



Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

FGR 4524/2020

Neuquén, 24 de junio de 2020.

**AUTOS Y VISTOS:** Para resolver sobre la competencia de este Tribunal para entender en estos autos caratulados: “***PEREYRA, GUILLERMO JUAN Y OTRO c/ ESTADO NACIONAL - DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES s/AMPARO COLECTIVO***” (Expte. N° FGR 4524/2020); y

**CONSIDERANDO:** 1) Que comparece el Sr. Guillermo J. Pereyra, por su propio derecho y en su carácter de representante legal del Sindicato de Petróleo y Gas Privado de Río Negro, Neuquén y La Pampa, a promover acción de amparo colectivo contra el Estado Nacional – Dirección Nacional de Migraciones, a los fines de que se declare la nulidad por inconstitucionalidad de la Disposición 2437/2020 (DI-2020-2437-APN-DNM#MI) dictada por el referido organismo, en cuanto autoriza de forma excepcional y a condición de reciprocidad, el tránsito de ciudadanos y residentes en la República de Chile “*en tanto que por su nacionalidad y categoría migratoria no precisen visación consular alguna salvo acuerdos bilaterales vigentes, entre los pasos fronterizos de Cardenal Samoré, Huemules y el Paso Integración Austral, siempre que las personas exceptuadas estuvieren asintomáticas y den pleno cumplimiento a las recomendaciones e instrucciones que disponga la autoridad sanitaria nacional*”.

Postula la competencia del fuero de excepción en tanto la demandada es un ente descentralizado del Estado Nacional, y funda la competencia territorial indicando que “*no existen en nuestro ordenamiento positivo normas referidas a la competencia territorial en las acciones de amparo colectivo*” y que, en virtud del art. 4 de la ley 16.986, debe



#34838385#260885239#20200624150459841

considerarse que la Disposición impugnada “*indica apertura al tránsito de extranjeros por el paso Cardenal Samoré, perteneciente a la provincia de Neuquén por lo que los posibles efectos perjudiciales tendrán incidencia sobre todo el territorio de nuestra provincia. Claramente por lo antedicho, la disposición exterioriza y tiene efectos sobre el territorio de esta misma provincia de Neuquén, alcanzando la jurisdicción de este tribunal*”.

Explica que su legitimación activa surge de la lesión a sus derechos individuales –en particular, a la salud- ante la amenaza que significa en términos epidemiológicos ante la pandemia declarada la por la OMS con motivo del COVID-19 la medida impugnada. También considera legitimada a la entidad gremial cuya representación legal ejerce, constituida por alrededor de veinticinco mil trabajadores, que es propietaria de tres clínicas y consultorios médicos en las ciudades de Catriel, Rincón de los Sauces, Plaza Huincul, Buta Ranquil, Añelo y Neuquén capital.

Indica que el Sindicato de Petróleo y Gas Privado de Río Negro, Neuquén y La Pampa ostenta personería gremial reconocida bajo el número 1296, y que dicha entidad pretende la protección y defensa de los derechos de incidencia colectiva de todos los trabajadores “*que se verían afectados en sus derechos, tanto de trabajo, como de salud, por la implementación de la Disposición que se ataca*”.

Sostiene que “*el ingreso indiscriminado de extranjeros en plena pandemia y mientras están vigentes las libertades de locomoción para los residentes Argentinos expone innecesariamente al contagio a nuestros trabajadores y a la sociedad toda arrojando en saco roto al resto de la normativa dictada a nivel nacional a través de leyes y DNU vigentes, y a los ingentes esfuerzos que están haciendo los tres poderes del estado para contener esta lamentable pandemia*”.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

Resalta que un gran porcentaje de personas contagiadas de COVID-19 son asintomáticas y que, por tal motivo, la Disposición atacada pone en riesgo la salud de los trabajadores, no sólo por un posible contagio de la enfermedad, sino porque además podría propagar la enfermedad en sus familiares y en la comunidad.

Explica que, por tal motivo, existe un hecho único que lesion a todos y que existe una causa fáctica “*del daño que es homogénea*”, que autoriza la promoción de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada.

En punto a su legitimación individual, sostiene que con sus casi 77 años de edad, pertenece a un grupo etario que por mandato constitucional debe ser objeto de preferente tutela por su condición de población de riesgo. Manifiesta que el acto atacado genera una desprotección del grupo de personas entre las que se encuentra, agravando su vulnerabilidad social.

