

Consideraciones Jurídicas de la Emergencia Sanitaria¹

Autora: Claudia Cerdá

Abogada, Relatora de la Asesoría General de Gobierno, Responsable del Área Asuntos Legales del Hospital SAMIC El Cruce y Docente con post título en Salud

PROPUESTA:

En este artículo se propone insertar la previsión normativa de la programación estatal de la emergencia en la problemática actual de la política de salud.

El rol del abogado como ordenador lógico-jurídico en los estados de derecho consiste en procurar la institucionalización del “alerta”, la operatividad y eficacia ante la “emergencia” y la delimitación clara de las facultades estatales emergentes de los estados críticos y/o urgentes.

El trabajo presenta mediante un esquema clasificador y distributivo los conceptos primarios del riesgo, la alerta, la emergencia, su encuadre normativo -en nación y provincia- y las potestades estatales emergentes de su naturaleza. Tales institutos, por definición, se presentan con una celeridad y una vigencia jurídica que requieren de acciones integradas y coordinadas en las distintas etapas de la acción de contingencia.

En tal sentido, resulta necesaria la inclusión de las herramientas jurídicas que permitan evaluar, en tiempo real, el impacto de las medidas extraordinarias fundadas en la ponderación del bien común, las que exigen una declaración formal con clara motivación y delimitado alcance, en cuyo marco, será necesario la configuración del hecho imprevisible o inevitable y el seguimiento del control y auditoría de la acción, que debe preceder a las etapas de planificación y programación.

La legislación no exige que las instituciones de salud formulen planes de preparación y de respuesta, que institucionalicen esos planes como parte de sus actividades habituales, que realicen ejercicios de simulacro para ponerlos a prueba, ni que asignen recursos financieros para su desenvolvimiento y mantenimiento.

Esta presentación espera ser el punto de partida de la participación activa de los sujetos involucrados en la emergencia sanitaria, mediante una conceptualización de las pautas necesarias para la elaboración de un plan de contingencia concentrado.

Pretende identificar los posibles escenarios de salud de acuerdo con los análisis de peligro y vulnerabilidad, evaluando todos los fenómenos posibles y las probables necesidades de salud generadas en esos escenarios, incluyendo sistemas de alerta e información temprana.

¹ Material presentado y publicado en el V Encuentro Internacional de Justicia y Derecho, llevado a cabo durante los días 26 al 28 de mayo de 2010 en el Palacio de Convenciones, La Habana, Cuba.

La participación debe entenderse en su sentido amplio, lo que incluye la planificación y organización de las características principales de la respuesta administrativa, tales como la ubicación y los deberes generales de los actores clave.

La acción del hombre en un estado de emergencia encuentra repetidamente un límite presupuestario que dificulta la ejecución de las acciones diseñadas.

Determinada la necesidad real de obtener insumos críticos que garanticen las prestaciones hospitalarias esenciales, corresponde la autorización -mediante el correspondiente acto administrativo- del uso racional de los ingresos mensuales existentes; ello por el plazo que dure la fase crítica de la emergencia y en el marco de los programas esenciales con impacto social.

La centralización de recursos disponibles para la compra de los llamados insumos críticos para los hospitales, (a definir según las necesidades de cada nosocomio), deberían obtenerse de cuentas que pudieran apropiarse por el lapso de tiempo que dure la emergencia (Ej: 60 días) para lo cual será menester la realización de una norma de jerarquía suficiente conforme las potestades de la máxima autoridad jurisdiccional.

Los recursos a los cuales podría recurrirse pueden ser pertenecientes a la esfera propia o a otros estamentos de la jurisdicción ajenos al mismo, situación que se enmarca en la potestad estatal de reencauzar recursos ante situaciones de crisis en el ámbito jurisdiccional.

