



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

1331/2020

Incidente N° 1 - ACTOR: ASOCIACION DE CLINICAS Y SANATORIOS Y FEDERACION MEDICA DEL CHACO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES Y/O PODER EJECUTIVO DE LA PROV. DE CORRIENTES s/INC APELACION

Resistencia, 20 de abril de 2020.-

**Y VISTOS:**

Para resolver en estos autos caratulados: “**ASOCIACION DE CLINICAS Y SANATORIOS Y FEDERACION MEDICA DEL CHACO C/ MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES Y/O PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES S/ MEDIDA CAUTELAR**” EXPTE. N° FRE **1331/2020/1/CA1**, provenientes del Juzgado Federal N° 1 de Primera Instancia de la ciudad de Resistencia; y

**CONSIDERANDO:**

I. Que arriban las presentes actuaciones a conocimiento de este Tribunal en virtud del recurso de apelación deducido por la demandada a fs. 51/56 contra la resolución obrante a fs. 33/38, el que luego de concedido fue respondido por la contraria a fs. 69/77.

Elevada virtualmente la causa, quedó radicada ante este Tribunal, llamándose Autos para resolver según constancias de fs. 80.

II.- El recurrente plantea, en primer término, cuestión de competencia por vía de declinatoria por entender que la justicia federal de la provincia del Chaco es incompetente para entender en las actuaciones.

Señala que la acción ha sido promovida ante un Tribunal incompetente, puesto que corresponde que entienda originariamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por tratarse de un conflicto planteado entre Asociaciones Civiles de la Provincia del Chaco en virtud del dictado de una decisión del gobierno de la Provincia de Corrientes, en uso de las facultades otorgadas por el DNU N° 297/2020 art. 10 y el art. 128 CN, omitiendo lo prescripto en el art. 196 del CPCCN que establece que los jueces deberán abstenerse de dictar medidas precautorias cuando el conocimiento de la causa no fuese de su competencia. No obstante –agrega– si lo hiciera, inmediatamente después de requerido remitirá las actuaciones al que sea competente.



Agrega que si bien la cuestión está vinculada al fuero federal por la naturaleza del acto cuestionado, al ser demandada una provincia, la competencia escapa a los Tribunales inferiores de la Nación por ser originaria de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad a las prescripciones del art. 117 CN.

A continuación, expresa agravios contra la medida cautelar concedida. Señala que en autos se ha dictado una medida cautelar que implica desconocer las facultades del Comité de Crisis COVID -19 de la Provincia de Corrientes, las cuales surgen de la delegación efectuada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el DNU N° 297/2020 y el art. 128 CN.

Sostiene que la magistrada ha dictado la resolución cautelar haciendo primar el interés particular de dos asociaciones privadas, mas no el de la justicia, y mucho menos el de proteger la salud pública, como refiere.

Afirma que tanto la resolución atacada como la misma actora no han demostrado siquiera mínimamente la verosimilitud del derecho pretendido. Agrega que la resolución precautoria dictada altera el estado de derecho existente, lo que constituye un anticipo de jurisdicción favorable, anticipando la decisión de mérito por coincidir el contenido de la medida cautelar con el de la sentencia final que el justiciable desea obtener. Señala que al momento de dictarse la sentencia de fondo, el daño ocasionado a la población de la Provincia de Corrientes ya será irreparable.

Destaca que la medida cautelar dispuesta en autos reviste los mismos efectos que si se hubiera hecho lugar a la demanda y ejecutado la sentencia, lo que constituye un claro ejemplo de exceso jurisdiccional, y un menoscabo al derecho de defensa en juicio de la Provincia de Corrientes.

En cuanto a los requisitos de procedencia, señala que no se ha acreditado fehacientemente cuáles son los domicilios de los profesionales de la salud y cuáles son sus lugares de trabajo. En relación a la representación que invocan, denuncia que tampoco ha sido acreditada, teniendo en cuenta que la afiliación a estas asociaciones civiles no es de carácter obligatorio.

