



***Ministerio Público de la Nación***

EXpte: N° CAF 33.117/2019

AUTOS: “SOCIEDAD ARGENTINA DE CARDIOLOGIA Y OTROS C/ EN- PEN S/ AMPARO LEY 16.986”

JUZGADO: N° 12

SECRETARIA: N° 23

Señora Juez:

**I.** Los actores promueven amparo contra el Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional), a fin de que se lo condene a reglamentar la Ley n° 27.159 y designar su autoridad de aplicación.

Explican que la citada ley fue sancionada el 1° de julio y promulgada el 24 de julio de 2015, con el objeto de regular un sistema de prevención integral de eventos por muerte súbita en espacios públicos y privados de acceso público, con la finalidad de reducir la morbimortalidad súbita de origen cardiovascular.

Asimismo, señalan que la norma prevé el establecimiento de una autoridad de aplicación para coordinar con las distintas jurisdicciones, debiendo determinar los espacios obligados a instalar desfibriladores externos automáticos, así como el número de los mismos, fijando un plazo de adecuación el que no podrá exceder de dos años.

Refieren que de acuerdo a lo previsto por el art. 17 de la ley, el Poder Ejecutivo debía reglamentarla dentro de los ciento ochenta días desde su promulgación, sin embargo ha omitido hacerlo, por lo que no se ha designado la Autoridad de Aplicación, determinado los espacios obligados, ni el plazo de adecuación mencionado.

Afirman que en el caso se trata de una manifiesta inconstitucionalidad por omisión, dado que el Poder Ejecutivo Nacional, soslayando el ejercicio de la competencia establecida por el art. 99 inc. 2º de la Constitución Nacional, desoyendo el mandato del legislador previsto en el art. 17 antes citado, ha incumplido con el dictado del reglamento ejecutivo respectivo y la designación de la autoridad de aplicación (*vide* fs. 2/11).

**II.** Requerido el informe previsto por el artículo 8º de la Ley de Amparo, el accionado lo presenta a fs.56/59, solicitando el rechazo de la acción promovida por las razones expuestas en dicha presentación.

En primer término, plantean la inadmisibilidad formal de la pretensión del amparista, por no reunir la acción los presupuestos esenciales para su procedencia por inexistencia de caso y falta de legitimación activa.



***Ministerio Público de la Nación***

Asimismo, al presentar el informe solicita el rechazo de la acción, porque la reglamentación requerida se encontraría en trámite conforme describe.

**III.** A fs. 61/66 vta. responde el informe la parte actora, oponiéndose a la falta de legitimación e inexistencia de causa, y señalando la importancia de la reglamentación requerida.

**IV.** Cabe ingresar en primer término, en las defensas formales opuestas por el Estado Nacional al presentar el pertinente informe.

En tal sentido, plantea la inexistencia de caso judicial, actual y concreto, que permita la intervención de los tribunales para resolver, obstáculo que considera insalvable para el progreso de la pretensión de la sociedad amparista.

Señala que no se está ante un caso o controversia, como lo exige la norma constitucional a los fines de habilitar la intervención de los tribunales de justicia.

Afirma que la exigencia de tal recaudo surge de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, los cuales encomiendan a los tribunales de la República el conocimiento y decisión de todas las causas, casos o asuntos que versen sobre puntos regidos por la Carta Magna.

Destaca que la Corte ha señalado que dichos "casos" son aquellos en los que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas, motivo por el cual no hay causa cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes, ni por ende, existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que los autorice en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones.

Postula además, que en el caso la amparista no acredita la existencia de perjuicio actual y concreto, motivado por la falta de reglamentación de la Ley 27.159.

Señala que por ello la presente acción no se deduce ante un "caso" de aplicación determinado, en una situación jurídicamente individualizada según lo requiere la Corte, porque no existe un litigio entre partes adversas, lo cual obsta la competencia de la justicia.

