



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

Asunción, 04 de mayo de 2021

N.º 512

Señor Presidente

Con sumo agrado me dirijo a Vuestra Honorabilidad a fin de someter a estudio y consideración de ese Alto Cuerpo Legislativo el Proyecto de Ley «De Emergencia Sanitaria por la Pandemia de COVID-19».

Exposición de motivos

La Pandemia de COVID-19 repercute en todos los órdenes de la vida. Sus consecuencias exceden el campo sanitario y han erosionado severamente, entre muchos otros, los planos económico y social. Ante esta situación, se torna más compleja la obligación del Estado de asegurar y también mejorar, de modo gradual, las condiciones que atañen al goce y ejercicio de derechos. Por dicha razón, la capacidad estatal, concebida como el conjunto de habilidades institucionales para alcanzar los objetivos públicos, debe propender al privilegio de los intereses generales.

El resguardo de la vida y la salud de la población resulta, a primera vista, un justificativo plausible para adoptar medidas que, transitoriamente, regulen el nivel de goce y ejercicio de algunos derechos con el bienestar general. Esto, naturalmente, en el entendimiento de que la salud y la vida son valores superiores, por lo que su tutela merece especial cuidado -cuando las circunstancias fácticas así lo imponen-, y deben prevalecer sobre ciertos intereses individuales, siempre y cuando tales afectaciones sean menores al beneficio que se obtiene prefiriendo la sanidad.

Varias de las decisiones aplicadas en las diferentes fases de la Cuarentena Inteligente del 2020 generaron una experiencia de utilidad para la gestión de la Pandemia en su etapa actual. Además de las medidas sanitarias, otras desde lo laboral, desde la protección social y principalmente desde el sector económico, han sido fundamentales para afrontar el primer año de la gestión de la pandemia.



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

-2-

En momentos en que se discuten posibles medidas para contener las siguientes olas de la Pandemia es necesario pensar de manera realista y profunda los comportamientos sociales. Luego de un año de calamidad, la población muestra fatiga, algo comprensible después de una situación de salud prolongada, que va de la mano de una diversidad de medidas que, como resultado de su imposición, interfieren casi todas las dimensiones de las interacciones humanas. Esta fatiga incide y disminuye la percepción del riesgo frente al SARS-CoV-2 y complejiza más el escenario a intervenir para la autoridad sanitaria.

La presente propuesta consiste en un proyecto de ley que encuadra las medidas sanitarias que el Poder Ejecutivo, bajo ciertos parámetros, tiene como facultad disponer como mecanismo de mitigación del contagio de COVID-19. A diferencia de otros tantos países, en los que fue empleada la figura del estado de excepción o de sitio, Paraguay ha transitado esta imprevista e imprevisible crisis a través de los cauces jurídicos ordinarios. Una vez aprendidas algunas lecciones en materia de política pública para afrontar la pandemia, las disposiciones normativas estatuidas para gestionar la emergencia sanitaria, con los recaudos y limitaciones correspondientes, pueden ser refinadas y adquirir cierta estabilidad, en el marco de la duración de la pandemia.

El Proyecto de Ley busca perfilar de manera categorial algunos elementos que, con el transcurso del tiempo, fueron adquiriendo mayor significado en el contexto de la dura contienda global en contra de este virus. Esta propuesta aspira a traducir normativamente las experiencias y estrategias que se fueron acumulando e implementando, otorgándoles un nuevo estatuto legal, mientras la Pandemia persista. La enseñanza mundial, hasta ahora, parece incuestionable: algunas medidas restrictivas son imperiosas si se pretende minimizar los daños que acarrea la pandemia de COVID-19. Las aglomeraciones, por momentos, aparentan ser el mayor enemigo para salvaguardar la salud pública. Los poderes públicos deben concentrar sus energías, fundamentalmente, en resguardar el bienestar general, aplicando las medidas que, desde la ciencia, devienen como ineludibles para proteger a la población.



