

Cámara Contencioso Administrativo Federal, Sala V.

Causa N° 31. 777/96 “Viceconte, Mariela Cecilia c/ Estado Nacional –M° de Salud y Acción Social– s/ amparo Ley N° 16. 986”.

Buenos Aires, 2 de junio de 1998

Y Vistos; Considerando:

I. Que la actora inició su demanda de amparo a fin de que se ordenase al Estado Nacional que:

a) ejecutase la totalidad de las medidas necesarias par a completar la unidad de producción de la vacuna Candid 1 –contra la Fiebre Hemorrágica Argentina– en el Instituto Nacional de Enfermedades Viral es Humanas Dr. Julio Maiztegui, asegurando su inmediato suministro a la totalidad de la población potencialmente afectada por el Virus Junín; y

b) implementase, en coordinación con las áreas públicas competentes, una campaña para restablecer el ecosistema.

II. Que la señora Juez de primera instancia, a fs. 258/265vta., rechazó la acción impetrada e impuso las costas por su orden.

Para así resolver entendió:

a) que, de acuerdo a lo que surgía del informe de fs. 97/125, la demandada daba cuenta de las previsiones que se estaban tomando a fin de producir en el país la vacuna Candid 1 y que, en consecuencia, no

LA “PROTECCIÓN DE LA SALUD” COMO UN DERECHO DE INCIDENCIA COLECTIVA Y UNA SENTENCIA QUE LE ORDENA AL ESTADO QUE CUMPLA AQUELLO A LO QUE SE HABÍA COMPROMETIDO*

I. INTRODUCCIÓN

La precedente sentencia de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, recaída en la causa “Viceconte” configura un fallo con muchas y muy variadas implicancias que, a mi modo de ver, se inscribe en una lista de decisorios judiciales de los últimos tiempos, con significativo valor moral y jurídico. Ciertamente, el modo en que la materia queda resuelta por el fallo puede resultar opinable, pero ello no le quita, antes bien le confirma, esos apuntados valores. Anticipo entonces que el presente comentario será breve, pues el propio decisorio resulta por demás elocuente de hacia dónde podría en lo sucesivo dirigirse la jurisprudencia del Fuero Federal en capítulos tan difíciles como los que a mi juicio y en definitiva el fallo trata, y que, a saber, son: el alcance del control que deben

* “La ‘protección de la salud’ como un derecho de incidencia colectiva y una sentencia que le ordena al Estado que cumpla aquello a lo que se había comprometido” (Comentario al fallo “Viceconte, M. c/ Ministerio de Salud y Acción Social”), Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo, dirigido por Agustín Gordillo, *La Ley*, 1998-F, 9.303.

se advertía que el Tribunal pudiera atender este aspecto del reclamo de la actora, pues se estaría ante una decisión judicial carente de sustento fáctico que la avalase;

b) que la vacuna cuya provisión se solicitaba se encontraba en una etapa de investigación y, por el lo, la facultad para autorizar el suministro era ajena a la competencia de los tribunales judiciales, puesto que dicha facultad era privativa de la autoridad administrativa;

c) que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 16.463, en el caso, no podía hablarse de medicamento, por tratar se de una sustancia en experimentación en proceso muy incipiente y que, por tal razón, ordenar al Poder Ejecutivo el suministro inmediato de la mencionada vacuna Candid 1 sería imponerle una conducta contraria a la ley; y

d) que, en lo atinente a la implementación de una campaña par a restablecer el ecosistema, la vía del amparo era improcedente ya que requería, necesariamente, la realización de pruebas cuya complejidad excedía el limitado marco de este proceso abreviado.

III. Que contra dicha decisión interpusieron y fundaron sus recursos de apelación el Defensor del Pueblo de la Nación (fs. 266/ 271vta.) y la actora (fs. 279/288).

A f s. 291/294vta., fueron contestados los traslados conferidos.

A f s. 311/vta. obra el dictamen del Señor Procurador Fiscal de Cámara.

A fs. 346/361 se agregó el acta y la documentación recabada en ocasión del reconocimiento judicial dispuesto en l a providencia de fs. 313.

desplegar los Jueces con relación al ejercicio de “poderes discrecionales” por parte de los órganos administrativo y legislativo, por un lado, y los problemas de legitimación suscitados a partir de la incorporación de los “derechos de incidencia colectiva” en nuestro derecho a partir de la Constitución Nacional de 1994¹, por el otro.

