a los rigores cada vez más inescrupulosos de los detentadores del poder político y económico<sup>10</sup>”.

Debe interpretarse entonces que cuando la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>11</sup> (conf. “Herrera Ulloa” y varios fallos más de la C.I.D.H.<sup>12</sup>), se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas.

Cuando nace la segunda década del Siglo XXI y con ella la pandemia, nos domina la sociedad de la información y, en esa trama, revive el auténtico genio que -según Churchill-, se reduce

---

<sup>9</sup> BONINA, Nicolás y DIANA, Nicolás, “La deconstrucción del derecho administrativo”, Ed. Novum, México, año 2012, donde aclaran que “*La función del derecho administrativo no es garantizar el statu quo, sino el hacer efectivos los derechos reconocidos por nuestra ley fundamental al ciudadano*”.

<sup>10</sup> BOTASSI, Carlos A. y OROZ, Miguel H. E., “Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires”, 2da. Edición, Librería Editora Platense, p. 16, año 2011.

<sup>11</sup> Los cita GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo A., JUSTO, Juan B. (Colaborador), en “Administración Pública, Juridicidad y Derechos Humanos”, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009, p. 67, por ejemplo los casos “Panel Blanc”; “Lori Berenson” y “Mejía”.

<sup>12</sup> Ampliar en BOTASSI, Carlos A., “Debido proceso, fuentes supranacionales y procedimiento administrativo”, Revista La Ley, 10/03/2015, 5, p. 41.

a tener la capacidad de evaluarla siendo ella incierta, aleatoria y contradictoria.

Desde la época romana la idiosincrasia occidental ha sido orientada hacia el estudio y sistematización del derecho privado. En Oriente, como bien lo señala Gordillo, el tema se ha visto exactamente al revés, aparece por ejemplo en Japón un estudio profundo de los temas vinculados al derecho público y, al mismo tiempo, un breve desarrollo del derecho privado, explotado más que nada en los últimos doscientos años cuando, de este lado del mundo, se sentaban las bases sobre las que se construye el derecho administrativo moderno. O sea desde la revolución francesa. En tal sentido, Justo señala que es “producto de las fuerzas que moldearon su surgimiento, esta rama está atravesada desde su génesis por la tensión entre el reconocimiento y la limitación del poder del aparato burocrático<sup>13</sup>”.

Balbín sostiene que el Derecho Administrativo no debe “(...) analizarse desde el poder y sus prerrogativas sino desde los derechos fundamentales y estos últimos no sólo como límites de aquél sino como justificación del propio poder”.<sup>14</sup> En esa inteligencia consta de una etapa clásica que se corresponde con un Estado formal y democrático de derecho, que se limita a exigir respeto por los derechos negativos, o sea la vida, la libertad y la propiedad. En consecuencia, sólo necesita un Estado mínimo. Y una etapa moderna, que corresponde al Estado constitucional y social de derecho, que debe garantizar los derechos económicos y sociales. Para ello, se necesita de un Estado fuerte y presente, que asegure no sólo la libertad sino también el principio de igualdad.

En Argentina rige desde 2015 un nuevo Código Civil y Comercial cuyo artículo 1º trata sobre las fuentes y su aplicación, estableciendo que

---

<sup>13</sup> JUSTO, Juan B.; “Del expediente al encuentro”, publicado en Revista La Ley - Suplemento Administrativo, Director Agustín Gordillo, número 7, noviembre 2020, p. 3.

<sup>14</sup> BALBÍN, Carlos, *op. cit.* p. 12.

Los casos que este Código rige deben ser resueltos según las leyes que resulten aplicables, conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte. A tal efecto, se tendrá en cuenta la finalidad de la norma. Los usos, prácticas y costumbres son vinculantes cuando las leyes o los interesados se refieren a ellos o en situaciones no regladas legalmente, siempre que no sean contrarios a derecho.” Y el artículo 2º, en cuanto a la interpretación, establece que la ley: “debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento.

Sostenemos que no podremos analizar ninguna realidad que atraviesa la necesidad de imponer límites a la propiedad privada, a la locomoción y muchas mas derivaciones prácticas, sin observar esta norma y su máxima expresión que es la Carta Magna argentina, no solo a través de los clásicos y decimonónicos artículos 16, 17 o 18, sino junto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que los integra desde 1994 a través del artículo 75 incisos 22 y 23; y tampoco podemos dejar de prestar atención a la Carta local (arts. 11, 15, 31, 36 y cc.), comprometiendo en última instancia la Responsabilidad Internacional del Estado.

Nuestra materia se ha caracterizado, en poco mas de doscientos años de desarrollo, por negarse a las definiciones cerradas y consensuadas. El propio sistema constitucional se impone a la hora de garantizar los derechos humanos de cada habitante, ya que ese es el principal fin de la conformación del Estado, promover el bienestar general y, nos permitimos agregar, evitar las interpretaciones equívocas<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> RIZZI, Guillermo F., “La potestad expropiatoria y un enfoque social en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires”; publicado en web 11-09-2020: <[https://www.eldial.com/nuevo/nuevo\\_diseno/v2/doctrina1.asp?id=13370&base=50&indice=doctrina](https://www.eldial.com/nuevo/nuevo_diseno/v2/doctrina1.asp?id=13370&base=50&indice=doctrina) Citar: elDial.com - DC2C0E>.