Agrega que los derechos que pretenden defender son personalísimos (transitar) y económicos (trabajar), por lo que no son susceptibles de ser ejercidos colectiva y supletoriamente por asociaciones civiles, como tampoco lo es la supuesta protección de la salud pública de la Provincia del Chaco. Considera que estas circunstancias determinan la falta de legitimación activa objetiva de la actora porque solicita una medida cautelar que se dirige a ciertos médicos correntinos que no son parte del proceso. Concluye en que la medida cautelar es nula de nulidad absoluta porque se dirige a personas que son ajenas a la litis.

Sostiene que no se configura, ni siquiera *prima facie*, la manifiesta arbitrariedad del Estado, por lo que no resulta procedente una medida cautelar





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

dictada por un juez incompetente de otra provincia que interfiere con la política sanitaria que está desarrollando la Provincia de Corrientes frente a la pandemia.

Destaca que la medida dispuesta se opone a la jurisprudencia unánime conforme la cual el dictado de una cautelar contra los poderes públicos no puede fundarse en la mera invocación de arbitrariedad, teniendo en cuenta la presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos. Reputa insuficiente la contracautela prestada. Cita jurisprudencia en abono de su postura. Plantea el Caso Federal y finaliza con petitorio de estilo.

III.- Tras el análisis de los agravios precedentemente sintetizados, cabe abordar inicialmente el cuestionamiento que efectúa la apelante a la competencia de la magistrada de la instancia anterior.

Al respecto –y sin perjuicio de lo que se resuelva en definitiva en el incidente formado– cabe señalar que las suscriptas compartimos el criterio según el cual 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. Por ello, frente al pedido de medida cautelar, la solución que más se adecua a dicho principio consiste en concederla o denegarla y remitir, con posterioridad, los autos al juez competente con la celeridad que la situación amerita. Tal temperamento deriva del carácter operativo de los arts. 18 de la Declaración Americana de Derechos Humanos, 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, garantizando así que la tutela judicial sea efectiva. (Cfr. Gallo Quintián, Federico y Pérez Castella, Héctor (h), “Acción de Amparo. Cuestiones de competencia y medidas cautelares”, SAIJ: DACC030030)

IV.- Zanjado lo anterior, cabe señalar que no puede prosperar el agravio que se expone con base en que la medida decretada anticipa la decisión de mérito por coincidir con la sentencia final que el justiciable desea obtener. En efecto, si bien la Corte Suprema 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 (confr. Fallos: 316:1833 y causa P. 489 XXV "Pérez Cuesta S.A.C.I. c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (prohibición de innovar)" del 25 de junio de 1996), lo cierto es que en ciertas ocasiones -como ocurre en el sub lite- existen fundamentos de hecho y de derecho que imponen al tribunal expedirse provisionalmente sobre la índole de la petición formulada. Que ello resulta así pues es de la esencia de esos institutos procesales de orden excepcional enfocar sus proyecciones -en tanto



dure el litigio- sobre el fondo mismo de la controversia, ya sea para impedir un acto o para llevarlo a cabo, porque dichas medidas precautorias se encuentran enderezadas a evitar la producción de perjuicios que se podrían producir en caso de inactividad del magistrado y podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva. Que el mencionado anticipo de jurisdicción que incumbe a los tribunales en el examen de ese tipo de medidas cautelares, no importa una decisión definitiva sobre la pretensión concreta del demandante y lleva ínsita una evaluación del peligro de permanencia en la situación actual a fin de habilitar una resolución que concilie -según el grado de verosimilitud- los probados intereses de aquél y el derecho constitucional de defensa del demandado. (confr. causa C. 2348. XXXII. Camacho Acosta, Maximino c/ Grafi Graf S.R.L. y otros.)

V.- Ahora bien, disipadas ambas cuestiones e ingresando a las circunstancias que motivan la presente, es de señalar que, según lo establecido en el art. 1 de la ley 27.541 se declaró en nuestro país “la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, **sanitaria y social...**” **delegándose en forma expresa en el Poder Ejecutivo Nacional**, las facultades comprendidas en la mencionada ley en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases de delegación establecidas en el artículo 2º, hasta el 31 de diciembre de 2020.