De ello trata en definitiva la sentencia, a pesar de que los Jueces lo hagan a través de ordenarle cumplir a los órganos políticos aquello a lo que se han comprometido por medio de actos y decisiones adoptadas en el ámbito de facultades que, indudablemente, les resultan propias. Por cierto, han sido estos últimos los que han establecido que la necesidad de producir la vacuna “Candid I”, para prevenir la denominada fiebre hemorrágica argentina –que afecta a una importante población de la República Argentina (tres millones y medio de personas, según surge del fallo)– resulta satisfactoria de una necesidad de interés general. Sin embargo (y ésta parece ser una de las novedades que el caso propone), una vez adoptada la decisión, los Jueces se encuentran habilitados para hacerles cumplir a los órganos con decisión política, aquello a lo que se comprometieron incluyendo la provisión de fondos presupuestarios necesarios para tal objetivo, al punto que la sentencia responsabiliza en forma personal a dos Ministros del Poder Ejecutivo Nacional para llevar a cabo los actos

¹ Es que, en verdad, el contenido de la Cláusula Transitoria Décimoséptima de la reforma constitucional acaecida en el año 1994 parece permitir sostener la existencia de una “nueva” Constitución Nacional, antes que una “reforma” en sentido estricto. Recordemos que dicha cláusula establece: “El texto constitucional ordenado, sancionado por esta Convención Constituyente, reemplaza al hasta ahora vigente”.

IV. Que no puede dejar de tomarse en cuenta, que en el Artículo 43 del nuevo texto de la Constitución Nacional se dispone que toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, “contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley”.

V. Que en el Artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre –cuya jerarquía constitucional le fue acordada en el Artículo 75, inciso 22 del nuevo texto de la Carta Magna– se prevé que toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

En el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos –también con jerarquía constitucional– se dispone 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 alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

En el Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –cuya jerarquía constitucional también se reconoce en la Carta Magna– se estableció que entre las medidas que los Estados Partes deberían adoptar a fin de asegurar la plena efectividad del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental deberían figurar: el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente (inc. b), la prevención y el tratamiento de las

que resulten imprescindibles con tal objeto, pues la sentencia dispone (con todas las letras) que la denominada vacuna “Candid I” en cuestión, se debe producir en el país.

Ello incluso, y como ha quedado dicho, involucra decisiones que exceden el propio ámbito de la Administración pública, pues necesariamente supone que sea el legislador quien acuerde las provisiones presupuestarias necesarias para cumplir con lo que la sentencia decide. La cuestión toma aún mayor relevancia si se asume que la decisión judicial ha sido dictada en el estrecho marco cognoscitivo que supone un proceso de amparo judicial, bien entendido que desde la admisión en el texto formal de la Constitución Nacional de 1994 de este remedio, el mismo no es, como sucediera en el régimen de la Ley N° 16.986 (*ADLA*, XXVI-C, 1491), una vía subsidiaria.

Es como si los Jueces hubieran dictado la sentencia sobre la base de un pacto existente entre los gobernantes y la sociedad, pacto que no se agotaría en que aquéllos ejerzan las competencias que les resultan propias en el marco del ordenamiento jurídico, sino que quedarían obligados por las consecuencias futuras de los actos y decisiones así adoptadas. Desde ya que a los propios Jueces les cabe también ese mismo compromiso con la sociedad, aunque ésta no los haya escogido de una manera directa. En rigor de verdad, y como luego se verá, el fallo trasunta la aplicación lisa y llana de la doctrina que fluye de los Artículos 625 y 630 del Código Civil.

La otra circunstancia sobre la cual la sentencia despierta interés es la admisión del derecho a la “salud” como un derecho de incidencia colectiva tutelable a través de un proceso de amparo judicial, aunque no surge del fallo –al menos en forma expresa– el carácter en el que actuó la parte actora, más allá de la intervención conjunta del Defensor del Pueblo de la Nación.

enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas (inc. c) y, la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (inc. d).