Asimismo plantea la defensa de falta de legitimación activa, como consecuencia ineludible de la inexistencia de caso contencioso.

Sostiene, que aun cuando del objeto de los estatutos de la sociedad amparista surgiera la posibilidad de perseguir una



***Ministerio Público de la Nación***

pretensión como la articulada, ello debe hacerse únicamente en el marco de un caso contencioso.

Reitera que la legitimación se vincula con los presupuestos que definen y posibilitan la actuación jurisdiccional, toda vez que los jueces no se expiden de oficio, en abstracto, ni evacuan consultas teóricas, sino en un caso concreto planteado por parte legitimada.

Añade que un caso judicial supone la existencia de una controversia con relevancia jurídica, propuesta por quien está legitimado para ello, que el conflicto debe ser actual y debe requerir una respuesta jurisdiccional concreta, no dogmática ni académica, circunstancias que no se presentan a su entender en autos.

**V.** La parte actora en su respuesta indica que la Ley N° 27.159, tiene por objeto el "regular un sistema de prevención integral de eventos por muerte súbita en espacios públicos y privados de acceso público a fin de reducir la morbimortalidad súbita de origen cardiovascular" (art. 1°).

Es decir, la prevención de muerte totalmente evitables, mediante la instalación de DEAs para el urgente tratamiento de un accidente cardiovascular en espacios públicos o privados, por ello el daño concreto y actual es la imposibilidad de prevenir la muerte de

cualquier miembro de la sociedad en este tipo de espacios de acceso público.

Sostiene que se está frente a un caso que amerita la intervención judicial, toda vez que la omisión del Poder Ejecutivo generada por la falta de reglamentación de la Ley N° 27.159, lesioná y amenaza el derecho a la vida y a la salud generando un perjuicio actual y concreto.

Señala que la mencionada ley, promulgada el 24 de julio de 2015, preveía, específicamente, en su artículo 17, el plazo de ciento ochenta (180) días para reglamentarla y determinar su Autoridad de Aplicación, por ello, el hecho de haber omitido tal paso, produjo que la ley resulte inaplicable y, en definitiva, olvidada.

Manifiesta que la norma necesita la actuación del Poder Ejecutivo para volverse operativa, razón por la cual se ve justificada la existencia de un caso y, en consecuencia, la procedencia de la acción de amparo.

Aduce, que se está en presencia de un daño inminente sobre los bienes jurídicos de la vida y la salud, que requieren del remedio expedito del amparo para su correcta tutela y resguardo.

Considera que la violación a la división de poderes, se da cuando la omisión del Poder Ejecutivo ante una conducta, no sólo determinada por el art. 17 de la Ley N° 27.159, sino como



***Ministerio Público de la Nación***

atribución propia de aquél reconocida por el art. 99 inc. 2º de la Constitución Nacional, provoca que la ley dictada por el Poder Legislativo se transforme en letra muerta.

Rebate en punto a la falta de legitimación, que conforme con el artículo 43 de la Constitución Nacional, toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo y las asociaciones que propendan a esos fines también se hallan autorizadas.

Sostiene que la legitimación de la Sociedad Argentina de Cardiología, deriva de la especialidad de su objeto y misión, pues por medio de esta pretensión judicial cumple con su fin estatutario, el que transcribe a efectos de justificar su actuación.

Aclara además, que la Sociedad no es la única parte actora en estas actuaciones, como pretendiera hacer parecer el Estado Nacional.

Precisa respecto del Centro Latinoamericano de Derechos Humanos, que de su documento constitutivo surge que tiene por finalidad la promoción y protección de los derechos humanos en toda Latinoamérica y que busca "aportar con su labor de defensa de los derechos humanos en beneficio de todos los hombres y mujeres, denunciando las violaciones, presentando propuestas legislativas e impulsando litigios tanto a nivel nacional como internacional.