Por su parte, el Decreto 260/2020 -dictado en uso de las atribuciones conferidas al Presidente de la Nación por el art. 99 inc. 1 y 3 CN- amplió la emergencia nacional en materia de salud por el plazo de un año, y en virtud de las circunstancias de público conocimiento, se dictaron los sucesivos Decretos de Necesidad y Urgencia, que fueron ampliando la emergencia declarada, y una serie de normas que establecieron las actividades exceptuadas, consideradas esenciales, entre las que se encuentran las que involucran al personal de salud, fuerzas de seguridad, fuerzas armadas, entre otras. Todo ello constituyó una política de Estado en orden a resguardar la salud pública ante la expansión del virus, siendo los médicos y enfermeros un pilar fundamental en esa lucha.

Como lo reseña la señora jueza a quo, en aserto no idóneamente controvertido, ante la situación de pandemia, los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados tuvieron por fundamento la potencial crisis sanitaria y social sin precedentes, y tendían a mitigar su impacto en el sistema sanitario. Para ello se establecieron medidas de aislamiento y distanciamiento social obligatorias, previendo además quiénes estarían exceptuados de dicha prohibición, entre los que se encuentra el personal de la salud por reputar a este grupo como esencial en la emergencia. Todo ello, es de remarcar, en virtud de la expresa delegación efectuada por el Congreso a dicho Poder.





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

De allí que la Circular N° 6/2020 del Comité de Crisis de la provincia de Corrientes -que establece el aislamiento social y obligatorio de quienes se domicilien en Corrientes por el solo hecho de prestar servicios en el sector de la salud de esta provincia- no resulta compatible, en principio, con los dispositivos emanados del PEN, dictados –es de remarcar- por expresa delegación del Congreso.

En tales condiciones, no superaría el test de razonabilidad que establece la norma del art. 28 de la Constitución Nacional. Ello en tanto que del invocado art. 10 del Decreto 297/20 no surge la facultad del referido Comité para modificar los DNU emanados del Poder Ejecutivo Nacional, estableciendo “casos sospechosos” que en este primer análisis –reiteramos- resultan incompatibles con las normas de orden nacional, cuanto más si se repara que es el Ministerio de Salud de la Nación la autoridad de aplicación de las medidas dispuestas (art. 2 Dto. 260/20).

Tal proceder tampoco aparecería autorizado por el art. 128 de la CN, toda vez que dicha norma se ha entendido como una limitación de las autonomías provinciales en el sentido de que los gobernadores han asumido el deber de mantener el principio de supremacía establecido en el art. 31 de la CN. De lo que se trata es del despliegue de varias obligaciones específicas en orden a la preservación del sistema de supremacía constitucional. En primer lugar, cabe a los gobernadores, como jefe de los estados locales, cumplir en el ámbito de las provincias con los mandatos del bloque de constitucionalidad que incluyen los Tratados de Derechos Humanos (art. 75 inc. 22); en segundo término, les cabe no bloquear, interferir u obstaculizar directa o indirectamente lo establecido en las leyes dictadas por el Congreso, en los decretos emanados del Poder Ejecutivo o en las decisiones judiciales. (Gelli, Constitución de la Nación Argentina, T. II, Ed. La Ley, 2008, pág. 624/625)

No es ocioso señalar en este punto que –además- la disposición provincial importa interferir en los derechos consagrados en el art. 14 CN de una forma más intensa de lo que lo hiciera el Poder Ejecutivo Nacional. Derechos que la apelante considera priorizados en el decisorio que se revisa.

Tal agravio no resulta acorde a los claros términos de la jueza a quo, que lejos de basarse únicamente en los derechos personalísimos y económicos de los agentes de salud nucleados en las asociaciones amparistas, señaló expresamente que la Circular 6/20 es susceptible de aparejar consecuencias directas e inmediatas sobre la salud pública de la región. Textualmente expresó –refiriéndose a los dispositivos nacionales- que “exceptuar al personal de salud no resulta ser una medida caprichosa ni mucho menos irrazonable, ello así porque entiendo que el Estado Nacional tiende a preservar, por sobre todas las cosas, derechos constitucionales fundamentales, el derecho a la Salud y la atención sanitaria



indispensable ante semejante pandemia y, sumado a ello, ante la Emergencia Sanitaria oportunamente declarada tal como ya fuera mencionado.”