Quien estudia el derecho administrativo de un Estado Social y Democrático de Derecho, no solo observa un fenómeno de rai-gambre netamente local, lo que hace además al federalismo, sino que se obliga a que toda definición de interés público se encuentre necesaria y obligatoriamente vinculada a una perspectiva de Derechos Humanos. Esto es importante pues, como señala Sacristán<sup>16</sup>, la Constitución Nacional de la Argentina no menciona en ningún espacio la expresión “interés público”.

## II. EL CAMBIO COMO SINÓNIMO DE FLUIDEZ

Ya nadie puede dudar que estamos ante una verdadera tragedia, sin embargo, con el paso del tiempo, fuente natural de justificación y límite de toda emergencia, puede distinguirse entre pandemia y cuarentena a través de un análisis de razonabilidad. Su estudio seguramente quedará a cargo del poder judicial.

Asistimos a la aparición de un nuevo mundo colmado de Estados “de excepción”, en palabras de Giorgio Agamben<sup>17</sup>, ello en cuanto a los derechos más básicos, pues abarca desde la libertad hasta las despedidas solitarias de nuestros muertos, inmersos en una especie de dolor de parto interminable pero que no da nacimiento a nada, o al menos a nada bueno.

En mayor o menor medida todos los Estados luchan con el cambio y con sus consabidas resistencias, al ritmo de un virus que nadie acierta por definir claramente, es que aparecen rebrotes, recontagios y replanteos de las políticas sanitarias para hacer frente a la nueva realidad.

---

<sup>16</sup> SACRISTÁN, Estela B.; “El concepto de interés público en la ley 26.854” (23 de mayo de 2013. Cita Online: AR/DOC/1964/2013).

<sup>17</sup> Cuya tesis consiste en que el Estado de excepción constituye “(...) una tierra de nadie entre el derecho público y el hecho político, y entre el orden jurídico y la vida”; AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Excepción (homo sacer II, 1)*, trad. Antonio Gimeno Cuspinera, Valencia, Pre-Textos, 2004, 135 pp.

Por otro lado, eventualmente todos sabemos que la resistencia al cambio es natural, en Argentina se ha llevado años la introducción de los sistemas electrónicos, implementados a través del token o la firma digital o electrónica, medidas que ante las dudas que generaban comenzaron a implementarse de manera gradual, escalonada. Los profesionales de uno y otro lado del mostrador la veían como algo inasible y hasta impropio. Sin embargo, un día, la pandemia obligó a todo el mundo a cambiar de paradigmas, las implementaciones de los sistemas digitales se impusieron y ya no hubo tiempo de quejas. Pero, tal como sucede con la restricción a la libertad de circulación o al uso obligatorio de los barbijos, este nuevo orden también ha generado resistencias.

Para desmitificar los hechos que acaecen en cuanto a estas obstinaciones, abrevamos en los especialistas en neurociencias, quienes han opinado -nos permitimos una brevísima digresión- que nuestro cerebro es neofóbico, así es que se resiste naturalmente al cambio, está diseñado para sobrevivir, es perezoso, tiene la misma estructura desde hace más de doscientos mil años, lo que lo lleva a una dificultad adaptativa frente a los grandes cambios. Imaginemos ahora si no es normal que reaccionemos como lo hacemos frente a un cambio exponencial como el que nos toca vivir estos años.

Todo ello nos llevará inexorablemente a una transformación de la mentalidad, impuesta por una revolución tecnológica que empujará al mundo analógico hasta que sea totalmente digital. Para intentar comprenderlo proponemos pensar en una persona transportada desde la edad antigua a la edad media, ella no debería enfrentarse con grandes cambios, sin embargo cualquier persona en la misma situación pero que aparezca en el Siglo XX probablemente perdería la razón al tomar contacto con la nueva realidad.

La nueva realidad, entonces, está conformada por una serie concatenada de crisis con vocación de permanencia.

Crisis que obviamente alcanza al derecho administrativo<sup>18</sup>, lo comenta recientemente Claudia Caputi en su recensión sobre la obra de Carlos Balbín, al sostener que reconocer esta realidad in-contrastable

(...) impondrá una tarea ímproba de construir un bloque conceptual más lógico y justo, que supere la crisis y logre sublimarla en la creación de una rama con una fisonomía saneada. Es que, bien haríamos en preguntarnos si el derecho administrativo que construimos es realmente capaz de visibilizar y contribuir a dar respuestas a las demandas sociales. Nuestra rama, cada vez más, se asemeja a una construcción cerrada y que se retroalimenta, atrapada en rígidos verticalismos, y mostrando una pauperización en el hecho de parecer incapaz de observar el contexto social y tomar razón de los cambios operados en él, o de interesarse por el modo en que evolucionaron las otras disciplinas. Falta mucho para reconciliar al derecho administrativo con las legítimas demandas sociales que nos interpelan actualmente, y con la realidad que lo circunda. Si el derecho habrá de tener futuro, en la rama que fuese, no puede dar la espalda a tales demandas, cuya existencia y atención deben ser visibilizadas y respondidas.<sup>19</sup>

### III. LA SEÑALADA REALIDAD Y SU IMPACTO PRIMARIO

En otras presentaciones, tanto propias como de colegas, los análisis de la pandemia comenzaron a quedar cada vez más aislados

---

<sup>18</sup> Ver la obra de BONINA, Nicolás y DIANA, Nicolás, *op. cit.*; o la de D'ARGENIO, Inés A., *La Administración Pública. Crisis del derecho administrativo autoritario*, LEP, 2012.