CONCEPTUALIZACIÓN ESQUEMÁTICA DEL PLAN NORMATIVO DE LA EMERGENCIA. PREVISUALIZADORES Y LÍMITES A LA ACCIÓN ESTATAL

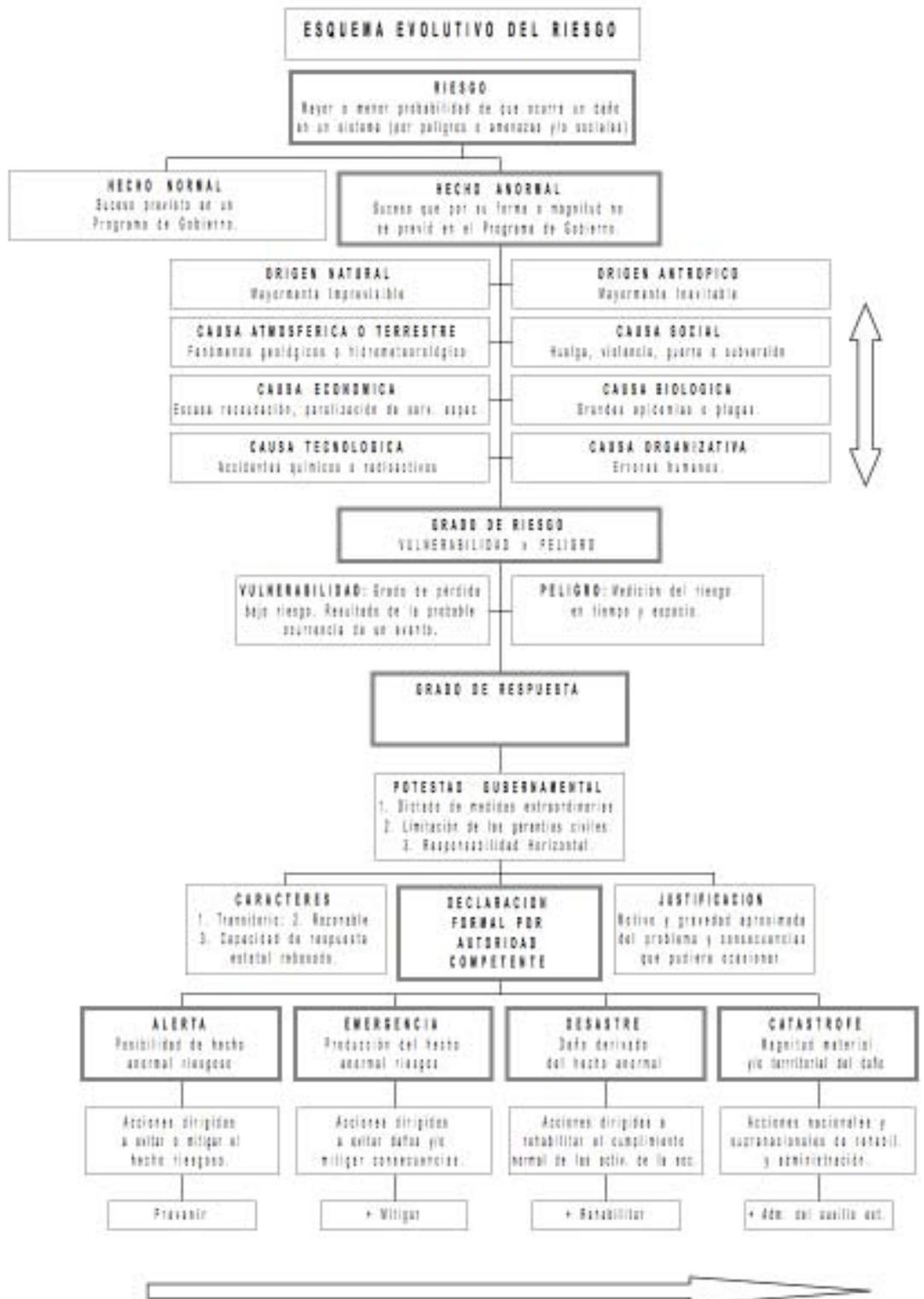
1: ESQUEMA EVOLUTIVO DEL RIESGO: GRADOS (Figura 1):

“En el cuadro se conceptúa el riesgo, distinguiendo el hecho normal, que debe ser contemplado en el Plan de Gobierno de un Estado -Presupuesto-, o el Plan Estratégico de una institución de salud, de los hechos anormales, que por su forma o magnitud no pueden preverse oportunamente. He aquí un indicador primario a tener en cuenta para distinguir la imprevisión de la imprudencia. A su vez corresponde distinguir la posibilidad del hecho anormal riesgoso (alerta) de la producción efectiva de ese hecho (emergencia).”

2: POTESTADES ESTATALES ANTE LA EMERGENCIA. ALCANCE Y LIMITES (Figura 2):

“La declaración formal emanada de autoridad competente genera un cambio de escenario, que le faculta a dictar medidas de gobierno extraordinarias, reformular las políticas impartidas y avanzar sobre garantías civiles, sólo en la medida que se motive en mitigar o evitar un daño mayor. El ejercicio de esta potestad es pasible de revisión judicial, mediante la acción de amparo.