Por su parte, en relación con el Sr. Pablo María Carcavallo, más allá de que cualquier persona en apariencia sana podría sufrir un accidente cardiovascular, en él las posibilidades aumentan, pues conforme el certificado que acompaña su situación de salud se encuentra en mayor riesgo.

Concluye por ello que en definitiva, los tres actores ostentan legitimación activa para llevar adelante esta acción, toda vez que sufren un perjuicio directo al no contar en los espacios públicos y privados de acceso público, con las herramientas de prevención —DEAs—que prevé la Ley N° 27.159 por no haberse reglamentado la norma en el plazo estipulado por el Poder Legislativo

**VI.** Dados los planteos de inexistencia de caso o causa y falta de legitimación, corresponde recordar que la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista un caso, causa o controversia que deba ser resuelto por el Poder Judicial ( CSJN, Fallos 322:528).

La legitimación procesal denota la posición subjetiva de las partes frente al debate judicial, esto es, referirse a quién puede actuar como parte actora -legitimación activa- y frente a quién como demandado -legitimación pasiva-, en un proceso determinado, de tal modo que trámite entre los sujetos que, en



***Ministerio Público de la Nación***

relación a la sentencia, puedan ser útilmente los destinatarios de sus efectos y por consiguiente de la tutela jurisdiccional (cfr. "C.P.C.C.N., Comentado Anotado y Concordado", T.I, págs. 367/369, Fenochietto; conf. Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *in re* "Zanusso Eliseo c/E.N. s/ Expropiación -Servidumbre Administrativa", del 10/07/01).

Así, hay falta de legitimación para obrar, cuando el actor o el demandado no son las personas especialmente habilitadas por la ley para asumir tales calidades con referencia a la concreta materia sobre la cual versa el proceso (conf. "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Comentado y Concordado con el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires", Fenochietto-Arazzi, Tomo II, págs. 228/229, edit. Astrea).

Concretamente, la legitimación activa supone la aptitud para estar en juicio como parte actora, a fin de lograr una sentencia sobre el fondo o mérito del asunto, que puede ser favorable o desfavorable; mientras que la legitimación pasiva se vincula con la identidad entre la persona demandada y el sujeto pasivo de la relación sustancial controvertida (conf. Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *in re* "Delt 'A' Films S.A. c/E.N. s/expropiación-servidumbre administrativa" del 6/09/01).

Cabe recordar, que la Corte tiene dicho que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal del actor constituye, conforme se señalara precedentemente, un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal, pues la justicia nacional no procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (“Defensor del Pueblo de la Nación - inc. dto. 1316/02 c/ E.N. - P.E.N.- dtos. 1570/01 y 1606/01 s/ amparo ley 16.986 ” de fecha 26/06/2007; art. 2º de la ley 27).

No huelga señalar, que de la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma Constitucional de 1994, no se sigue una automática aptitud para demandar, sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción, en atención a que no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial intervenga en el conocimiento y decisión de "causas" (art. 116 de la Constitución Nacional).

En tal sentido, cuando la actora no precisa en grado suficiente una controversia concreta y circunstanciada, que excede la del mero interés por la defensa de la legalidad de las normas que habilite al Poder Judicial a ejercer el control de constitucionalidad requerido, tal circunstancia impide reconocer en el caso la legitimación activa para deducir la acción de amparo iniciado (conf.



**Ministerio Público de la Nación**

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *in re* “Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/Estado Nacional- Ley 26.124 (DECI 495/06) s/Amparo Ley 16.986”, del 26/06/2007).

**VII-** Sobre esta base, advierto que en autos la parte actora se encuentra integrada por la Sociedad Argentina de Cardiología, el Centro Latinoamericano de Derechos Humanos y el Sr. Pablo María Carcavallo (*vide* fs. 2).

**A.** La legitimación de la Sociedad Argentina de Cardiología se encuentra fundada en la especialidad propia de su objeto y misión.