<sup>19</sup> CAPUTI, Claudia, en la recensión al libro *La crisis del derecho administrativo. Bases para una nueva teoría general*, cuyo autor es Carlos F. Balbín, Astrea, 2020. Ver revista RAP 510-511, p. 178.

y desactualizados, de hecho, en este día podríamos decir que nos encontramos con distintas posibilidades de estudio del fenómeno creado. Argentina, con una vasta extensión de tierra, conglomerados de unos quince millones de personas y más de cuarenta y cuatro millones de habitantes, cuenta mas de cien mil muertos y el sistema sanitario -a más de un año y medio del primer decreto- resiste pero a duras penas. Como creemos que no hay maneras predeterminadas de analizar los extremos provocados por este desastre, elegimos mirarlo desde un parámetro de tiempo vinculado a dos etapas: una primera desarrollada durante los primeros 90 días de confinamiento y la siguiente que incluye otros 90 días de aislamiento o distanciamiento, según las zonas o regiones.

Durante la primera etapa la sociedad comenzó a enfrentarse a eventos totalmente desconocidos, plagados de neologismos tecnológicos y sobre todo de incertidumbre. Al comienzo de la segunda etapa el común de las personas ya se encontraba cansada, agitada e inmersa en una profunda crisis existencial, así hemos aprendido de la peor manera que la realidad no solo golpea desde lo económico y que, aunque esto ya no sea cuarentena o que la misma ya no sea de periodos cortos pero renovables de aislamiento, el distanciamiento provoca una mezcla de enojos, temores y dolores que nos alejan de la resiliencia.

Paradójicamente, la situación es normal, si se mira desde la estructura de nuestro cerebro, sin embargo el problema en sí mismo crece para las autoridades de los tres poderes del Estado, porque nos enfrentamos a algo que no esperábamos, los indicadores mundiales nos colocan frente a lo que será inexorablemente una larga convivencia con el virus. Desde nuestros lugares de “personas del común” estamos llamados a desempeñar un rol no muy específico en lo previo, porque nadie en realidad sabe como manejar una crisis mundial. Podríamos pensar en las guerras mundiales o en la gran depresión de la década el 30 del Siglo pasado pero, sin temor a exagerar, nos inclinamos por pensar que esto es un fenómeno global que seguirá provocando crisis económico-sanitarias que obviamente repercutirán en nuestros estilos de vida.

## A) EL CAMBIO EN LA REALIDAD SOLO ESTÁ AFECTANDO MI VIDA

Se trata de un subtítulo absolutamente falaz. Mientras en Argentina discutíamos sobre fases o semáforos<sup>20</sup>, los primeros resultados en el mundo occidental ya mostraban Estados reposicionados en su rol subsidiario<sup>21</sup> y consecuentemente, se observaban importantes refuerzos tendientes a evitar las crisis o colapsos.

Es que ningún país, salvo quizás Corea del Sur, Alemania o Suecia, parecen haber tenido presente en la planificación de sus sistemas sanitarios un escenario de tal magnitud como el que plantea la pandemia. Por tomar un ejemplo podríamos citar específicamente el caso de Suiza, Estado que como sabemos se caracteriza por su orden interno; sin embargo un primer informe<sup>22</sup> señalaba que el país se encontraba casi paralizado.

---

<sup>20</sup> En este punto a principios de septiembre de 2020, hubo una polémica en Argentina porque un Intendente de la provincia de Buenos Aires, se declaró “desfasado” (del sistema de fases 1 a 5 impuesto desde el comienzo de la pandemia y la emergencia por el poder ejecutivo nacional), anunciando que comenzaría un “novedoso sistema de semáforos”, que es el que se aplicaba en Chile, Perú, Ecuador, Colombia, México, Guatemala o El Salvador, desde el inicio de la pandemia.

<sup>21</sup> Dice Boaventura de Sousa Santos que “El Estado es un animal extraño, mitad ángel y mitad monstruo, pero, sin él, muchos otros monstruos andarían sueltos, insaciables, a la caza de ángeles indefensos. Mejor Estado, siempre; menos Estado, nunca”; citado en *La difícil democracia: una mirada desde la periferia europea*, México, Akal, 2012.

<sup>22</sup> Consultado en: <[https://www.revue.ch/es/ediciones/2020/03/detail/news/detail/News/el-virus-que-tiene-paralizada-a-suiza/?utm\\_source=Newsletter32020&utm\\_medium=E-Mail&utm\\_campaign=Newsletter32020](https://www.revue.ch/es/ediciones/2020/03/detail/news/detail/News/el-virus-que-tiene-paralizada-a-suiza/?utm_source=Newsletter32020&utm_medium=E-Mail&utm_campaign=Newsletter32020)> decía: “el país está casi paralizado. Poco queda del estilo de vida que la mayoría de la población considera agradable. Las personas están aisladas. El 80 por ciento de la población activa trabaja desde casa. Los colegios están cerrados, los padres confrontados con el homeschooling (educación en el hogar). El turismo, actividad emblemática de Suiza, se