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

-3-

El espacio institucional ideal para deliberar y definir una cuestión de esta naturaleza es, sin duda, el Congreso. Es decir, partiendo de la idea de que los derechos no son autoevidentes, y que sus contenidos y límites guardan relación con el funcionamiento del sistema democrático, el Poder Legislativo es un intérprete central de la Constitución al momento de acordar las regulaciones de los derechos.¹ En el caso de una ley de emergencia para respuesta a una calamidad pública, como la pandemia, dicho rol del Congreso toma forma de un particular deber.² La obligación del Estado de hacer efectivo el derecho a la salud en vista de la incidencia del COVID-19, demanda la expedición de reglamentaciones legales que, tras superar el debido proceso sustantivo, materialicen razonablemente la protección de todas las personas.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

Mario Abdo Benítez
Presidente de la República del Paraguay

Julio César Borba
Ministro de Salud Pública y Bienestar Social

A Su Excelencia
Señor Oscar Roberto Salomón Fernández
Presidente de la Honorable Cámara de Senadores
y del Congreso Nacional
Palacio Legislativo

¹ Constitución, artículo 202 (1).

² Constitución, artículo 202 (13).



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

Proyecto de Ley N.º _____

«LEY DE EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE COVID-19».

Título I “NORMAS GENERALES”

Art. 1º.- Objeto. -

Esta ley tiene por objeto establecer las medidas sanitarias que deberán ser adoptadas por el Poder Ejecutivo en el marco de la vigencia del estado de emergencia sanitaria a causa de la pandemia del COVID-19.

Art. 2º.- Ámbito de aplicación.

Las medidas sanitarias previstas en esta ley se aplicarán a todos los habitantes del territorio nacional y a quienes ingresen en este de manera temporal o permanente, dentro de los límites del espacio definido como zona de emergencia y por el periodo de tiempo que, para tal efecto, sea establecido en el decreto correspondiente.

Art. 3º.- Junta de Emergencia Sanitaria.

Instáurese la Junta de Emergencia Sanitaria como instancia interinstitucional responsable de la coordinación de acciones para hacer frente a la emergencia sanitaria, misma que será encabezada por el presidente de la República, o su delegado, y será integrada observando las disposiciones que, para el efecto, se emitan por decreto. Sus reuniones serán convocadas por la Presidencia de la República y se celebrarán, ordinariamente, cada quince días y, extraordinariamente, según circunstancias urgentes.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en su carácter de organismo rector en materia de salud, presentará sus reportes, informes y propuestas según el mérito de la situación sanitaria a ser tratada en la instancia interinstitucional.



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

-2-

Art. 4º.- Definiciones. -

A los efectos de la presente ley, se entiende por:

- a) Medidas sanitarias: disposiciones normativas dictadas por el Poder Ejecutivo para evitar o mitigar los efectos de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19.*
- b) Zona de emergencia: espacio geográfico que, en virtud de su situación sanitaria, requiere medidas especiales con la finalidad de asegurar la protección de la población ante amenazas a la salud pública.*
- c) Lugar público: espacio de propiedad pública municipal o del Estado accesible al público en general o de uso colectivo.*
- d) Lugar privado de uso público: espacio de propiedad privada accesible al público en general o de uso colectivo, independientemente de quien sea su propietario o del derecho de acceso a los mismos.*
- e) Agente responsable: persona física o jurídica que tiene a su cargo la custodia o administración momentánea o permanente de un lugar público o privado de acceso público, sea cual fuere la relación jurídica en la cual se fundamenta dicha responsabilidad.*
- f) Aglomeración prohibida: Reunión de personas en un lugar determinado contraviniendo las regulaciones específicas o en exceso con relación al número permitido o incumpliendo las medidas de distanciamiento y mitigación de los riesgos de contagio.*

Art. 5º.- Presupuestos para la adopción de medidas sanitarias.