Figura 1:



En los casos de desastre y/o catástrofe, cabe atender la estructura federal de nuestro país, que presume la existencia de las provincias con anterioridad a la Nación, razón por la cual las provincias conservan todas las potestades que no hayan sido expresamente delegadas por ley. Entre esas potestades se encuentra la seguridad interior, fundamento necesario ante eventuales definiciones de defensa civil en las que la política nacional invita a los gobiernos de la provincia a adherir expresamente a sus disposiciones.

En este punto se cita, a modo de ejemplo, la prerrogativa provincial dispuesta en el Decreto Provincial N° 3280/90, por la cual se faculta a la Dirección de Fiscalización Sanitaria a permitir la instalación de dos camas adicionales sobre el total de camas habilitadas en establecimientos asistenciales, a fin de que las mismas sean ocupadas en forma temporaria cuando circunstancias excepcionales tales como catástrofe así lo requieran (art. 89)".

Figura 2:



3: ANTECEDENTES NORMATIVOS DE ALERTA EN NACION Y PROVINCIA (Figura 3):

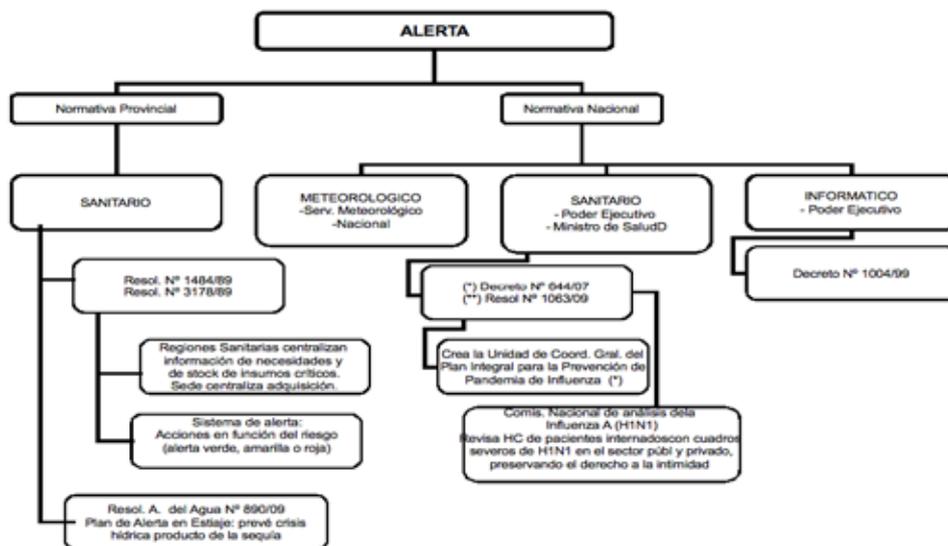
“Sintéticamente se refieren antecedentes emanados de relevamientos provinciales, algunos superados, como la declaración de alerta sanitaria en el año 1989 y otros más vigentes como la reciente declaración de alerta por parte de la Autoridad del Agua. En este ultimo caso las lecturas diarias del nivel del embalse indicaban una persistente caída de las reservas de agua, con una tendencia a la baja, la que a priori no se esperaba se revierta, dado el ingreso a la estación normalmente seca a partir del mes de mayo.

En Nación por su parte, se cita la alerta meteorológica, más incorporada a la vida cotidiana de los ciudadanos, que el S.M.N. comunica cuando recibe suficiente información que indica alta probabilidad de fuertes tormentas, granizo, temperaturas extremas, y no necesariamente acontece con relámpagos o inundación, en este último caso, de suceder en zona rural será absorbida por la emergencia agropecuaria.

Respecto de la cita sanitaria refiere a las acciones emergentes de la detección de casos de influenza aviar en el mundo, si bien el país se encontraba en estado de emergencia, ante la alerta de la O.M.S. y distintos ámbitos del saber científico, que advirtieron sobre la posibilidad de mutación del virus, su adaptación a los seres humanos y el potencial contagio de personas a personas, se consensuó en el ámbito de la comunidad internacional, que cada Estado encabezaría desde el nivel central la organización, logística, coordinación y manejo del riesgo de existencia de una pandemia (Reglamento Sanitario Internacional).