VI. Que la función judicial no se agota en la letra de la ley con olvido de la efectiva y eficaz realización del derecho (*Fallos*: 248:291; 249:37) y para ello debe atenderse antes que a un criterio formalista, a la vigencia de los principios que ampara la Constitución Nacional y que surgen de la necesidad de proveer al bien común, considerando éste como el conjunto de las condiciones de la vida social que hacen posible tanto a la comunidad como a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de su propia perfección (*Fallos*: 296:65).

VII. Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que en el Preámbulo de la Constitución Nacional “ya se encuentran expresiones referidas al bienestar general, objetivo preeminente en el que, por cierto, ha de computarse, con prioridad indiscutible, la preservación de la salud” (cfr.: *Fallos*: 278:313, Considerando 15).

También ha declarado el Alto Tribunal que el objetivo preeminente de la Constitución Nacional, según se expresa en su preámbulo, es lograr el bienestar general, lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es, la justicia social, cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización. Señaló además que tiene categoría constitucional el principio *in dubio pro justitia socialis* y que las leyes deben

II. El caso

La actora promovió la sumaria acción de amparo con el propósito de que se ordenase al Estado Nacional que:

a) ejecutase la *totalidad* (el destacado es mío) de las medidas necesarias para completar la unidad de producción de la vacuna “Candid I” –contra la fiebre hemorrágica argentina– en el Instituto de Enfermedades Virales Humanas Doctor Julio Maiztegui, asegurando su inmediato suministro a la “*totalidad de la población*” (de nuevo el destacado es propio) potencialmente afectada por el Virus Junín; y

b) implementase, en coordinación con las áreas públicas competentes, una campaña para restablecer el ecosistema.

Como quedó de manifiesto, no surge del relato que la sentencia realiza, sobre la base de qué circunstancia se admitió legitimación al actor en este proceso de amparo, por lo que sólo surgiría de manera implícita del fallo la condición de “afectado” en el demandante, que requiere el Artículo 43 de la Constitución Nacional para la procedencia de la vía escogida. Por cierto que al mismo tiempo ha intervenido el Defensor del Pueblo de la Nación, a quien la referida norma constitucional le reconoce legitimación procesal en términos expresos.

Ello cobra particular relevancia tan pronto como se aprecia que, en los hechos, el actor obtuvo una sentencia de efectos *erga omnes* en defensa de un derecho de incidencia colectiva, como es el de la protección de la salud (la de la actora y la de otros tres millones y medio de potenciales afectados por la enfermedad), que los Jueces admiten sobre la base de lo dispuesto en el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional, a través de considerarlo incluido entre los denominados “derechos sociales” (Con-

ser interpretadas a favor de quienes al ser les aplicadas con este sentido consiguen o tienden a alcanzar el bienestar, esto es, las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollar se conforme a su excelsa dignidad (*Fallos*: 289:430).

VIII. Que la declaración de derechos efectuada en nuestra Constitución Nacional no sólo es una declaración de voluntad del Estado que así reconoce la existencia de los derechos individuales, sino que también es un compromiso por el cual el propio Estado se obliga a dictar las normas necesarias y a cumplirlas, es decir, que asumió un compromiso de organizar los ser vicios y prestaciones allí previstas (cfr.: Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 2ª edición).

Cabe destacar, en ese sentido, que el sistema constitucional, al consagrar los derechos, declaraciones y garantías, establece las bases generales que protegen la personalidad humana y a través de su norma de fines, tutela el bienestar general. De ahí que, el eje central del sistema jurídico sea la persona en cuanto tal, desde antes de nacer hasta después de su muerte (*Fallos*: 316:479, voto de los Dres. Barra y Fayt).

Los llamados “derechos sociales” establecidos en el Artículo 14 bis de nuestra Carta Magna y señalados en las Declaraciones y Pactos *supra* referidos tienen un carácter muy diferente al de las libertades tradicionales. Estos “derechos sociales” –entre los que indudablemente se encuentra el derecho a la salud– no constituyen ya para los individuos un derecho de actuar, sino facultades de reclamar determinadas prestaciones de parte del Estado –cuando éste hubiera organizado el servicio– (cfr.: Hauriou, André, Gicquel, Jean y Gélard, Patrice, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1980;

siderando VIII). En efecto, la sentencia no lo dice, pero termina admitiendo a la postre la existencia de legitimación para la defensa de un derecho de “incidencia colectiva” como lo es el derecho a la salud, aunque niega el debate en cuanto a la pretensión a que se adopten medidas en defensa del ecosistema, por entender que la discusión merece un más amplio debate (Considerando XVIII).