Los sistemas jurídico-políticos de los Estados también tienen impacto en las maneras de hacer frente a la pandemia. En tal sentido ejemplificaremos muy brevemente con los casos de Alemania con buenos resultados y Francia en el otro extremo, por lo que veremos que la pandemia también impacta en los modelos de organización estatal. Ambos pueden ser considerados el país federal y el país centralizado por excelencia en la Unión Europea. En cuanto a la gestión de la crisis

(...) La descentralización alemana, fundada en la cooperación entre los miembros de la federación, traslada el peso de las medidas sanitarias a los 'länder', que se ponen de acuerdo con el Gobierno federal para pactar las líneas generales de las restricciones y los centros de investigación científica se reparten por todo el país, que cuenta además con una amplia red de hospitales locales. La centralización francesa, que concentra el poder en París y en el presidente, ha permitido la toma de decisiones rápida, pero la omnipotencia del Estado puede haber elevado los costes de los errores y la imprevisión.<sup>23</sup>

No obstante, ello no ha podido evitar las marchas e incidentes en Berlín, llevadas adelante por cientos de personas que están en

---

encuentra en estado de coma. Los empleados del sector gastronómico están amenazados por el desempleo. En cambio, quienes laboran en el sector de salud y de cuidados deben trabajar más de lo normal, hasta el límite de sus fuerzas. En el campo ha llegado la temporada de la cosecha, pero debido al cierre de las fronteras no se presentan los trabajadores estacionales. La Confederación ha recibido, hasta finales de marzo, casi 600.000 solicitudes de indemnizaciones por jornada reducida en más de 40.000 empresas. Los trenes y autobuses que todavía circulan van prácticamente vacíos. Los horarios se han reducido mucho. Se escuchan cada vez más casos de personas que mueren solas, debido a que sus seres queridos no las pueden visitar”.

<sup>23</sup> Consultado en: <<https://elpais.com/internacional/2020-04-17/la-pandemia-examina-el-federalismo-aleman-y-el-centralismo-frances.html>>.

contra del uso obligatorio de barbijos, reaccionando contra la realidad que les impone la aparición de los rebrotes en varias partes del mundo. De hecho a mediados de septiembre del año pasado, cuando el brote parecía superado, en países como Gran Bretaña o Israel, se profundizaron las medidas de distanciamiento<sup>24</sup> y confinamiento<sup>25</sup>. Hoy, la nueva cepa del virus conocida como “Delta”, pone nuevamente en riesgo a modo de efecto dominó, a todo el sistema montado durante este tiempo y destinado a combatir los efectos de la pandemia.

#### B) SE ANALIZA EL PRESENTE, SIN FOTOS DEL PASADO

En virtud de lo antedicho, toda idea de objetividad es una premisa demasiado exigente para una actualidad en movimiento permanente, sin fotos del pasado. Suscribimos junto a autores como Carlos Balbín<sup>26</sup>, que el Derecho Administrativo se encuentra inmerso en una crisis y desde allí ya no podremos sostener que somos totalmente objetivos, tenemos un pensamiento crítico, con el que quizá el lector no se encuentre cómodo, sin embargo creemos que se puede realizar un diagnóstico y, en todo caso, quedaremos preparados para el intercambio de ideas. Los datos de la pandemia a nivel mundial se actualizan día a día, debido a ello es imposible para cualquier investigación no instalar fechas de corte y hemos dispuesto acercarnos lo más posible al límite de entrega del presente trabajo estableciendo los últimos días del mes de julio de 2021, para la recolección de datos.

Así, se podrán modificar o tergiversar muchos datos de la realidad, pero resulta innegable que toda esa información al ser procesada por nuestro cerebro, permite cribar hacia ideas propias que

---

<sup>24</sup> Se dispuso volver a reuniones de no más de 6 personas.

<sup>25</sup> Se dispuso el mismo por tres semanas.

<sup>26</sup> Ver BALBÍN, Carlos, *La crisis del derecho administrativo. Bases para una nueva teoría general*, Buenos Aires, Astrea, 2020.

conforman finalmente nuestra opinión sobre el recorte de la realidad que se decida analizar. En eso estamos, ese es nuestro desafío.

Mientras escribimos, se despliegan en Tokio los Juegos Olímpicos 2020, que se desarrollan a pesar del disgusto de los japoneses y ponen en riesgo la continuidad del Primer Ministro<sup>27</sup>, en medio del renovado estado de emergencia “a plazo fijo” dispuesto hasta el 22 de agosto y que resulta el cuarto en 16 meses. Al igual que casi todos los demás países, el Estado asiático serpentea entre el cierre y la apertura frente a la realidad de las dosis de vacunas escasas, porque la reciben solo 48 de cada 100 personas, a diferencia de las 88 de Francia, las 98 de Alemania, las 100 de Estados Unidos y las 119 del Reino Unido, más allá de la reticencia de aquellos que se resisten a la vacunación<sup>28</sup>. Así, “La aparente vuelta a la normalidad en esos países irritó a los japoneses con su gobierno por la demora en las inoculaciones y, al mismo tiempo, por la aprobación de los demorados Juegos Olímpicos y Paralímpicos”<sup>29</sup>. El ánimo festivo previsto se vio empañado entonces por las burbujas, los protocolos y las restricciones frente a la incertidumbre de los japoneses que, para agosto de este año, recibieron vacunas sólo para el 20 por ciento de la población.