Conforme el Estatuto de la mencionada sociedad, sus fines son "a) Propender al adelanto y divulgación (tanto a profesionales como a la comunidad) de los conocimientos científicos y técnicos de la Cardiología...; d) Velar por la defensa y el resguardo de los derechos, bienestar, seguridad y la dignidad de los pacientes...; i) Favorecer la asistencia médica y social de los pacientes con afecciones que comprometan al aparato circulatorio y fomentar su prevención; j) Propender a la institución de servicios sociales de prevención y asistencia, así como promover la creación de mutuales y/o cooperativas, éstas últimas encuadradas en las leyes

que normen su actividad, y toda otra forma o sistema que signifique un beneficio social para sus miembros" (fs. 27).

Para ello el Estatuto contempla que la Sociedad Argentina de Cardiología podrá constituir diferentes áreas, entre las que se incluyen: "...B) Área de Políticas para la Salud:... Será responsable de representar a la Sociedad Argentina de Cardiología... ante organismos estatales... cuando la Sociedad Argentina de Cardiología considere necesario iniciar gestiones tendientes a optimizar la atención cardiológica de la población ..." (artículo 3º del Estatuto; fs. 27 vta.).

**B.** Por su parte el Sr. Pablo María Carcavallo acredita que padece "hipertensión arterial, sobrepeso, IAM 2009, angioplastía con stent, altamente asintomático, sin isquemia" y que "continúa un tratamiento con enalapril, atenolol, resuvastatin, SAS" (ver certificado médicos de fs. 42).

**C.** Respecto del Centro Latinoamericano de Derechos Humanos, de su documento constitutivo surge prístino que tiene por finalidad la promoción y protección de los derechos humanos en toda Latinoamérica, y que busca aportar con su labor de defensa de los derechos humanos en beneficio de todos los hombres y mujeres, denunciando las violaciones, presentando propuestas legislativas e impulsando litigios tanto a nivel nacional como internacional.



***Ministerio Público de la Nación***

Del Estatuto anejado a las actuaciones, que luce a fs. 36/37, surge que la mencionada Fundación tiene por objetivos, el de promover la defensa integral de los derechos humanos de todas las personas, a su formación en el conocimiento de los mismos, a la lucha contra los abusos para cambiar las leyes, a realizar labores de investigación centradas en impedir y poner fin a la discriminación, e instar a los gobiernos a asumir la responsabilidad cuando hubieran cometido abusos graves.

Dispone también el recurrir al derecho internacional humanitario para evaluar la conducta de Estados que violaran los derechos, observar la vigencia general de los derechos humanos en los Estados de América, estimular la conciencia de los derechos humanos en los países de América, realizar y publicar estudios sobre medidas tales como para asegurar mayor independencia del poder judicial, actividades de grupos irregulares armados, los menores, las mujeres, los pueblos indígenas, así como participar de conferencias y reuniones, hacer recomendaciones sobre las medias para contribuir y promover, y garantizar los derechos humanos, e investigar las vinculaciones de la actividad empresaria y el medio ambiente, concluyendo con facultades para “hacer presentaciones judiciales para la defensa de los derechos humanos en Latinoamérica”.

**VIII.** Por las constancias de la causa y en concordancia con el fallo precedentemente citado, considero que la parte actora demostró la existencia de un interés especial en el proceso, determinando un nexo lógico entre el status afirmado por el litigante y el reclamo que se procura satisfacer, el cual confirma que los agravios alegados los afectan en forma “suficientemente directa” o “sustancial” (CSJN, Fallos 331:2287), por lo que afirmo que los actores acreditaron de manera suficiente su interés en obtener la reglamentación de la Ley N°27.159, y la designación de la autoridad de aplicación de la misma.

**VIII.** Dilucidada la legitimación activa de los actores, y en consecuencia la existencia de caso, cabe puntualizar que la acción de amparo pretendida es un proceso utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que, por carecer de vías aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales; por esa razón, su apertura exige circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, frente a las cuales los procedimientos ordinarios resultan ineficaces, es decir, que debe estar probado un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por esta vía urgente y expeditiva (CSJN, Fallos: 308:2632; 312:262; 316:3215).