El Poder Ejecutivo dispondrá por decreto las medidas sanitarias previstas en esta ley de acuerdo con los siguientes parámetros:

- 1. Finalidad: las medidas sanitarias tendrán como único fin la protección de la salud como derecho fundamental e interés general comunitario.*
- 2. Adecuación: las medidas sanitarias serán idóneas para lograr la finalidad perseguida. La relación causal entre la medida y el fin debe ser clara y explícita.*



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

-3-

3. *Necesidad: las medidas sanitarias seleccionadas serán eficaces para alcanzar el objetivo y las menos gravosas, entre todas las opciones, para el goce y ejercicio de los derechos. A la comparación de las alternativas posibles debe seguir el descarte de aquellas que suponen mayores afectaciones a los derechos y la consiguiente elección de la medida indispensable para alcanzar la finalidad propuesta.*
4. *Proporcionalidad: las medidas sanitarias tendrán equilibrio entre las restricciones que implican y la finalidad que persigue. Las restricciones no superarán el grado necesario para alcanzar el fin propuesto.*

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social propondrá las medidas sanitarias en el marco de las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Junta de Emergencia Sanitaria, instaurada en el artículo 3, sobre la base de estos parámetros, sustentando la acreditación de cada uno de ellos con evidencia científica.

El decreto del Poder Ejecutivo determinará, en cada caso, la zona de emergencia y las medidas que serán implementadas.

Art. 6º.- Medidas sanitarias.

Durante la vigencia del estado de emergencia sanitaria a causa del COVID-19, el Poder Ejecutivo podrá disponer por decreto las siguientes medidas:

1. *Limitar la circulación de personas o vehículos en la vía pública, en horas y lugares determinados, con la finalidad de evitar o mitigar riesgos de contagio;*
2. *Declarar obligatorio el uso de sistemas adecuados de ventilación, el lavado de manos, el uso de mascarillas higiénicas y el distanciamiento social en lugares públicos y privados de uso público; así como de los demás métodos o productos que prevengan la transmisión del COVID-19;*



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

-4-

3. *Declarar obligatorio el uso de sistemas adecuados de ventilación y mascarillas higiénicas en las unidades transporte público y privado terrestres, marítimos, aéreos y fluviales;*
4. *Limitar la cantidad de personas que puedan permanecer en las unidades de transporte público y privado terrestres, marítimos, aéreos y fluviales;*
5. *Limitar la reunión de personas en los eventos sociales, en las actividades culturales, artísticas, deportivas, religiosas, espectáculos públicos, y otras en donde exista riesgo de contagio de la enfermedad COVID-19 o de producirse aglomeraciones peligrosas;*
6. *Limitar la cantidad de personas que puedan permanecer en las unidades de transporte público y privado terrestres, marítimos, aéreos y fluviales;*
7. *Disponer el aislamiento de las personas que padecen de la enfermedad COVID-19;*
8. *Disponer el cierre temporal de las fronteras;*
9. *Establecer la modalidad de las clases en las instituciones educativas;*
10. *Disponer la obligatoriedad del trabajo en cuadrillas en el sector público y privado.*

Art. 7º.- *Infracción.*

Las personas físicas o jurídicas que infrinjan las medidas sanitarias dispuestas por el Poder Ejecutivo quedarán sujetas al procedimiento administrativo y a la aplicación de las sanciones previstas en esta ley, en concordancia con los regímenes sancionatorios propios de cada materia regulados bajo la normativa legal vigente.

Asimismo, las personas físicas o jurídicas que en su actividad comercial deban observar normativa adicional emitida por otros órganos de regulación, control y fiscalización, quedarán sujetas al régimen sancionatorio y de procedimiento establecido en las respectivas leyes, como consecuencia del incumplimiento de las medidas sanitarias dispuestas por el Poder Ejecutivo.



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

-5-

Ejercerán facultades sancionatorias por violación a las disposiciones sanitarias dispuestas por el Poder Ejecutivo, dentro del ámbito de sus competencias legales, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Viceministerio de Transporte, DINATRA, las municipalidades y los demás organismos públicos correspondientes.