III. EL CONTENIDO DE LA DECISIÓN

En consecuencia, y a mi modo de ver, dos cuestiones resultan relevantes en el decisorio dictado por la Cámara Federal. La primera, la relativa al control, aunque no se diga explícitamente, que los Jueces han desarrollado respecto a decisiones discrecionales emanadas de los otros poderes, al ordenarles que adopten las medidas necesarias para cumplir aquello a lo que se habían comprometido². La solución brindada no es sino la establecida en los Artículos 625 y 630 del Código Civil.

Nótese que el decisorio hace mérito de esta circunstancia al recordar que la declaración de derechos y garantías que perceptivamente establece la Constitución Nacional no es sino, y al mismo tiempo, un compromiso del Estado con la sociedad que debe materializarse no sólo en el dictado de las normas que cumplan el objetivo trazado en el texto constitucional, sino y fundamentalmente el deber de cumplirlas;

² Con relación al ejercicio de poderes discrecionales y su control judicial, nos remitimos a lo dicho en nuestro reciente trabajo “Permisos de uso de bienes del dominio público. Lo ateniendo a la discrecionalidad en su otorgamiento, renovación y/o revocación”, *La Ley*, 1998-D, p. 665.

en el mismo sentido, Hübner Gallo, Jorge Iván, *Panorama de los derechos humanos*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1977, p. 18).

IX. Que en el *sub examine* lo que se encuentra fundamentalmente en juego es el derecho a la vida, primer derecho natural de la persona humana preexistente a toda legislación positiva y que, obviamente resulta reconocido y garantizado en nuestra Carta Magna y las leyes.

Mientras algunos derechos de la personalidad humana tienen un régimen minuciosamente previsto en las leyes, otros por el contrario, se caracterizan por su imprecisión. Las dificultades son causadas por la falta de sistematización de las normas respectivas y, desde otro punto de vista, por los adelantos de la ciencia y de la técnica, que suscitan riesgos y generan, al mismo tiempo, esperanzas de mejorar la salud y el bienestar general (*Fallos*: 302:1284, voto de los Dres. Frías y Guastavino).

X. Que el bien común, cometido esencial de la sociedad organizada, se logra a través de fines que sólo pueden ser alcanzados por el Estado mismo, tales como la Defensa Nacional, o la Justicia en sus manifestaciones más frecuentes y comunes. Pero hay otros fines que el Estado asimismo procura y que son concurrentes, en tanto su alcance no corresponde en exclusividad al Estado, sino puede determinar también la acción de los particulares o de otras sociedades (cfr.: *Fallos*: 305:1524, voto del Dr. Bargaño). De esa índole pueden considerarse los fines educacional, culturales o de prevención de la salud. Sin embargo, cuando en un caso determinado no está previsto –por razones de conveniencia económica o interés comercial– que las personas o instituciones privadas atiendan la salud de la población, no cabe sino concluir que incumbe al Estado, en calidad de garante, brindar los recursos necesarios para hacer

“[...] es decir, que asumió un compromiso de organizar los servicios y prestaciones allí previstas [...]” (Considerando VIII y sus citas).

El Artículo 625 del Código Civil, norma que a mi juicio resulta plenamente aplicable a la organización estatal, dispone: “El obligado a hacer, o a prestar algún servicio, debe ejecutar el hecho en un tiempo propio, y del modo en que fue la intención de las partes que el hecho se ejecutara. Si de otra manera lo hiciere, se tendrá por no hecho, o podrá destruirse lo que fuese mal hecho”.

En suma, en este aspecto, la sentencia ha resuelto: a) El Estado debe velar por la salud de la población; b) en tal sentido, debe adoptar las decisiones necesarias para cumplir tal finalidad; c) asumido, por parte de aquél, formalmente el compromiso con la sociedad, debe cumplirlo; y d) los Jueces se encuentran habilitados para controlar ese cumplimiento, pudiendo en caso de ser necesario, así ordenarlo.