***Ministerio Público de la Nación***

Sabido es que la acción en examen únicamente procede para la tutela inmediata de un derecho constitucional violado en forma manifiesta y resulta inadmisible, en cambio, cuando el vicio que comprometería garantías constitucionales no resulta con evidencia de manera que la dilucidación del conflicto exige una mayor amplitud de debate y prueba. (CSJN, Fallos: 321:1252, considerando 30).

Quienes optan por la vía del amparo conocen las limitaciones inherentes a ella, pues saben que deben acreditar la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, sin exceder las limitaciones propias de este tipo de proceso.

Ello porque el art. 43 de la Constitución Nacional mantiene el criterio de excluir la acción cuando por las circunstancias del caso concreto, se requiere de mayor debate y prueba, y por tanto no se da el requisito de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta; extremos cuya demostración han sido calificados de imprescindibles para la procedencia de aquélla (conf. C.S., Fallos 330:2255; 330:1279; 330:4144, entre otros, esta Sala, “Silvia Revilla Paola Alexandra c/ EN- M° Educación s/ amparo ley 16.986”, del 4/9/12; “Giuliani, Luis Alberto c/ EN- CNRT s/ amparo ley 16.986”, del 25/8/15, entre otros).

Si bien -al delimitar la acción prevista en la ley 16.986- se ha señalado que ella no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, también se dijo que descarta aquellas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no pueden producirse en el breve trámite previsto en la reglamentación legal (Fallos: 307:178). Así, se aparta de dicha vía los casos que por sus circunstancias requieran mayor debate y prueba y, por tanto, sin que se configure la "arbitrariedad o ilegalidad manifiesta" en la afectación de los derechos y garantías constitucionales, requisitos cuya demostración, como se dijo, es imprescindible para la procedencia de esa acción (CSJN, Fallos: 306:788; 319:2955; 323:1825; 331:1403, entre otros).

**IX.** Sentado los requisitos de admisibilidad que la Corte Suprema exige para este tipo de acciones, corresponde adentrarnos al *thema decidendum*, que consiste en determinar si concurre en autos un supuesto de omisión constitucional por parte de la autoridad administrativa, al no dictar la reglamentación requerida.

El núcleo de la problemática, reside en el presupuesto de que exista un deber de reglamentar por parte del Poder Ejecutivo



### ***Ministerio Público de la Nación***

encargado de hacerlo e, injustificadamente, el órgano no cumpla con tal obligación.

Ahora bien, la jurisprudencia reiteradamente ha advertido que, independientemente de la manera en que se apruebe la norma en cuestión, es necesario que concurran otros requisitos indispensables para que, en sentido estricto, se reúnan los elementos constitutivos de la omisión inconstitucional.

Así, podemos señalar como requisitos que conforman tal omisión : (a) la falta de cumplimiento o desarrollo de la Constitución; (b) dicha norma no sea exigible en sí misma (operativa), sino de naturaleza estrictamente programática; (c) en las circunstancias concretas de la producción legislativa, falten las medidas necesarias para tornar exigibles y operativas dichas normas; (d) la inactividad produzca una lesión cierta sobre un derecho o garantía (y al demostrarse la relación causal entre la inactividad y el perjuicio), entonces la omisión inconstitucional se habría configurado *prima facie*, puesto que, además de los extremos mencionados en (a) a (d), debe verificarse (e) la inexistencia de un factor cancelatorio del deber de obrar, cual es la imposibilidad (material, técnica o jurídica) de cumplir con el deber jurídico predeterminado... ( conf. Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma

de Buenos Aires *in re* “ Usabel, Héctor y otros c./Ciudad de Buenos Aires del 22/06/2005).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha expedido en reiteradas oportunidades, en favor de reglamentar normas que prescriban una conducta, cuando esa omisión hace imposible el cumplimiento de un derecho.