Art. 8º.- Facultades de la Policía Nacional.

La Policía Nacional, en carácter de órgano auxiliar, tendrá las siguientes facultades:

- a) Acompañar a las autoridades administrativas en el proceso de control y fiscalización de las normas sanitarias, en caso de que éstas lo requieran.*
- b) Constatar las violaciones a las medidas sanitarias dispuestas por el Poder Ejecutivo en los lugares públicos y privados de uso público, siempre y cuando la intervención no pueda ser efectuada por los demás órganos administrativos de control y fiscalización.*
- c) Instar al infractor a que dé cumplimiento a las medidas sanitarias.*
- d) Labrar acta de los incumplimientos y comunicar lo sucedido al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, para dar inicio al procedimiento administrativo sancionador.*
- e) En caso de constatarse resistencia o la presunta comisión de otros hechos punibles, disponer la aprehensión del infractor y ponerlo a disposición del Ministerio Público en un plazo no mayor de seis (6) horas.*

Título II “RÉGIMEN DISCIPLINARIO”

Art. 9º.- Competencia administrativa sancionatoria.

El órgano competente para llevar adelante el sumario administrativo y aplicar las sanciones a las personas físicas o jurídicas, como consecuencia de la inobservancia de esta ley y los decretos correlativos que dispongan las medidas sanitarias, será el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, sin perjuicio de las competencias privativas que, en el marco de la normativa legal vigente, tengan otros órganos



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

públicos. Para el cumplimiento de las finalidades de esta ley, el Ministerio de Salud Pública

-6-

y Bienestar social podrá disponer la reorganización de sus dependencias y, como consecuencia, pueda contar con al menos una oficina en cada departamento, abocada a los sumarios correspondientes.

El juez sumariante deberá ser abogado, quien, para el desarrollo de las actividades como responsable del juzgado sumariante podrá contar con el apoyo de un actuario. Dichas designaciones serán dispuestas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

En caso de que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social advierta que la competencia para conocer y decidir los incumplimientos de las normas, dispuestas en esta ley y en los decretos correlativos a ser dictados por el Poder Ejecutivo, corresponde a otros órganos, se procederá a la remisión de los antecedentes, dentro del plazo de veinticuatro (24) horas de recibidos, a la autoridad que estime competente, para que ésta dé inicio a los procedimientos previstos en sus respectivos marcos legales.

Art. 10.- Plazos.

Los plazos en días contemplados en el presente procedimiento deben ser entendidos como hábiles.

Art. 11.- Intervención de lugares privados de uso público.

En aquellos casos en los que se constate la violación de las medidas sanitarias dispuestas por el Poder Ejecutivo en un lugar privado de uso público y los agentes responsables de los mismos se opongan a la intervención, la Policía Nacional o las autoridades administrativas competentes de control y fiscalización requerirán una orden judicial, de cualquier autoridad jurisdiccional de la zona, a fin de proceder al allanamiento para poder constatar las violaciones que hayan sido



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

denunciadas o advertidas de oficio por la Policía Nacional o por las autoridades administrativas competentes.

-7-

La solicitud y la obtención de la orden se podrá gestionar por medios telemáticos, en cuyo caso la autoridad jurisdiccional de la zona emitirá la misma también a través de dicho medio, con estricto cumplimiento de los requisitos previstos en el Código Procesal Penal. En todos los casos, la resolución fundada que autoriza el allanamiento será resuelta en un plazo no mayor de dos (2) horas.

El Poder Judicial deberá mantener actualizado y facilitar a la Policía Nacional y a las autoridades administrativas competentes los datos de las autoridades judiciales que puedan estar a disposición para el eventual otorgamiento de dichas órdenes de allanamientos.

Art. 12.- Inicio del procedimiento sancionador.

