



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE RIO CUARTO

6364/2020

SOCIEDAD RURAL DE RIO CUARTO Y OTROS c/ PROVINCIA DE SAN LUIS - PODER EJECUTIVO s/AMPARO LEY 16.986

Rio Cuarto, primero de julio de dos mil veinte.

Y VISTOS: Estos autos caratulados: “**Sociedad Rural de Río Cuarto y Otros c/Provincia de San Luis-Poder Ejecutivo s/Amparo Ley 16.986**”, FCB N° 6364/2020;

1) Que acuden a la instancia la **Sociedad Rural de Río Cuarto, la Asociación Fomento Rural Pueblo Torres de Vicuña Mackenna, la Asociación Civil de Transportistas de Achiras y el Consorcio Caminero N° 158 de Achiras**, patrocinados por los Dres. Antonio María HERNANDEZ, Javier H. QUIROGA CONTRERAS y Antonio María HERNANDEZ (h.) promoviendo acción de amparo en contra de la Provincia de San Luis-Poder Ejecutivo, con el objeto de impedir que la demandada siga lesionando con ilegalidad y arbitrariedad manifiesta, los derechos de entrar, permanecer y transitar, usar y disponer de la propiedad, ejercer industria lícita, comerciar y profesar libremente el culto de cientos de ciudadanos y productores que representan, ocasionados por el Decreto N° 1894/2020 dictado por el señor Gobernador de la Provincia de San Luis, publicado en el Boletín Oficial con fecha 1 de abril de 2020 y los protocolos de ingreso y egreso de la Provincia, que han dispuesto el cierre de rutas.

Señalan que toda limitación de derechos humanos por motivos de estado de emergencia exige criterios de razonabilidad y proporcionalidad, habiendo la Provincia de San Luis dictado diferentes protocolos para el ingreso y egreso de personas con residencia real dentro y fuera de sus límites, en razón del Decreto 297, apreciándose que los mismos desconocen palmariamente los criterios constitucionales y convencionales de respeto a los derechos fundamentales.



#34849322#261266286#20200701123007269

A tenor de la documental que adjuntan dicen que se exhiben las rutas de acceso a la Provincia que se cierran, además de otras medidas unilaterales y arbitrarias que se han dictado sin tener en cuenta situaciones reales y la profunda interrelación humana, económica, comercial, agropecuaria, industrial, familiar y de culto que existe entre las dos provincias y particularmente entre el departamento Río Cuarto y toda la amplia zona limítrofe del territorio puntano. Ejemplifican con el protocolo que se dictó para el sector agropecuario que restringe el ingreso dando diferentes opciones como son la cuarentena de 14 días o un hisopado que además son a cargo de las personas afectadas. Agregan que para la circulación interna dentro de la Provincia existe asimismo un permiso especial el cual caduca una vez que se egresa de la provincia (previa autorización de egreso) y nuevamente comienza el ciclo, para luego nuevamente ingresar. Destacan lo inviable de las medidas dado los tiempos biológicos que en épocas determinadas necesita la actividad agropecuaria, tales como monitoreos e intervenciones constantes, diarias e intensivas. Asimismo destacan, respecto de esta actividad, que el riesgo de transmisión es muy bajo, ya que para su desarrollo no es necesaria la concentración de personal, no se está en contacto directo ni masivo con poblaciones cercanas, pues es una actividad que se realiza al aire libre con gran distanciamiento entre los operarios. Desatan lo que acontece en el sector del transporte que esta sufriendo igualmente medidas arbitrarias que les obliga a recorrer 120 km desde la localidad de La Punilla hasta santa Rosa del Conlara o Villa Mercedes, para realizar una desinfección exterior de sus vehículos, de dudosa efectividad, con costos exorbitantes en relación a las tarifas de sus fletes y esfuerzos injustificados que producen perjuicios económicos y enorme consumo de tiempo. También alegan una contradicción entre la palabra escrita en los protocolos y los requerimientos de entrada en los puestos policiales, cuyas exigencias, requisitos y formularios dependen pura y exclusivamente de la voluntad o criterio del agente de turno al momento del control.