El evidente problema que podría suscitarse es que si el legislador federal no acuerda las partidas presupuestarias necesarias, que sólo a él compete con carácter exclusivo (arg. Art. 75 inc. 8º, Constitución Nacional) el deber de la autoridad administrativa se agotaría en solicitarle la correspondiente inclusión en el Presupuesto de la Administración pública nacional. Lo contrario podría implicar que los Jueces sustituyan el criterio de oportunidad del propio legislador, circunstancia que les está expresamente vedada, según la constante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación³. Claro que en última instancia, de no poder cumplirse la obliga-

³ Cfr. “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Poder Ejecutivo”, sentencia del 07-05-1998-C, 556), entre otros.

frente a la enfermedad (esta sala, arg. *in re* “Alcalá, Cristina Beatríz c/ M° de Salud y Acción Social”, 9 de marzo de 1998), de manera eficaz y oportuna.

XI. Que, según surge de la documentación agregada a estas actuaciones y de las posiciones asumidas por las partes, no se encuentra discutido:

a) que la fiebre hemorrágica argentina (FHA) es una enfermedad endemo-epidémica (cfr.: fs. 3,5 del folleto agregado a fs. 44; 45, entre otras);

b) que la protección más completa contra la fiebre hemorrágica argentina o mal de los rastros la ofrece la aplicación de la vacuna Candid 1 (cfr.: fs. 351, primer párrafo), cuya efectividad está en el orden del 95,5% (fs. 361).

c) que la Organización Mundial de la Salud avaló su eficacia y el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación autorizó su aplicación en 1991, por resolución 100 (fs. 351, 6° párrafo);

d) que hasta el presente la totalidad de vacuna Candid 1 ha sido producida por el Instituto Salk, mediante un contrato con el Departamento de Defensa de los EEUU Alrededor de 320.000 dosis de esta vacuna han sido adquiridas, habiendo un stock disponible de 80.000 dosis (fs. 326) y que esa cantidad no es suficiente para inmunizar a los 3.500.000 habitantes de la zona endémica (fs. 351, 7° y fs. 23, 3° párrafo).

e) que considerando que es una enfermedad exclusiva de nuestro país, que no está previsto producir vacuna Candid 1 en el extranjero, y que, debido al número de personas a vacunar la producción de esta vacuna no es atractiva desde el punto de vista comercial, la disponibilidad de dicha vacuna para la

ción tal como estaba comprometida, subsiste el deber de reparar el daño que tal incumplimiento provoque (arg. Art. 630, Código Civil).

El segundo aspecto relevante es el de que la sentencia reconoce que el derecho a la salud configura un derecho de incidencia colectiva ejercido por la actora a través de la acción de amparo promovida con la conjunta intervención del Defensor del Pueblo de la Nación, de donde se desprende que para la Cámara los derechos de tal naturaleza garantizados por el texto constitucional no se agotan en la “enumeración” que realiza la primera parte del segundo párrafo del Artículo 43 de la Constitución Nacional, en tanto la citada disposición establece –en su parte final– la protección de los “[...] derechos de incidencia colectiva en general”⁴.

Está claro que la admisión de los denominados “derechos de incidencia colectiva” (intereses difusos en la tradicional denominación) configura una noción superadora de las clásicas categorías del “derecho subjetivo” y del “interés legítimo”⁵, y en ese orden de ideas de lo relevante, lo trascendente del decisorio es haber dejado en claro que la enumeración que realiza el Artículo 43 de la Constitución Nacional no se agota en las menciones que efectúa.

En definitiva, y como quedó dicho desde el comienzo, el Estado debe cumplir aquello a que lo quedó comprometido con la sociedad, circunstancia de la que, indudablemente, no se encuentran excluidos ninguno de sus órganos.

⁴ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. 2, Buenos Aires, 1998, 3ª edición, p. II-10.

⁵ Cfr. Gordillo, Agustín, *op. cit.*, p. II-4. Sobre este mismo aspecto, véase el reciente trabajo del Doctor Bianchi, Alberto, “Las acciones de clase como medio de solución de los problemas de legitimación colectiva a gran escala”; *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública – Rap*: 235:13 (abril 1998).

población del área endémica está sujeta a los avances del proyecto de producción de Candid 1 en los laboratorios del Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas “Dr. Julio Maiztegui” (cfr. fs. 23, 3° párrafo).