Este dato absolutamente objetivo, un simple análisis de la nueva realidad a casi dos años del inicio de esta pesadilla, nos per-

---

<sup>27</sup> Las pérdidas por los juegos, del orden de US\$ 10.000 millones, con la consecuente destrucción de 55.000 empleos, reportaron también la derrota del PLD, partido político gobernante, en los tres comicios parlamentarios parciales de abril, consultado en: <<https://eleconomista.com.ar/2021-07-tokio-2020-japon-2021/>>.

<sup>28</sup> Algunos estados norteamericanos disponen la entrega de dinero a quienes se vacunen voluntariamente, mientras se desarrollan serios incidentes en Francia e Italia debido a la incorporación de los llamados “pases sanitarios” en el país galo, y la vacunación obligatoria de los profesionales vinculados al sistema de salud en el reciente campeón de la Eurocopa de fútbol.

<sup>29</sup> Consultado en: <<https://eleconomista.com.ar/2021-07-tokio-2020-japon-2021/>>.

mite sin dudas observar que la peste no me está afectando a mí, en lo personal, sin embargo, a la hora de desesperar lo veo, lo siento, lo percibo, como un mal propio que me lleva a sentirme abandonado por el Estado. De tal modo culpamos a políticos y gobiernos, renegamos de los datos epidemiológicos del día, dudamos, de todo y de todos. Y es que, nada es más natural en el ser humano que la necesidad de exculparnos, de derivar la responsabilidad.

Sin embargo, lo que resulta irrefutable es que la nueva realidad que nos aqueja no es corpórea, no tiene caras, se esconde tras el disfraz de un virus invisible.

Pero tampoco podemos negar que las fotos del presente nos exigen análisis serios, frente al drama de la tercera economía del mundo no podemos ser necios. Entonces nos preguntamos ¿cómo reacciona un país del tercer mundo ante ello? ¿Niega la pandemia o despliega un plan de vacunación?

Casi todos los países del mundo han dispuesto planes de vacunación y por supuesto lo primero que surge es la falta de disposición de vacunas, un insumo escaso que de inmediato ingresa al “mundo de los economistas”. Nada importa mas que los laboratorios y sus negocios, la posibilidad de que esta nueva realidad se presente como la evolución de la raza ya se ha diluido y quien la espera se ilusiona con unicornios ¿Se precisan mas datos? Apenas tres meses después de haber sido implementada, la burbuja de viajes sin cuarentena entre Australia y Nueva Zelanda, fue suspendida a partir del viernes 23 de julio y durante ocho semanas<sup>30</sup>. En Argentina, considerado un país periférico, hacia finales de julio de este año y para un país -repetimos- con alrededor de 45 millones de habitantes, el plan de vacunación se llevaba adelante desde diciembre y se distribuyeron 37.285.734 de dosis de las cuales 31.075.801 fueron aplicadas<sup>31</sup>. Podría decirse entonces que el go-

---

<sup>30</sup> Ver <<https://www.aviacionline.com/2021/07/nueva-zelanda-suspende-su-burbuja-de-viajes-con-australia/>>.

<sup>31</sup> Consultado en: <<https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/vacuna/aplicadas>>, vacunados con una dosis 24.542.819 personas y con dos dosis

bierno federal argentino ha elegido ir por otro camino, aceptando que esta crisis económica mundial se sumará -mas temprano que tarde- a la propia, ya que somos un país en una casi permanente emergencia (ver ley federal 27.541<sup>32</sup> y 15.165 de la provincia de Buenos Aires<sup>33</sup>, sólo para destacar las que han sido declaradas desde 2020).

### C) DE BALANCES PROVISORIOS

Retomando la idea de que los Estados no se apoyan solamente en esquemas jurídicos sino que son esencialmente políticos, Balbín<sup>34</sup> por ejemplo encuentra una explicación bastante simple a la manera de actuar del gobierno argentino, a través de la definición de la matriz regulatoria implementada, señalando que ella está caracterizada por dos puntos, por un lado la emergencia y por

---

6.532.982, última visita el 29 de julio de 2021.

<sup>32</sup> Consultado en: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/330000-334999/333564/norma.htm>>, dicha Ley de Emergencia es de suma importancia, ya que en ella se apoyan todos los decretos de necesidad dictados por el ejecutivo federal durante la pandemia.

<sup>33</sup> Consultado en: <<https://normas.gba.gob.ar/documentos/VmR58W-Fl.html>>

<sup>34</sup> Consultado en: <<https://errei.us.com/actualidad/5/administrativo/Nota/842/charla-con-los-directores-el-derecho-administrativo-tras-la-pandemia>>, allí con respecto a la emergencia, Balbín explicó que el Gobierno envió al Congreso, en diciembre de 2019, un proyecto de ley con el objeto de restablecer la vigencia de la ley 25.561 prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2017. Sin embargo, ante la oposición de grupos parlamentarios, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de emergencia propio que fue aprobado por el Congreso de la Nación (la actual ley 27.541). Asimismo, expresó que este conjunto de decretos de necesidad y urgencia comprenden no solamente restricciones de derechos, como sería la limitación del derecho de circular, sino también decretos que han expandido derechos sociales, como es el caso del Ingreso Familiar de Emergencia, la ampliación de la Asignación Universal por Hijo, etcétera.

el otro el derecho público en reemplazo del derecho privado. Así concluye que, si bien es razonable incluir más derecho público que privado<sup>35</sup>, porque en un contexto de emergencia el derecho privado podría profundizar la desigualdad estructural, es necesario hacerlo desde acuerdos y consensos, a fin de no caer en el riesgo del pensamiento único, como también lo señalara recientemente Cassagne<sup>36</sup>.