Por último se cita la temida alerta informática, que en la víspera del año 2000 mantuvo en hilo a la población ante el riesgo que el cambio de milenio pudiera afectar en los sistemas informáticos o en aquellas prestaciones que dependieran de dispositivos electrónicos”.

Figura 3:



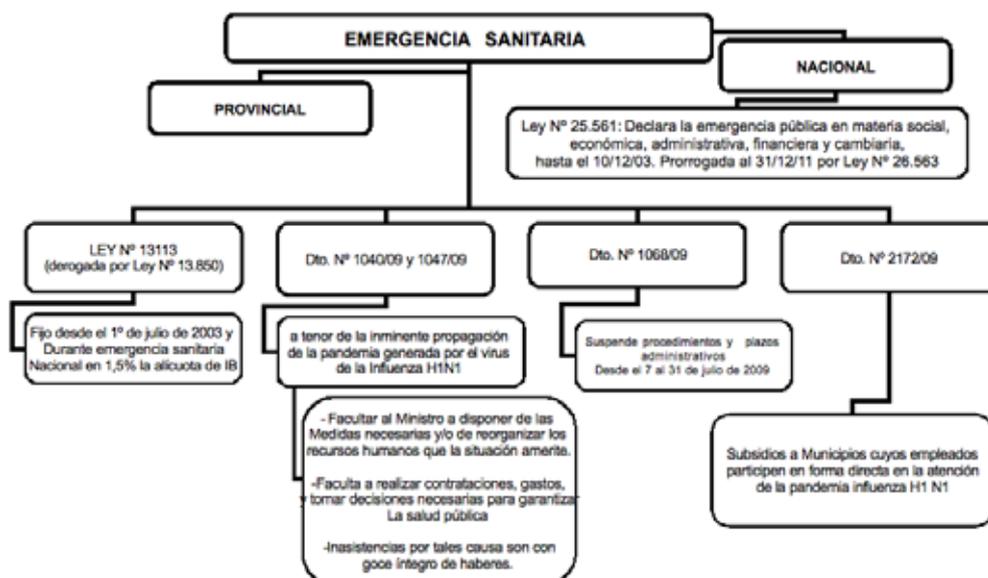
4: NORMATIVA DE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVINCIAL (Figura 4): “En este cuadro se visualizan potestades concretas emergentes de la declaración formal de emergencia, en el caso, sanitaria. Mediante la ley N° 13.133 se fijó una alícuota del impuesto sobre los Ingresos Brutos aplicables a las actividades los Servicios de internación, de diagnóstico y de tratamiento del 1,5%.

El Decreto Nº 1040/09 declaró, en el marco de la Ley Nº 11.340², el estado de emergencia sanitaria en el ámbito de toda la provincia de Buenos Aires, por el término de (90) noventa días, en virtud de la inminente propagación de la pandemia generada por el virus de la Influenza H1N1, autorizándose al Ministerio de Salud a que, durante la emergencia, disponga las medidas necesarias para neutralizar la propagación de la enfermedad.

Por el Decreto Nº 1047/09 se establece que mientras se mantengan los elevados niveles de incidencia de la enfermedad denominada Influenza AH1N1, las inasistencias fundadas y acreditadas conforme las “Recomendaciones en lugares de trabajo para empleados y visitantes” aprobadas por el artículo 1º, se consideran justificadas con goce íntegro de haberes, cualquiera sea el régimen estatutario aplicable.

Asimismo el Decreto Nº 1068/09 suspende temporalmente todos los procedimientos y plazos administrativos en virtud de la merma en la asistencia del personal a sus lugares de trabajo, lo que se trasunta en una restricción en la prestación de las actividades y servicios administrativos ordinarios.

Respecto al Decreto Nº 2172/09, refiere a subsidios destinados a atender parte de los gastos demandantes de la pandemia Influenza H1 N1, destacando que los fondos establecidos deben ser utilizados para el pago de los seiscientos pesos (\$ 600) que se otorgó, por única vez, a los trabajadores hospitalarios municipales.”



² Art. 1º Ley 11340 (BO 18/11/92): El Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, queda autorizado para declarar de Emergencia Obras y/o acciones indispensables de ejecutar en forma inmediata por una reconocida urgencia o debido a imprevistas circunstancias, ante situaciones de desastre que se produzcan en zonas de la Provincia, afectadas por casos de fuerza mayor, tales como: incendios, inundaciones, terremotos, epidemias, debiendo informar en el mismo acto, a la Legislatura y a los Organismos de la Constitución que corresponda, respecto a su declaración.