Ante el presunto incumplimiento de las medidas sanitarias dispuestas por el Poder Ejecutivo, la Policía Nacional o las autoridades con competencia de fiscalización y control deberán actuar de oficio o ante denuncias formuladas por terceros, acudiendo al lugar del hecho.

Una vez en el lugar, labrarán acta con la presencia de dos testigos e identificará al agente responsable, al propietario u ocupante del lugar y a las personas infractoras que estén presentes. El acta contendrá la identificación de los infractores y el hecho constitutivo de la infracción que se les atribuye.

Asimismo, deberá contener el domicilio, así como el correo electrónico del presunto infractor, si lo tuviere, a los efectos de la notificación de las actuaciones del proceso sumarial, indicándose que, a través del mismo, le serán efectuadas cuanta notificación referida al proceso administrativo sancionador llevado adelante por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social genere.



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

El acta respectiva, junto con los antecedentes de la infracción, serán puestos a disposición de los órganos sumariantes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas.

-8-

En los casos en los que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social sea competente, el juzgado sumariante notificará al presunto infractor el inicio del proceso administrativo sancionador para que, en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas, comparezca ante el juzgado sumariante, a fin de que ejerza su derecho a la defensa acompañado de un abogado defensor, si así lo prefiriese.

La notificación al presunto infractor se efectuará en el domicilio que el mismo haya declarado en el acta labrada en ocasión de la comisión de la falta administrativa, o en su defecto, en el último domicilio declarado y que conste en el registro público pertinente, siendo válida dicha notificación efectuada en dicho domicilio, a los efectos de la toma de conocimiento de las actuaciones derivadas del procedimiento administrativo sancionador.

Si hubiere declarado una dirección de correo electrónico en el acta labrada por la autoridad interviniente, en la misma le serán efectuadas las notificaciones del proceso sancionador, siendo válidas todas las notificaciones así efectuadas.

Art. 13.- Audiencia de descargo.

En el día y la hora señalada para la audiencia de descargo, el presunto infractor podrá hacer uso del derecho a ofrecer y producir las pruebas que considere pertinentes, a fin de que la autoridad sumariante pueda valorarlas juntamente con el acta de denuncia labrada por la autoridad de control al momento de juzgar su conducta.

Art- 14.- Resolución definitiva.

La autoridad competente, en un plazo no mayor a cinco (5) días luego de celebrada la audiencia de descargo, resolverá el proceso absolviendo o aplicando las sanciones que fueren pertinentes al presunto infractor.

Art. 15.- Recursos administrativos.



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

El sancionado podrá plantear el recurso de reconsideración ante el mismo juez sumariante que dictó la resolución dentro del plazo de 3 (tres) días de notificada la misma.

-9-

Art. 16.- Plazo para resolver dichos recursos.

Planteado el recurso de reconsideración, el mismo juzgado sumariante deberá resolverlo en un plazo no mayor a tres (3) días.

Transcurridos los plazos establecidos en este artículo sin que se haya dictado la resolución correspondiente, se tendrá por rechazado el recurso.

Art. 17.- Agotamiento de la instancia administrativa.

Habiéndose dictado resolución en el recurso de reconsideración quedará expedita la vía para que la decisión sea recurrida ante los tribunales competentes para entender en materia contencioso-administrativa. Asimismo, quedará agotada la instancia administrativa en el caso previsto en el último párrafo del artículo anterior.

Art. 18.- Competencia contencioso-administrativa.

Por esta ocasión, y a efectos de implementar el régimen disciplinario previsto en la presente ley, los Tribunales Electorales de la República tendrán competencia para actuar en materia contencioso-administrativa. El plazo para recurrir a dicha instancia jurisdiccional será de dieciocho (18) días hábiles, contados a partir del siguiente día hábil de la notificación efectiva al recurrente por parte de la autoridad o desde el día siguiente de la comprobación fehaciente de la resolución ficta prevista en esta ley.

Art. 19.- Sanciones.