Acusan por ello una inseguridad jurídica mayúscula para el sector del transporte, tratándose de una actividad esencial para quienes tienen a su cargo el traslado de alimentos





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE RIO CUARTO

(carnes y granos) para abastecer a la población, a lo que se suma que está en curso la cosecha de maíz.

Desarrolla profusamente acerca de la evolución paulatina de las medidas de cierre de todo el límite entre provincias, en particular en esta zona, lo que fue generando situaciones inusitadas y que afectan de manera diferente a toda la ciudadanía. Desatacan que en un primer momento se comenzaron a hacer controles sobre las rutas pavimentadas, luego se cerraron con terraplenes de tierra caminos rurales, los que están a cargo del Consorcio N° 158 de Achiras y por último se realizaron zanjas de más de un metro de profundidad, a modo de cortinas de hierro en el límite provincial, con el fin de impedir el paso de personas por cualquier medio a través del interior de los establecimientos rurales situados entre ambas provincias. Que actualmente personas desesperadas cruzan como pueden por el interior de los propios campos a pie, en bicicleta, a caballo, dejando sus vehículos en el límite, por medio de caminos improvisados que cabe destacar son absolutamente inseguros, riesgosos y costosos por la cantidad de kilómetros que en muchos casos tienen que recorrer para llegar a destino, conociéndose el trágico desenlace de dos personas muertas en otra zona también limítrofe de las Provincias de Córdoba y San Luis, en el oeste cordobés, al cerrarse el camino que une La Paz (Córdoba) con Merlo (San Luis) y al no poder pasar por el terraplen que alcanza los 4 mts. de altura.

Alude a múltiples actividades que interrelacionan a los ciudadanos e instituciones que viven de uno y otro lado del límite provincial, dando cuenta de las gestiones llevadas a cabo desde los Municipios de Chajan y Achiras, sin obtener respuesta.

Citan instrumentos internacionales, ofrecen prueba y postulan el dictado de una MEDIDA CAUTELAR INNOVATIVA ordenando al Gobernador de la Provincia de San Luis que ordene la inmediata apertura de la Ruta Provincial 30, de los caminos vecinales y de la Ruta Nacional 8.

2) Conferida vista a la señora Fiscal la misma emite dictamen señalando que la justicia federal es competente pues se trata de una causa entre una Provincia y vecinos de otra (art. 116). Señala que si bien podría interpretarse –atento las partes intervinientes- que la



competencia sería originaria de la C.S.J.N., la misma puede ser prorrogada, citando el art. 2 del C.P.C.C.N y la doctrina del Fallo “*FLORES Reinaldo Feliciano y otra c/Provincia Bs.As*”, en función del cual el Máximo Tribunal ha reconocido la validez de la prórroga de la competencia originaria a favor de los Tribunales inferiores de la Nación cuando dicha jurisdicción corresponde *ratione personae*. Ello así por constituir una prerrogativa de carácter personal, que como tal puede ser expresa o tácita. Cita precedente reciente de la Cámara de Resistencia, Provincia de Chaco, mediante sentencia de fecha 20/04/2020 que confirmó la cautelar dictada por el Juzgado Federal de Resistencia N° 1.

Concluye afirmando que este Juagado Federal es competente material y territorialmente para entender en la tramitación del presente amparo.

3) Ingresando al análisis de la cuestión planteada vale señalar que en el año 1994 con la reforma constitucional se incorpora el amparo en el art. 43, con cariz de acción rápida y expedita que encuentra regulación también en documentos internacionales, tales como el art. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica) el art. 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, usando la expresión disponer procedimiento sencillo y breve o recurso efectivo; recurso sencillo y rápido.

En la especie, es oportuno resaltar que un nuevo paradigma en lo que a la administración de justicia atañe exige priorizar la tutela judicial efectiva, siendo para ello necesario restablecer de manera pronta el orden jurídico que se acusa alterado.