XII. Que surge claramente de autos que el Estado Nacional, a través del ministerio demandado ha asumido el compromiso de producirla aludida vacuna a efectos de combatir la Fiebre Hemorrágica Argentina.

La cuestión a decidir radica entonces en determinar si la demandada ha cumplido puntualmente con sus obligaciones o si, por el contrario, ha incurrido en omisiones lesivas del derecho a la salud de la población potencialmente afectada por la mentada enfermedad.

XIII. Que el proyecto de producción d la vacuna Candid 1 en la Argentina fue iniciado en 1991, lográndose en el año 1997 un 80% de la tecnología de producción y control de calidad (fs. 101), restando finalizar las obras edilicias y de equipamiento del laboratorio de producción (fs. 100).

A pesar de lo afirmado por la demanda (fs. 122) en el sentido de que en el presupuesto de 1997 se contemplaba una partida especial destinada “a terminar de adecuar este Instituto par a este fin”, lo cierto es que, según surge del acta de fs. 346/361 y del reconocimiento judicial efectuado con fecha 12 de diciembre de ese año, lejos estaba el citado Instituto de hallarse en condiciones de producir l a vacuna aludida.

Es que, aún cuando se hubieran finalizado las obras, resta la adquisición y colocación de los aparatos necesarios par a efectuar la producción, requiriéndose, además, un proceso de validación (control de funcionamiento), el que –según el cronograma agregado a fs. 359– recién podría completarse en el primer trimestre de 1999, estimándose que –de no existir inconvenientes– se estaría en condiciones de liberar para su uso la vacuna Candid 1 producida en el país par a fines de dicho año (fs. 337).

XIV. Que es necesario aclarar que en el *sub lite* no se trata de eludir los procedimientos legal es y reglamentarios vigentes a efectos de obtener la autorización de la vacuna por parte del organismo estatal competente, circunstancia que sí se encontraría excluida de la jurisdicción de los tribunales.

XV. Que del informe presentado el 2 de octubre de 1996 por la Director a del Instituto Nacional de Enfermedades Viral es Humanas “Julio I. Maiztegui” se desprende que “no se ha realizado ninguna inversión durante los últimos dos años” que permitiese la habilitación de la unidad de producción de vacuna, la que se encontraba por consiguiente paralizada (fs. 35), lo que se encuentra corroborado por el recorte periodístico acompañado por la demandada a fs. 115, en el que se menciona que el Ministerio de Salud anunciaba que en el presupuesto de 1997 se otorgaba una partida para el mencionado Instituto lo que permitiría la reactivación de la iniciativa.

XVI. Que, teniendo presente que –como se señaló– la preservación de la salud de la comunidad es uno de los objetivos prioritarios de la comunidad organizada como Estado de Derecho, puede arribarse a las siguientes conclusiones:

a) al haber asumido el Estado Nacional el compromiso de producir la aludida vacuna a efectos de combatir la Fiebre Hemorrágica Argentina, los habitantes de las zonas afectadas y, obviamente, el Defensor del Pueblo de la Nación se encuentran legitimados para reclamar le el cumplimiento de dicho compromiso;

b) si bien en el presupuesto del año 1997 se habían previsto partidas especiales destinadas a la reactivación del proyecto, lo cierto es que, con anterioridad a dicho momento, hubo lapsos en que aquel estuvo paralizado por falta de inversiones, con la consiguiente postergación de la meta final, esto es, la producción local de la vacuna Candid 1;

c) la gravedad de la enfermedad, sumado a la gran cantidad de personas con riesgo de contraerla dentro del área endémica (estimada en 3.500.000 personas), torna absolutamente necesario el máximo esfuerzo de las autoridades competentes a fin de finalizar, dentro del menor tiempo posible, todas las tareas, obras y adquisiciones pertinentes para producir la referida vacuna Candid 1 en el país.

d) toda vez que en el cronograma de f s. 359 fue realizado por el Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas “Julio Maiztegui”, y teniendo en cuenta que su cumplimiento excede las facultades del citado organismo, dependiendo, en cambio de las decisiones políticas, presupuestarias y administrativas de las autoridades superiores de la demandada, no es irrazonable sostener que el planteo de autos no ha perdido actualidad, ni puede, en consecuencia, declararse inoficioso un pronunciamiento al respecto.