Coincidimos también con Sabsay<sup>37</sup> en que todo lo que podamos aportar será siempre tributario de un balance provisorio, porque hasta ahora hemos asistido al principio de este verdadero estado de necesidad. Agregamos a ello que tal estado se mantendrá por mucho tiempo y ello hace aun mas difícil el análisis sobre el carácter relativo de los derechos. Dice el autor citado que ello es una consecuencia de su consideración en el marco de un sistema y no de manera aislada; por lo que, aunque nos resulte antipático, tanto el operador del poder ejecutivo, legislativo como el judicial, deberá preferir a unos derechos en detrimento de otros, dando prioridad a aquel cuyo bien jurídico a proteger resulte preponderante, por ejemplo el derecho a la salud en la pandemia frente

---

<sup>35</sup> La mayor importancia del derecho público se ve reflejada por ejemplo en la desarticulación de los contratos de participación público-privada, o en el decreto 690/20 sobre la declaración como Servicio Público a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ver, al mismo tiempo, el fallo del viernes 30 de abril de 2021, de la Sala II de la Cámara Contencioso Administrativo Federal que, con el voto de la mayoría, eximió en principio por seis meses, a la empresa Telecom Argentina S.A., del cumplimiento de este DNU 690/20, que determinó el carácter de servicios públicos esenciales en competencia a la telefonía móvil y fija, Internet y la TV por cable).

<sup>36</sup> Consultado en: <<https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-pandemia-discurso-unico-violencia-nid2438834>>, nota de opinión del 2/09/2020.

<sup>37</sup> SABSAY, Daniel A., “El impacto de la pandemia sobre los derechos y las instituciones”; en *Temas de Derecho Administrativo*, (cita digital: IUSD-C3287515A, junio de 2020).

a la libertad de circulación, pero sin olvidar que los derechos son límites a la actividad estatal.

En los hechos, la pandemia ya ha dejado una estela de crisis económicas alrededor del mundo. Analizadas estas cuestiones concluimos en que, en “el caso argentino covid-19<sup>38</sup>”, se destaca un sistema jurídico caracterizado por una hiper-regulación y, al mismo tiempo, enmarcado en un cambio de paradigma político. La hiper regulación entendemos sin embargo que no es consecuencia directa del cambio de paradigma político que aparece con el cambio de gobierno, sino que resulta más bien distintivo de casi todos los gobiernos que se sucedieron desde la vuelta de la democracia en 1983.

Incluso luego de la reforma constitucional de 1994, nadie podría decir que se ha logrado la morigeración del hiper-presidencialismo, que fue uno de los principales objetivos del acuerdo o pacto de Olivos, generador de la reforma<sup>39</sup>, lo que no podemos desconocer es que en este ámbito de estudio de la nueva realidad ningún análisis debe prescindir del derecho a la salud, que está íntimamente relacionado con el derecho a la vida, siendo este último el primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional argentina, ello así por ser el eje y centro de todo el sistema jurídico, siendo la vida un

---

<sup>38</sup> Consultado en: <<https://www.coffeelaw.com.mx/newsite/el-caso-argentino-covid-19-articulo-de-opinion>>.

<sup>39</sup> Otra indicación que aparece quizás como correlato de la situación que señalamos, es la total ausencia de protagonismo de una norma que fue pensada y creada para regir en situaciones de crisis extremas, que es la ley 27.287 que establece el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil publicada en 2016, Boletín Oficial del 20-oct-2016, Número 33486, cuya reglamentación se encuentra vigente a través de la sanción del decreto 383/2017, Boletín Oficial del 31-may-2017, Número 33635.

valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental<sup>40</sup>.

Hay otra cuestión finalmente que, sumidos en el desarrollo de contar este desastre, hemos dejado prácticamente de lado. Y es que mientras el mundo antiguo, analógico y obsoleto es empujado hacia la digitalización de los procedimientos y procesos, de la academia, de las relaciones inter personales, o del teletrabajo<sup>41</sup>, en los países emergentes no podemos dejar de considerar la cuestión de la brecha digital<sup>42</sup>. Este problema no se reduce al rango de banda ancha<sup>43</sup> sino al acceso propiamente dicho por parte de las personas en su totalidad a un servicio que, en algunos Estados como el argentino, ha sido declarado tempranamente como servicio pú-

---

<sup>40</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 302:1284; 310:112; 316:479; 323:3229; 329:4918 y 338:1110.

<sup>41</sup> Ley 27.555, consultado en: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233626/20200814>>.

<sup>42</sup> Ampliar en nuestro trabajo “Los retos de la administración pública frente a la posrealidad”, consultado en: <<https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/issue/view/ReDeA%202018/ReDeA%20Verano%202018>>; o en SORGI ROSENTHAL, Marina y GERMANI, María Luján; “El acceso a las TICs como derecho humano: Comentario al Decreto de Necesidad y Urgencia N° 690/2020”, en *La Ley. Suplemento Administrativo*, núm. 8, octubre 2020.