Para fundar los requisitos de admisibilidad de la vía procesal intentada, explica que el acto administrativo resulta carente de motivación y es irracional, en tanto si bien en sus considerandos procura garantizar, en condiciones de reciprocidad, el tránsito de residentes chilenos “*para vincular DOS (2) puntos de un mismo país utilizando el territorio de otro*”, en su parte resolutiva nada dice respecto de la conexión entre dos puntos del mismo país, sino que autoriza lisa y llanamente al ingreso de residentes en la vecina República.

Por otro lado, sostiene que la Dirección Nacional de Migraciones resulta incompetente para dictar el acto aquí atacado. Entiende en este sentido que la Disposición viola el art. 15 inc. 5 del DNU 520/2020 en cuanto dispone que sólo el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación puede autorizar



#34838385#260885239#20200624150459841

excepciones a la limitación de circulación entre diferentes departamentos o partidos, establecida en su art. 4.

También manifiesta que el acto viola el art. 1 del DNU 274/2020 que dispuso la prohibición de ingreso al territorio nacional de personas extranjeras no residentes.

Explica que la norma atacada resulta arbitraria y afecta en modo ostensible el derecho a la salud de los ciudadanos argentinos, toda vez que “*mientras la evolución de la pandemia aconseja minimizar el ingreso al territorio nacional de posibles casos de contagio potencial, (...) la norma atacada abre el grifo, y permite el ingreso de extranjeros*”.

Por ello, resalta, la Provincia de Neuquén dictó el Decreto provincial 368/2020, que determina la aplicación de multas a quienes incumplan el aislamiento obligatorio, y el Decreto 640/2020 que dispuso la prórroga de la restricción recíproca, consensuada y temporal del ingreso de personas no residentes en la Provincia del Neuquén a través de los accesos interprovinciales conectados con la vecina Río Negro.

Concluye por ello que “*mientras el gobernador y el presidente disponen la prohibición de ingreso a la provincia de personas no residentes, la DNM dispone la apertura fronteriza, la cual no solo genera un grosero conflicto normativo*”.

Peticiona una medida cautelar tendiente a suspender los efectos del acto administrativo impugnado y a que “*se suspenda el tránsito de ciudadanos y residentes en la REPÚBLICA DE CHILE, entre el pasos fronterizos de Cardenal Samoré (Argentina) y Chile*”, fundando los requisitos para su procedencia. Ofrece prueba, hace reserva del caso federal y solicita la citación del Asesor de Menores.



#34838385#260885239#20200624150459841



Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

**2)** Corrida vista al Ministerio Público Fiscal para que se expida sobre la competencia de este Juzgado para conocer en la causa, la contestó en el día de la fecha opinando que el caso cae bajo la órbita de la jurisdicción federal en razón de la persona demandada, pero señalando, en orden a la competencia territorial, que en virtud de lo normado por el art. 4 de la ley 16.986, “*no se vislumbra ningún punto atributivo de la competencia en razón del territorio, toda vez que los efectos tendrán lugar, en su caso, en las jurisdicciones correspondientes a los respectivos pasos fronterizos indicados en la disposición 2437/2020 de la Dirección Nacional de Migraciones – Pasos Cardenal Samoré, Huemules e Internacional Austral*”.

Concluye por ello que corresponde que este Juzgado declare su incompetencia para conocer en la acción.

**3)** Llegados los autos así a despacho para resolver sobre la competencia de este Juzgado para conocer en el asunto, cabe recordar que ante el vacío legal en materia procesal en el orden federal en lo que atañe al proceso administrativo, se aplica analógicamente el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (cfr. “Los principios generales del proceso administrativo”, por Héctor M. Pozo Gowland, Publicado en: LA LEY 31/08/2011 , 1 • LA LEY 2011-E , 785). Allí el autor explica que el derecho administrativo no cuenta con un código que reúna las normas de fondo mientras que las normas que regulan el procedimiento administrativo y el proceso administrativo están contenidas en leyes y códigos que regulan estas materias en cada jurisdicción —federal, provincial o municipal—, con la única excepción de la jurisdicción federal, cuyo proceso administrativo se encuentra regido por las normas que sobre la materia establece la Ley Nacional de Procedimientos y por la aplicación analógica del Código Procesal en lo Civil y Comercial de la Nación.



#34838385#260885239#20200624150459841

La ley 19.549 (de Procedimiento Administrativo) regula aspectos atinentes a la habilitación de la instancia, pero no reglamenta la competencia territorial de los organismos jurisdiccionales, mientras que el Código Procesal en lo Civil y Comercial de la Nación, establece en su art. 5 una serie de parámetros o pautas para la distribución territorial de las causas, ninguna de las cuales, en este particular supuesto, encaja con la pretensión ejercida, en la que no se demanda el cumplimiento de ninguna obligación ni lo que se decida incidirá en una relación jurídica individual previamente trabada entre el Estado Nacional y la demandante.