En tal cauce, el Art. 116 de la C.N. señala que corresponde a la Corte Suprema y tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación. Al decir de María Angélica GELLI, en comentario a dicha norma, el artículo “...*define las causas delegadas por las provincias para que sean resueltas por los órganos jurisdiccionales del Estado Federal.*” (Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada, Tomo II, Pág. 528, La Ley)





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE RIO CUARTO

Por último señalo que, el comercio interjurisdiccional y todo lo concerniente al tráfico interprovincial derivado del art. 75 inc. 13 de la Constitución Nacional, constituyen típicas cuestiones constitucionales por encontrarse reglado expresamente en la Carta Magna, habiendo el Máximo Tribunal interpretado que el vocablo comercio comprende “*además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles por todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la transmisión por telégrafo, teléfono u otro medio de ideas, órdenes y convenios, definiendo el poder para regularlo como propio del Congreso Nacional, cuyo ejercicio se corresponde de manera tan completa como en un país de régimen unitario (Fallos 320:1302 “Hidroeléctrica El Chocón S.A. c. Pcia. de Bs As.”)*”.

Jurisprudencialmente se tiene dicho recientemente que “*...la concreta determinación de la competencia para resolver en definitiva en un amparo resulta relevante desde que garantiza una pronta resolución y no sucesivos traslados entre órganos judiciales, tornándose así ineficaz y estéril la tutela del derecho que se denuncia como vulnerado o amenazado, lo que conspira contra la rápida y eficaz decisión que debe existir en esta materia*” (Cámara Federal de Resistencia, fallo de fecha 20 de abril de 2020.)

Ello así y dada la urgencia que impone la cuestión traída a la instancia corresponde mi avocamiento para conocer acerca del planteo cautelar, estimando que un esquema claro de análisis consiste en enfocar el tema traído a decisión judicial, desde la perspectiva más clara en jerarquía normativa, conforme el sistema jurídico argentino y el Estado Federal de Derecho para restaurar la convivencia institucional, que aún la emergencia por pandemia no puede ni debe desconocer, tal como reiteradamente el Poder Ejecutivo Nacional ha señalado en aras de abordar las medidas necesarias con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales.

Resulta necesario aclarar que el análisis de constitucionalidad que se plantea en la demanda resulta materia ajena al análisis periférico que por vía cautelar debe el suscripto resolver, sin perjuicio de lo cual, la medida innovativa, ha sido admitida con carácter excepcional por configurar un anticipo de jurisdicción favorable, frente a la posibilidad de evitar perjuicios irreparables o de gravedad tal que tornaran muy dificultosa o imposible su



reparación mediante la sentencia definitiva. Así la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “CAMACHO ACOSTA” (Fallos 320:1633) ha considerado a la medida cautelar innovativa “...como una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado y, que por configurar un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, resulta justificada una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión... dichas medidas precautorias se encuentran enderezadas a evitar la producción de perjuicios que podrían producirse en caso de inactividad del magistrado y podrían tornarse muy dificultoso o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva...”. Así también, en idéntico sentido, se pronunció el Máximo Tribunal en los autos caratulados “RECURSO DE HECHO deducido por la DEFENSORA OFICIAL de P. C. P. y la actora en la causa PARDO, Héctor Paulino y Otro C/ DI CESARE, Luis Alberto y Otro S/ art. 250 del C.P.C.”, con fecha 06/12/2011.

Justifica la intervención judicial, **la inmediatez del conflicto** vinculado a la garantía de circulación ciudadana establecida conforme a las normas reglamentarias dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el DNU 260, 297/2020 y posteriores dictadas en sentido análogo, que fueron fijando actividades que se consideran esenciales, facultando a los ciudadanos que desplegaban o llevaban a cabo las mismas a circular con el debido certificado extendido conforme marcos legales pertinentes.

A modo de ejemplo el art. 6º inciso 12 y 13 del Decreto 297/2020 exceptuó la restricción de circulación, tránsito y transporte a determinadas actividades esenciales, entre las que se enunciaba la actividad vinculada a la industria alimentaria y actividades de producción agropecuarias, entre otras (inc. 12 y 13) previéndose la adecuación de cada zona a protocolos conforme el estado de avance de la pandemia, en modo coordinado entre las esferas nacionales y provinciales intervinientes (art. 3). De lo dicho se sigue que, las Provincias deben adecuarse o ensamblar sus acciones conforme a las directivas nacionales.