Tal aserto tampoco resulta desvirtuado por la apelante.

Las circunstancias descriptas configuran el *fumus bonis iuris* que viabiliza la cautelar decretada, recaudo que, como lo señalaran las suscriptas en repetidas oportunidades, no se ve enervado por la simple alegación de la presunción de legitimidad de que gozan los actos de la Administración Pública.

Como lo señalara el profesor Mertehikian, una Administración Pública que siempre puede escudarse en la “presunción de legitimidad” de sus actos y conductas y de ese modo no venga obligada a probar ante el juez la concreta verificación en el caso de los “hechos” (causa) que motivan sus decisiones, no solamente no se corresponde con el diseño actual de nuestro sistema constitucional y del rol que –en ese sistema- le caben al juez y a la Administración Pública, sino que conspira contra esa efectividad. (“La efectividad de las medidas cautelares como instrumentos de control...”, en El Control de la Actividad Estatal, AAVV, Alonso Reguera, Enrique (Director), Ed. Asociación de Docentes UBA, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales)

Por último, teniendo en cuenta la finalidad de estas asociaciones profesionales y lo expresado en el libelo inicial, no aparece *prima facie* acreditada la falta de legitimación de las mismas para incoar la medida, tema que excede el limitado ámbito cognoscitivo del proceso cautelar, y que es propio de la causa principal. Sin perjuicio de lo cual, cabe puntualizar que la Corte Nacional ha reconocido la legitimación de asociaciones de profesionales médicos que demandaron soluciones a graves deficiencias de un hospital público, considerado éste un bien colectivo a fin de que los ciudadanos tengan acceso a la salud (Fallos 329:4741)

Lo hasta aquí señalado resulta suficiente para ratificar la decisión que se revisa en este limitado marco cognoscitivo del proceso cautelar, quedando las demás cuestiones a decidir en la causa principal. Ello en tanto que el presente no exige la demostración de la existencia de un derecho sino la comprobación de una mera apariencia o verosimilitud del mismo y del fundado temor de su frustración ínterin el reconocimiento definitivo del mismo o de los presupuestos que autorizan a presumir la existencia de uno u otro recaudo (Kielmanovich, Jorge, Medidas Cautelares, Editorial Rubinzal Culzoni, pág. 49)

VI.- En virtud de los fundamentos expuestos corresponde rechazar el recurso impetrado en autos. Procede asimismo diferir la imposición de costas y la regulación de honorarios para cuando concluya el principal, momento en el cual se sabrá con certeza si la medida fue pedida con derecho (esta Cámara en Fallos T XXVI Fº 11.903; T. XXVIII Fº 13.513, T XLVIII Fº 22.654, entre otros).-





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Por ello, esta Cámara de Apelaciones **RESUELVE:**

I.- DESESTIMAR el recurso de apelación interpuesto a fs. 51/56; y en consecuencia, CONFIRMAR la resolución de fs. 33/38.

II.- DIFERIR la imposición de costas y la regulación de honorarios para cuando concluya el principal.

III.- COMUNICAR al Centro de Información Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme Acordada N° 5/2019 de ese Tribunal)

IV.- Regístrese, notifíquese y devuélvase.

### **NOTA:**

Que en virtud de lo dispuesto en Acuerdos Extraordinarios N° 1738, N° 1739 y N° 1740 de este Tribunal, como asimismo Acordada N° 6/2020, 8/2020, 10/2020 y 12/2020 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se deja constancia por Secretaría de que la presente resolución se conformó con el voto de las Dras. María Delfina Denogens y Rocío Alcalá, los que fueron suscriptos en forma electrónica (art. 2° y 3° Ac. 12/2020 CSJN). Conste.

SECRETARIA CIVIL N° 3, 20 de abril de dos mil veinte.-