El incumplimiento de las medidas sanitarias por parte de personas físicas o jurídicas, dispuestas por el Poder Ejecutivo en los decretos correlativos



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

a esta ley, conllevará la aplicación de las sanciones previstas en esta ley, a través del procedimiento señalado en el presente marco legal, sin perjuicio de otras responsabilidades legales que resultaren aplicables.

Las sanciones a ser aplicadas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social serán, según el caso, las siguientes:

-10-

- 1. Amonestación, o;*
- 2. Multa de cinco (5) a trescientos (300) jornales mínimos.*

Las sanciones a ser aplicadas por los demás órganos con competencia administrativa, en razón de incumplimientos cometidos por parte personas físicas o jurídicas a las disposiciones sanitarias dispuestas por el Poder Ejecutivo, serán las determinadas en sus respectivos marcos legales.

En el caso de la multa, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social aplicará las sanciones en observancia del principio de proporcionalidad, las cuales podrán ser valoradas atendiendo a los antecedentes que registre el infractor y que no sea recurrente en las conductas catalogadas como violatorias de las medidas sanitarias dispuestas por el Poder Ejecutivo.

Las sanciones serán graduadas y determinadas conforme con la gravedad de las violaciones cometidas por el supuesto infractor y el eventual perjuicio a la salud pública que se hubiere causado.

Art. 20.- Destino de las multas.

El importe de las multas percibidas por el Ministerio será depositado en una cuenta especial que fiscalizará el Ministerio de Hacienda y será destinado a incrementar y fortalecer los programas relacionados con la emergencia sanitaria.

Art. 21.- Fiscalización en medios de transporte público terrestres, aéreos, marítimos y fluviales y en ambientes laborales formales e informales.



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

Las autoridades administrativas con competencia en el ámbito de sus atribuciones legales fiscalizarán el cumplimiento de las medidas sanitarias, pudiendo solicitar el acompañamiento de la Policía Nacional. En caso de detectarse incumplimientos e inobservancias, se labrarán las actas de intervención respectivas para dar inicio al procedimiento sancionador establecido en las leyes respectivas.

-11-

Art. 22.- Remisión al Ministerio Público.

Si de los hechos que fueren puestos a conocimiento del juzgado sumariante, ya sea de Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social o de cualquiera de los demás órganos administrativos competentes para dar curso a los respectivos sumarios, se constatare la existencia de conductas que pudieran traer aparejada responsabilidad penal, el juzgado remitirá las actuaciones al Ministerio Público para que dicha institución actúe en el ámbito de sus competencias.

Título III “VACUNACIÓN IRREGULAR”

Art. 23.- Inmunización irregular.

1° El que siendo funcionario utilice su cargo o posición para beneficiar indebidamente a otro a efectos de recibir la vacuna contra el COVID-19, será sancionado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o multa.

2° Será aplicable igualmente la inhabilitación a ocupar cualquier cargo en la función pública, sea electivo o no, por diez años.

Art. 24.- Hurto agravado de vacunas e insumos.

1° El que hurtara vacunas, insumos o medicamentos empleados en el combate a una epidemia sanitaria, será castigado con pena privativa de libertad de 2 a 6 años.

2° Cuando el autor actuara comercialmente en los términos del artículo 14 del Código Penal será castigado con la pena prevista en el artículo 57 del mismo cuerpo legal.



EL PRESIDENTE de la REPÚBLICA del PARAGUAY

3° *Si el autor o partícipe fuese funcionario será inhabilitado a ocupar cualquier cargo en la función pública, sea electivo o no, por diez años.*

Art. 25.- Vigencia temporaria.

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación y será aplicada únicamente mientras dure la emergencia sanitaria.

Las sanciones dispuestas por infracciones a esta ley deberán ser aplicadas incluso luego de finalizar su vigencia, siempre que el hecho haya ocurrido durante el periodo de emergencia.

Art. 26.- De forma.