<sup>43</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, define “brecha digital” como la distancia existente entre los diferentes niveles socioeconómicos al momento de poder acceder a las tecnologías de la información y de la comunicación así como al uso de Internet, provocando diferencia no solo entre regiones, sino también dentro de cada país; concepto tomado de CARBONELL, José y CARBONELL, Miguel, “El acceso a Internet como Derecho Humano”, en VEGA GÓMEZ, Juan (coord.), *Temas Selectos de Derecho Internacional Privado y Derechos Humanos. Estudios en homenaje a Sonia Rodríguez Jiménez*, México, UNAM, 2014, consultado en: <<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3647/8.pdf>>.

blico con el objetivo principal de garantizarlo<sup>44</sup>. Por supuesto que este es un tema en sí mismo, por lo que no vamos a desarrollarlo pero no podemos dejar de señalarlo sin caer en el mismo error que criticamos, hablar solamente de derecho, olvidando hacer referencia a los derechos. El compromiso debe profundizar en las personas/colectivo, que viven y sufren esa brecha con ninguna posibilidad de superarla, en definitiva, en la contradicción de los objetivos de la modernidad de las reformas y la actualidad empobrecida al extremo, de quienes quizá nunca puedan alcanzar una realidad digital.

En este punto entendemos que ya no alcanza con revisar solamente el derecho interno de cualquier país -en este caso Argentina- a fin de confrontar las medidas de excepción que se van tomando, sino que se debe considerar que, en este contexto, se revigoriza el mandato constitucional convencional del artículo 75 inc. 23 de la CN -y art. 36 incs. 5 y 6, Const. de la prov. de Buenos Aires-, y el consecuente deber de promover medidas de acción positiva que garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente, en resguardo especialmente de los grupos que se mantienen en extrema vulnerabilidad<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Ver decreto 690/20 publicado en <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233932/20200822>> el cual modificó diversos artículos de la Ley 27.078 de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, siendo avalado por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo y su validez declarada por la Cámara de Senadores de la Nación según orden del día núm. 124, 24-VIII-20, el dictamen de Comisión <<https://www.senado.gob.ar/upload/34898.pdf>> y Resolución N° 95/2020 (B.O. 7-IX-20).

<sup>45</sup> Tal tesitura resulta asimismo acorde a cuanto emerge del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, contemplando en particular, que se deberán adoptar medidas que aseguren “(...) la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas” (art. 12, inc.

El control de convencionalidad hace que corresponda señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el 10 de abril del año pasado, expidió la Resolución N° 1/20 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas<sup>46</sup>”, en la cual no sólo advierte la afectación a la vigencia de los Derechos Humanos a causa del COVID-19, tales como la libertad, salud, integridad personal, trabajo, etc.; sino que además establece recomendaciones que los Estados de la región deben considerar previamente al dictado de sus medidas de contención de la pandemia, a fin de respetar los derechos humanos<sup>47</sup>. Y, el 6 de abril de este año, dictó la Resolución N° 1/21, “Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de Derechos Humanos<sup>48</sup>”, donde introduce que la pandemia generada por el virus que causa el COVID-19 ha originado una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes, a nivel mundial y regional. El desarrollo, junto con la aprobación, fabricación y distribución de vacunas seguras y efectivas son pasos determinantes para: i) enfrentar los riesgos a la vida y a la salud derivados de la pandemia; ii) disminuir la sobrecarga de los sistemas de salud, y iii) mitigar los efectos de las medidas de salud pública que han sido implementadas para contener el contagio. Tales medidas han afectado de manera especialmente adversa el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), con un impacto diferenciado

---

c), así como la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (inc. d).

<sup>46</sup> Consultado en: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/073.asp>>.

<sup>47</sup> En tal entendimiento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el marco de su Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada para la crisis derivada de la pandemia del COVID-19, urge a los Estados a brindar una protección reforzada a las personas mayores de la región.

<sup>48</sup> Consultado en: <<https://www.filac.org/cidh-adopto-resolucion-las-vacunas-contra-el-covid-19-en-el-marco-de-las-obligaciones-interamericanas-de-derechos-humanos/>>.

y desproporcional en los grupos en situación de vulnerabilidad de las Américas, así como de las personas con COVID-19 y sus familiares.

Más de un año después del comienzo de la pandemia generada por la COVID-19, el esfuerzo global ha dado como resultado el desarrollo y distribución de vacunas seguras y eficaces avaladas por las autoridades sanitarias competentes. Sin embargo, la inmunización de una masa crítica de la población mundial, crucial para controlar la pandemia, se enfrenta a un nuevo conjunto de desafíos, que incluyen nuevas cepas peligrosas del virus, la competencia mundial por un suministro limitado de dosis y el escepticismo público sobre las vacunas. En este escenario, sólo algunos Estados de la región han avanzado rápidamente en la inmunización de sus poblaciones, mientras hay otros en los que el acceso a dosis es limitado o el proceso aún no ha comenzado. De acuerdo con la Organización de Estados Americanos (OEA), el 90 por ciento de las personas en países de bajos ingresos no tendrán acceso a ninguna vacuna contra el COVID-19 en el año 2021<sup>49</sup>.

Ahora bien, en vista de la hiper regulación comentada en Argentina, dejaremos la referencia solamente de aquellas normas que provocaron un cambio real contrastadas por el hecho de que prácticamente todos los habitantes argentinos conocen el decreto

---

<sup>49</sup> En su parte considerativa, “Afirmando que, de acuerdo con el principio de igualdad y no discriminación, el acceso universal y equitativo a las vacunas disponibles constituye una obligación de inmediato cumplimiento por parte de los Estados, por lo que las vacunas, tecnologías y tratamientos desarrollados para enfrentar el COVID-19 deben ser considerados como bienes de salud pública, de libre acceso para todas las personas”.