Así, se pronunció acerca de la falta de reglamentación de derechos y garantías, ya sea supliendo la omisión mediante el dictado de la regulación pertinente (v. gr. derecho a réplica en el precedente “Ekmekdjian” (Fallos 315:1492); o en el caso de las acciones colectivas en “Halabi” (Fallos 332:111); o bien, urgiendo a la autoridad responsable para que se establezcan pautas de aplicación que permitan asegurar los derechos constitucionales (“Mignone” Fallos: 325:524; “Badaro” Fallos 329:3089; CCAF, Sala IV, *in re* “Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico c/ EN-Superintendencia de Servicios de Salud s/ proceso de conocimiento” del 20 de febrero de 2018).

Por su parte, la Cámara del Fuero se ha pronunciado respecto de omisiones normativas, o ante incumplimientos a mandatos expresos del constituyente o del legislador. Destacó ante la falta de reglamentación de una ley por parte del poder administrador, que “...frustrar un derecho por la mencionada



***Ministerio Público de la Nación***

circunstancia significaría consagrar una hipótesis de inconstitucionalidad por omisión. Así como el texto constitucional cohíbe expresamente el exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 99, inc. 2º), idéntica situación se produciría por silencio del órgano competente en la reglamentación de la ley. En las condiciones enunciadas, no es dudoso, por aplicación del principio de jerarquía normativa —estatuido en el art. 31 de la CN— y que el juez debe respetar (art. 34, inc. 4º del CPCCN), que la pretensión se debe admitir” (Sala III, causa 1774/2015, “Asociación por los Derechos Civiles y otros c/EN-Honorable Cámara de Senadores de la Nación y otro s/ amparo ley16.986”, sent. de 18/8/2016 y su cita).

También la Sala V, al resolver sobre la omisión de dictar las normas para hacer operativo el derecho a la portabilidad numérica, se ocupó de destacar que, al estar reconocido el derecho de modo concreto y específico, la omisión de reglamentarlo no puede constituir un valladar para su operatividad, ya que interpretarlo como una mera enunciación de carácter orientador se traduciría en el desconocimiento de la obligación asumida por el Estado (conf. causa 22270/2008, “Unión de Usuarios y Consumidores

c/ EN-Secretaría de Comunicaciones-Dto. 764/00s/ amparo ley 16.986”, sent. de 30/06/2009).

En esa oportunidad el Tribunal añadió que la circunstancia de que la norma no establezca un plazo determinado para cumplir con la obligación, no es óbice para reconocer la existencia de una omisión en cabeza de la Administración, toda vez que es facultad del Poder Judicial controlar la razonabilidad del actuar de aquélla, incluso en el ejercicio de facultades discretionales (conf. causa cit., cons. X).

De lo anterior se desprende que debe verificarse la existencia de un mandato normativo expreso, exigible e incumplido, por un lado y por otro que la omisión vulnere derechos o garantías.

**X.** En un proceso donde se cuestionaba la omisión del Poder Ejecutivo Nacional de reglamentar el art. 179 de la Ley de Contrato de Trabajo, el Fiscal General Dr. Rodrigo Cuesta, destacó que la Corte estableció los alcances del derecho de rectificación y respuesta consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos frente a la omisión del Poder Legislativo de reglamentarlo (Fallos: 315:1492); reglamentó la acción de hábeas data en el ámbito federal ante la inacción del Poder Ejecutivo (Fallos: 327:226'7); dispuso medidas para revertir las omisiones legislativas y administrativas de la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



***Ministerio Público de la Nación***

y la Provincia de Buenos Aires en la adopción, implementación y gestión de políticas públicas para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo (vt,-, por todos, *Fallos*: 331:1622); e implementó un sistema para regular las acciones colectivas ante la omisión del legislador (*Fallos*: 332: 111).