Esta habilitación para circular, conforme las normas legales nacionales en vigor, no sólo alcanza a los distintos departamentos de una provincia, sino también al libre tránsito





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE RIO CUARTO

entre éstas. En consecuencia las restricciones que se ocasionan unilateralmente por la Autoridad Provincial interviniente, en contradicción con las normas nacionales dictadas en el marco de esta emergencia sanitaria, estarían en condiciones de producir un daño concreto a los derechos de los ciudadanos representados por los amparistas, importando un presunto exceso de parte del poder de policía local.

Debo señalar, que con fecha 9 de abril de 2020, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos, como órgano de protección de los DD.HH. emitió la Declaración titulada “COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”, siendo dable destacar el párrafo que consigna que “Todas aquellas medidas que los estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos”**

Desde nuestra Constitución Nacional, que en el preámbulo abraza la promoción del bienestar general, deben repasarse aquellos preceptos que observados en rigor nos permitirán hacerlo efectivo. En esta línea el **art. 8** de la Carta Magna establece que “Los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás..”

El art. 9 por su parte reza que “En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales...”

El art. 28 establece el principio de razonabilidad, consignando que “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”

Por su parte el **art. 128** de la Carta Magna reza que “Los gobernadores de provincias son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”. Claramente la normativa constitucional enunciada, obliga a los Estados



Provinciales y a sus autoridades a garantizar la libre circulación de bienes y personas que provengan de otras provincias, si estas cumplimentan los requisitos exigidos por la normativa nacional dictada con motivo de la emergencia sanitaria, luciendo las medidas tomadas por la autoridad provincial en principio irrazonables y/o excesivas.

Analizados conforme este contexto los recaudos necesarios para la procedencia de la cautelar, debo señalar respecto de la **VEROSIMILITUD DEL DERECHO**, sumariamente y sin ingresar en otras connotaciones que serán objeto de un pormenorizado análisis al resolver en definitiva, que prima facie aparecen acreditadas las situaciones de hecho expuestas en la demanda. En tal cauce, los actores han probado con sendas constancias documentales que la provincia vecina de San Luis ha procedido al corte de rutas y caminos, lo que incluso se ha llevado a cabo con elementos que físicamente impiden la circulación, tal como ilustran las fotografías añejadas a la demanda.

Da cuenta la demanda de diversas lesiones a derechos que en orden de gradación pueden ubicarse desde la muerte de personas intentando franquear los vallados físicos, hasta quienes lo hacen por medios inseguros, riesgosos y costos.

Se advierte en este sentido la suspensión de derechos y garantías de raigambre constitucional que excederían el marco de la emergencia sanitaria vigente y cuya tutela no admite demoras puesto que la libre circulación en rutas argentinas está garantizada por la Constitución Nacional, dado que su sentido es generar la unión y que las provincias no funcionen como países en sí mismos.

Las medidas adoptadas por la Provincia, en especial la de cierre fronterizo dispuesta se presentaría en apariencia como extrema frente a otras posibilidades tales como el control preventivo para evitar el ingreso de contagiados o casos sospechosos.

Finalmente, no puedo obviar el análisis del dictado reciente del Decreto 576/2020 del Poder Ejecutivo Nacional de fecha 29/6/2020 por cuanto el mismo tiñe de mayor verosimilitud a la cuestión planteada, toda vez que dispone en su artículo 3º la medida de **DISTANCIAMIENTO SOCIAL, PREVENTIVO Y OBLIGATORIO** para todas las personas que residan o transiten en los aglomerados urbanos, partidos y departamentos de las





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE RIO CUARTO

provincias argentinas en tanto estos verifiquen en forma positiva los parámetros epidemiológicos y sanitarios que allí se consignan, indicándose en el art. 4 cuales son los lugares alcanzados a la fecha por el DISTANCIAMIENTO SOCIAL PREVENTIVO Y OBLIGATORIO, SIENDO TODOS LOS DEPARTAMENTOS de la Provincia de Córdoba y San Luis unos de los indicados, razones estas que desvanecerían el peso de medidas tan extremas como las asumidas en la Provincia de San Luis para el ingreso y circulación como mecanismo de control sanitario