297<sup>50</sup>, aunque ello sea debido a sus efectos de confinamiento<sup>51</sup>. Y a través del decreto 714<sup>52</sup> -agosto de 2020- el ejecutivo federal determinó la continuidad del Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DiSPO) para las regiones del país que no se encuentren afectadas al ASPO, a partir del dictado del citado DNU -y seguramente por un largo tiempo- las medidas serán fluctuantes y dictadas aproximadamente cada veinte días, de acuerdo al desplazamiento del virus y la cantidad de contagios que se verifique por zonas y/o regiones<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> El artículo 2 del decreto 297 expresamente dispone que las personas deberán permanecer en sus residencias, que deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y que no podrán desplazarse por rutas, vías y espacios públicos y que quienes se encuentren cumpliendo el aislamiento dispuesto en su artículo 1º, solo podrán realizar desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos (...).

<sup>51</sup> El DNU 260 ya había ampliado la emergencia pública en materia sanitaria establecida por ley 27.541, por el plazo de un año.

<sup>52</sup> Consultado en: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/234257/20200831>>.

<sup>53</sup> Rizzi, Guillermo F., “Algunas decisiones judiciales (y administrativas) dictadas en el marco de la pandemia”, *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 131, 2020. pp. 147 (05/10/2020 Cita Online: AR/DOC/2822/2020), aquí puede ampliarse para un análisis más completo en el estudio de las diferentes medidas administrativas (dictadas a través de Decretos de Necesidad y Urgencia, federales, que incluyeron regulaciones especiales y/o excepcionales, en el marco de las contrataciones públicas, los sistemas de alquileres particulares, las prohibiciones de despidos en materia laboral privada, además de las disposiciones ya señaladas supra) y judiciales (en los fueros federal y provinciales, entre los que podrían destacarse a solo guisa de ejemplo, los fallos de la Corte federal en materia de autonomía provincial y presencialidad escolar, con el caso “CABA”, del 4 de mayo de 2021; o en materia de la instalación de “fronteras interiores” por parte de varias provincias, con el caso “Maggi”, del 10 de septiembre de 2020), que se fueron llevando adelante desde marzo de 2020, y produjeron un retorno al primer plano de las ideas vinculadas al poder de policía y sus límites,

#### IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

Este escenario, sintetizado aquí solo para ceñirnos a un punto auto encomendado, nos deja varias sensaciones.

En primer término, todo lo relativo a la necesidad de pensar, o repensar si fuera necesario, un Estado cuyas funciones estén orientadas a la producción de bienestar general.

En razón de ello es el propio Estado, como garante de los derechos fundamentales, el que debe actuar brindándolos ya que convencionalmente no deben admitirse restricciones, ni siquiera en situaciones de excepción, en especial en cuanto al principio *pro homine*<sup>54</sup> para no apartarse de los elementos interpretativos que rigen en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Nos queda la impronta de que, no solo en el mientras tanto sino en el después de esta pandemia encarnada en la diseminación del virus COVID-19 por todo el mundo, nos encaminamos hacia un nuevo Derecho Administrativo que, quizás como algunos esperamos, se vea mas humanizado e inclusivo<sup>55</sup>.

A mas de un año del primer brote del virus en el mundo, la realidad ya cambió y aun muy lejos de culminar esta crisis, podemos entender que nos llevará mucho tiempo, quizá años, mensurar los daños sociales que este cambio conlleva.

---

cuestiones que, al mismo tiempo, serán prontamente evaluadas por la sociedad en su conjunto en las elecciones de medio término, en el mes de noviembre.

<sup>54</sup> Ver art. 29, CADH. En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos debemos destacar además la noción “dignidad humana”, que ocupa un lugar central ya que la Corte IDH ha recurrido al mismo, ya sea como argumento principal o accesorio para la fundamentación de sus decisiones.

<sup>55</sup> Ampliar esta idea en CAPUTI, Claudia-RIZZI, Guillermo F., “El enfoque de derechos humanos y de género en el caso de las mujeres en situación de detención. Nota al fallo de la CSJN en el *habeas corpus* de las Internas de la Unidad 31”, en el Sup. Const. mayo 2020 (22/05/2020, 6, Cita Online: AR/DOC/1278/2020).

Cual será la función, quizá ya no solo del Derecho Administrativo inmerso en su propia crisis, sino del Derecho en general, frente a esta pos realidad o nueva realidad que tiñe a su vez de incertidumbre a la administración pública, es la cuestión<sup>56</sup>.

Para imaginar una respuesta proponemos volver a los clásicos, Ihering<sup>57</sup> entendía el Derecho como la herramienta civilizada de una lucha social, que es la lucha por el Estado de Derecho, la lucha por los derechos.-

---

<sup>56</sup> RIZZI, Guillermo F., “Opúsculo sobre la nueva realidad y el derecho administrativo”, en *La Ley*, febrero 2021.

<sup>57</sup> VON IHERING, Rudolf, *La lucha por el Derecho*, 1872. Consultado en: <<http://www.alestuariodelplata.com.ar/Ihering.pdf>>.