El Sr. Procurador advirtió, que dichos pronunciamientos tuvieron por objetivo preservar la integridad y la supremacía de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, a cuyo fin el Poder Judicial se encuentra facultado a tratar estas cuestiones, sin que ello importe desvirtuar el sistema de división de poderes y asumir funciones que le son ajenas.

Ello es así dado que lo que se juzga, en el marco de un caso concreto y frente a un agravio constitucional entre partes legitimadas, es el incumplimiento de un mandato normativo explícito, cuya satisfacción los jueces han de exigir a los otros poderes; que ejercerán libremente su arbitrio en lo atinente a la oportunidad, mérito y conveniencia.

Y que en este marco, la configuración de la omisión constitucional requiere comprobar, por un lado, que exista un mandato normativo expreso, exigible e incumplido, y; por el otro, que la omisión vulnere derechos o garantías, es decir que exista un “caso” en los términos del artículo la Constitución Nacional

(Dictamen del Fiscal General del Fuero en causa 49220/2015, “Etcheverry, Juan Bautista y otros c/ EN s/ amparo ley16.986”, sent. de 14 de febrero de 2017).

**XI.** Sobre este piso de marcha, corresponde analizar la norma que se exige reglamentar (Ley N° 27.159 de “Muerte Súbita. Sistema de Prevención Integral”).

Su artículo 1° dispone que el objeto de la ley es regular un sistema de prevención integral de eventos por muerte súbita en espacios públicos y privados de acceso público a fin de reducir la morbimortalidad súbita de origen cardiovascular.

Por su parte en su artículo 3° se establece que la autoridad de aplicación de la presente ley debe coordinar su aplicación con las jurisdicciones en el marco del Consejo Federal de Salud —COFESA— y del Consejo Federal de Educación —CFE—.

En tanto que el artículo 4° regula que, la autoridad de aplicación tiene las siguientes funciones:

- a) Promover la accesibilidad de toda la población a la resucitación cardiopulmonar y a la desfibrilación;
- b) Promover la concientización por parte de la población sobre la importancia de los lugares cardioasistidos y de la cadena de supervivencia;



***Ministerio Público de la Nación***

- c) Promover el acceso de la población a la información sobre primeros auxilios, maniobras de resucitación cardiopulmonar básica y desfibrilación automática externa;
- d) Promover la instrucción básica de primeros auxilios, maniobras de resucitación cardiopulmonar básica y desfibrilación automática externa en el nivel comunitario;
- e) Coordinar la aplicación de la presente ley en el marco de la Comisión RCP - Argentina, de conformidad con la ley 26.835 de promoción y capacitación en las técnicas de RCP básicas, para estudiantes de los niveles medio y superior;
- f) Determinar las pautas de acreditación para la capacitación del personal de los lugares establecidos, en técnicas de maniobras de resucitación cardiopulmonar básica y en el uso de los DEA;
- g) Determinar las pautas de capacitación de quienes participan en espectáculos deportivos, promoviendo la incorporación en los planes de estudio de contenidos referidos a resucitación cardiopulmonar básica y uso de los DEA, para los árbitros y el personal técnico auxiliar de los deportistas;
- h) Desarrollar un sistema de información y estadística de la morbilidad súbita y sus riesgos a nivel nacional;

- i) Promover en su ámbito y en su caso con las jurisdicciones, un registro en el que conste la ubicación de los desfibriladores, su correcta utilización y mantenimiento;
- j) Definir la cantidad de DEA según la determinación de los espacios públicos y privados de acceso público establecidos;

Previendo expresamente en su inciso k) “Determinar el plazo de adecuación que tendrán los obligados por la presente ley, el que no podrá exceder de dos (2) años desde la promulgación de la presente ley”.

Para ello la norma dispone que la autoridad debe determinar la cantidad de DEA que se deben instalar en los espacios públicos y los privados de acceso público , los que deben hallarse en lugares de fácil acceso para su utilización ante una situación de emergencia, y su ubicación debe estar claramente señalizada ( arts. 5° y 6°).