XVII. Que, en tal es condiciones, corresponde hacer lugar, en este aspecto, a la acción de amparo impetrada y, en consecuencia, ordenar al Estado Nacional –Ministerio de Salud y Acción Social– que cumpla estrictamente y sin demoras, con el cronograma cuya copia se encuentra agregada a fs. 359, responsabilizando en forma personal a los Ministerios de Salud y Acción Social y de Economía y Obras y Servicios Públicos –en sus respectivas áreas de competencia–, y obligando asimismo, a los organismos a su cargo al cumplimiento de los plazos legales y reglamentarios.

XVIII. Que, desde otro ángulo, no puede ser admitida la petición de la demandada referente a la implementación, en coordinación con las áreas públicas competentes, de una campaña para restablecer el ecosistema que contemple, en particular, la conservación y restablecimiento en las zonas afectadas de los pajonal es naturales, hábitat del felino llamado gato de las pajas, y también de las tierras duras aptas para la vivienda natural de lechuzas, aves de presa, cazador es naturales de los roedores.

En efecto, de la documentación acompañada por l a actora no surge en forma terminante –en el ámbito de esta acción de amparo– que aquellas medidas produzcan los efectos que allí se pretende. Cualquier decisión al respecto, en tanto fuese de competencia de los Jueces, requeriría un mayor caudal de información y prueba que pudiese permitir conocer en forma pormenorizada no sólo la situación actual, si no las perspectivas de la evolución de la situación y el impacto que pudieran tener las medidas adoptadas y aquel las propuestas.

En efecto, es de hacer notar, a modo de ejemplo, la contradicción existente entre la postura de la actora y la de la demandada en cuanto a la cuestión relativa a la costumbre de “arar hasta el alambrado”. La demandante se opone porque sería la causa de la eliminación de las “tierras duras aptas para la vivienda natural de lechuzas, aves de presa, cazadores naturales de los roedores” (fs. 13), mientras que par a los organismos de salud la recomendación es “arar hasta el borde de los alambrados” (fs. 40 y 44-18).

También puede señalar se que no existe coincidencia en el caso de los pajones naturales. Según la actora han de conservar se porque constituyen el hábitat del felino gato de las pajas (fs. 15), en tanto que par a las demandadas es menester mantener desmalezados los lugares en los que los roedores construyen sus nidos (fs. 40 y 44-15).

Ello no implica, por supuesto, pronunciamiento definitivo alguno acerca de la validez o no de dichas medidas; es sólo que, frente a la eficacia demostrada de la vacuna Candid 1, y ante la falta de manifiesta procedencia de las otras pretensiones, extenderse en este proceso acerca de su procedencia o eficacia excede las posibilidades de evaluación de este tribunal por la vía intentada.

Por todo lo expuesto, corresponde hacer lugar, en par te, a la acción de amparo impetrada y, en consecuencia, ordenar:

a) al Estado Nacional –Ministerio de Salud y Acción Social– que cumpla estrictamente y sin demoras con el cronograma cuya copia se encuentra agregada a fs. 359, responsabilizando en forma personal a los Ministros de Salud y Acción Social y de Economía y Obras y Servicios Públicos –en sus respectivas áreas de competencia– , y obligando asimismo, a los organismos a su cargo al cumplimiento de los plazos legal es y reglamentarios;

b) poner esta sentencia en conocimiento del Sr. Presidente de la Nación y del Jefe de Gabinete de Ministros, mediante oficio de estilo;

c) encomendar al Sr. Defensor del Pueblo de la Nación el seguimiento y control del cumplimiento del referido cronograma, sin que obste a ello el derecho que le asiste a la actora en tal sentido; y

d) sin perjuicio de lo precedentemente dispuesto, la demandada deberá, dentro del plazo de diez (10) días de quedar notificada de la presente, informar al tribunal acerca del cumplimiento del cronograma referido en el punto a). Las costas de ambas instancias se imponen en el orden causado en atención al resultado al que se arribó y a la novedad de la cuestión planteada

Regístrese, notifíquese –personalmente a los Ministerios de Salud y Acción Social y de Economía y Obras y Servicios Públicos– y devuélvanse.

María Jeanneret de Pérez Cortes - Alejandro J. Uslenghi - Guillermo Pablo Galli.