Respecto del **PELIGRO EN LA DEMORA**, el transcurso del tiempo desde el inicio de la cuarentena, y la necesidad de evitar perjuicios irreparables a los bienes y derechos de los ciudadanos que acuden a esta instancia, tornan procedente el acogimiento de la medida cautelar postulada, ordenando al señor Gobernador de la Provincia de San Luis, que arbitre los medios pertinentes para proceder a la apertura y circulación de la Ruta Nacional Nro. 8, Ruta Provincial Nro. 30 y los respectivos caminos vecinales, que se dan en el límite entre la Provincia de Córdoba y San Luis, siempre y cuando las personas que pretendan transponer dicho límite provincial, posean el “**CERTIFICADO UNICO HABILITANTE para circulación-COVID 19**” de conformidad a lo dispuesto en el art. 5 y 25 del Decreto N° 576/20.

Ante la ausencia de caso sospechoso o confirmado, deberá abstenerse la autoridad local de restringir el ingreso, permanencia y egreso de los ciudadanos –de los departamentos en los que el suscripto posee jurisdicción y que provengan de las denominadas zonas “blancas”- que acrediten condición para circular en el marco de la norma nacional vigente y en tanto demuestren puntos de conexión con la vecina localidad referidos a propiedades, razones laborales, cuestiones de salud, relaciones familiares, y/o actividades exceptuadas que requieran de su circulación hacia la vecina Provincia de San Luis.

Todo previa fianza personal de letrado apoderado de los accionantes que deberá rendirse mediante escrito subido electrónicamente al sistema Lex 100.

Fecho líbrese oficio, comunicando igualmente la presente medida al Ministerio de Salud de la Nación y Ministerio del Interior.



#34849322#261266286#20200701123007269

Por lo expuesto y normas legales citadas, **RESUELVO:** 1) Dar curso a la presente acción de amparo, toda vez que a criterio del suscripto se encuentran prima facie reunidos los requisitos que hacen viable la vía intentada. En tal cauce, confiárase traslado a la accionada para que en el término de ocho (8) días produzca el informe circunstanciado que prescribe el art. 8 de la Ley N° 16.986, bajo apercibimiento de ley. A tal fin ofíciese quedando a cargo de la amparista la confección y diligenciamiento del oficio pertinente. 2) **HAGASE LUGAR A LA MEDIDA CAUTELAR INNOVATIVA** peticionada ordenando al señor Gobernador de la Provincia de San Luis, que arbitre los medios pertinentes para proceder a la apertura y circulación de la Ruta Nacional Nro. 8, Ruta Provincial Nro. 30 y los respectivos caminos vecinales, que se dan en el límite entre la Provincia de Córdoba y San Luis, siempre y cuando las personas que pretendan transponer dicho límite provincial, posean el **CERTIFICADO UNICO HABILITANTE** para circulación-COVID 19 de conformidad a lo dispuesto en el art. 5 y 25 del Decreto N° 576/20. Ante la ausencia de caso sospechoso o confirmado, deberá abstenerse la autoridad local de restringir el ingreso, permanencia y egreso de los ciudadanos –de los departamentos en los que el suscripto posee jurisdicción y que provengan de las denominadas zonas “blancas”- que acrediten condición para circular en el marco de la norma nacional vigente y en tanto demuestren puntos de conexión con la vecina localidad referidos a propiedades, razones laborales, relaciones familiares, y/o actividades exceptuadas que requieran de su circulación hacia la vecina Provincia de San Luis. **Todo previa fianza personal de letrado apoderado de los accionantes que deberá rendirse mediante escrito subido electrónicamente al sistema Lex 100.** Fecho líbrese oficio, comunicando igualmente la presente medida al Ministerio de Salud de la Nación y Ministerio del Interior. Todo sin que implique adelantar criterio sobre el fondo de la cuestión y bajo apercibimiento de ley. A tal fin deberán librarse oficios de práctica cuya confección y diligenciamiento queda a cargo de la actora. 3) Protocolizar la presente y hacerla saber personalmente o por cédula





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE RIO CUARTO



#34849322#261266286#20200701123007269