En tanto que para la instrumentación de la ley se establece en su artículo 17 que “el Poder Ejecutivo debe reglamentar la presente ley dentro de los ciento ochenta (180) días de su promulgación”.

La omisión atacada por los accionantes pretende en definitiva la protección del derecho a la salud de la comunidad. Al respecto, existe un reconocimiento expreso al derecho a la salud a



***Ministerio Público de la Nación***

partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, cuando regula que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial... la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.-

Por su parte, el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estipula: “1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad” (ley 23.313).-

En el ámbito regional también se reguló el tema. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, expresa en su art.11 que “Toda persona tiene derecho a que su

salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, al vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad".-

La reforma de 1994 ha dado jerarquía constitucional a los tratados internacionales mencionados, incorporando el derecho a la salud como reflejo del avance de los derechos humanos en el constitucionalismo social, es por ello que no se limita la protección del derecho a la salud a la abstención de daño, sino que exige prestaciones de dar y de hacer que encierra en definitiva la provisión de terapias y medicamentos (BIDART CAMPOS, GERMAN J. "Manual de la Constitución Reformada", T II, pág.107).-

En este sentido el Alto Tribunal ha expresado que "lo dispuesto en los tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 de la Ley Suprema) reafirma el derecho a la preservación de la salud -comprendido dentro del derecho a la vida- y destaca la obligación impostergable que tiene la autoridad pública de garantizar ese derecho con acciones positivas, sin perjuicio de las obligaciones que deban asumir en su cumplimiento las jurisdicciones locales, las obras sociales o las entidades de la llamada medicina privada" (cfr. *in re "Campodonico de Beviacqua"* Fallos 323:3229).-



***Ministerio Público de la Nación***

**XII.** El accionante con relación a la falta de reglamentación que se le imputa, en su informe señala que del informe suministrado por la Secretaría de Promoción de la Salud, Prevención y Control de Riesgos, surge que "... El proceso de reglamentación de la Ley 27.159, ha tenido su inicio luego de la revisión bibliográfica correspondiente; y los encuentros con las sociedades científicas y académicas afines, entre ellas la Fundación Cardiología Argentina de la Sociedad Argentina de Cardiología y la Federación Argentina Cardiología, estando a cargo de esta Dirección Nacional la elaboración del proyecto en cuestión, el cual fuera consensuado con aquellas organizaciones, así como con otros organismos de la Administración Pública, a saber: Dirección Nacional de Emergencias Sanitarias, Dirección Nacional de Maternidad, Infancia y Adolescencia y Departamento Médico da la Presidencia de la Nación..."

Manifiesta asimismo que "el mencionado reglamento tramita por EXP. 2018-2361545-DD#MS, encontrándose actualmente en la Dirección de Asesoría Técnica de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación", razón por la cual considera que la cuestión planteada se ha tornado abstracta, lo que así solicita se declare.

**XIII.** Por los requisitos de admisibilidad cumplidos y las constancias del legajo, considero que en autos se encontraría acreditado, tanto la obligación como el incumplimiento de los deberes que surgen del claro mandato legislativo por parte de la accionada, lo cual resulta abonado por sus propias aseveraciones, cuando hace referencia al trámite que se le estaría imprimiendo a la reglamentación, todo ello habiendo transcurrido holgadamente el plazo previsto legalmente.

**XIV.** Por todo ello, de conformidad con los argumentos expuestos, considero que V.S. debe hacer lugar al amparo interpuesto, ordenando al Poder Ejecutivo Nacional a reglamentar la Ley nº27.159 y designar su autoridad de aplicación (CN, art.43; Ley 16.986, art.2°, inc.d).

Dejo así contestada la vista conferida por el Tribunal.-  
FISCALIA FEDERAL, 25 de noviembre de 2019.

**MIGUEL ANGEL GILLIGAN**

**FISCAL FEDERAL**

**ES COPIA**