La regla aplicable en el caso resultaría, por tratarse de una acción de amparo, la del art. 4 de la ley 16.986 expresamente prevé que el juez competente para conocer en la acción de amparo es “*...el juez de primera instancia con jurisdicción en el lugar en que el acto se exteriorice o tuviere o pudiere tener efecto...*”, principio que ha sido además ratificado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “*Centurione, Jorge A.*” (1987/09/03, LA LEY, 1988-A, 559-37.878-S), aunque no puede quedar fuera del análisis, para resolver el aspecto, la circunstancia de que la acción ejercida buscar obtener tutela judicial en el marco de un proceso colectivo, invocándose –entiendo- la vulneración de derechos individuales homogéneos (a la salud), que son afectados por el mismo acto (causa fáctica y jurídica común), y que sólo puede ser protegido mediante una sentencia que tenga efectos erga omnes (al igual que en “*Halabi*”, Fallos 332:111).

Y advertido ello, nos encontramos con que las acciones colectivas carecen todavía de una regulación legal integral, más allá de las normas que contiene la ley de Defensa del Consumidor y la Ley General del Ambiente.



#34838385#260885239#20200624150459841



Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

Conforme a la disposición contenida en el segundo párrafo del art. 43 de la Constitución Nacional, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines (a la finalidad de defender los derechos de incidencia colectiva) se encuentran legitimados para interponer una acción de amparo contra cualquier forma de discriminación, y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general. Está por demás claro que tal norma es directamente operativa. Sin embargo, explica Ramiro J. Tabossi (en “El acceso a la justicia mediante las acciones colectivas”, Publicado en: DJ 14/03/2012, 1), la recepción que la doctrina y jurisprudencia le ha otorgado al amparo colectivo necesita de una reglamentación que atienda a sus particularidades: “*verbigracia: competencia en razón del territorio y la materia, control de la legitimación activa mediante la llamada certificación de clases, publicidad y notificación a los interesados, cosa juzgada con efecto expansivo para todos aquellos individuos que integren la clase (hayan o no participado o tomado conocimiento del proceso), etcétera.*”

También Luis Emilio Pravato sostiene en “La regulación pretoriana del régimen de las acciones de clase” (Publicado en: LA LEY 14/03/2013 , 4) que respecto a las "acciones de clase", en el pronunciamiento dictado en la causa "Halabi, Ernesto c. P.E.N.- ley 25.873, dto. 1563/04 s/amparo ley 16.986", el 24 de febrero de 2009 (Fallos: 332:111) la Corte Suprema de Justicia de la Nación ponderó que no hay en nuestro derecho una ley que reglamente el ejercicio efectivo de las denominadas acciones de clase. No obstante lo cual, concluyó que frente a esa falta de regulación, la pertinente disposición constitucional es claramente operativa y, por ende, es



#34838385#260885239#20200624150459841

obligación de los jueces darle eficacia, lo que en otras palabras significa, expresa el autor, que corresponde a los jueces crear las reglas de derecho.

Esta ausencia de regulación normativa también fue destacada por Fernando García Pullés en LL-2009-B-186, en “*El fallo Halabi. Las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de las leyes que vulneran derechos de incidencia colectiva. ¿El fin del paradigma de los límites subjetivos de la cosa juzgada? ¿El nacimiento de los procesos de clase?*”, ocasión en la cual opinó que entre los puntos que deberían considerarse para regular acabadamente los procesos de clase se encuentra el de definir quién es el juez competente.

En este contexto de ausencia total de regulación legal, y tal como lo sostuve en “**SPINELLI, ANA MARÍA C/ ESTADO NACIONAL S/ ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD**” (Expte. FGR 3503/2013, resolución del 4/6/2013), estimo que corresponde adoptar un criterio amplio en torno a la competencia territorial a los fines de asegurar la efectiva tutela judicial de quien acude buscando protección para un derecho de incidencia colectiva.

Gabriel Martínez Medrano comenta en “La competencia territorial en acciones colectivas” (Publicado en: LA LEY 02/08/2012 , 4 • LA LEY 2012-D , 512) un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictado el 05-06-2012 en “Unión de Usuarios y Consumidores c. Banco Provincia del Neuquén S.A.” en el que se resolvió que la asociación actora estaba habilitada para demandar colectivamente al Banco Provincia de Neuquén S.A. en la Capital Federal con la finalidad de obtener la nulidad colectiva de determinadas cláusulas del contrato de seguro, en vistas a la restitución de determinadas sumas de dinero a los clientes de la entidad, **porque ésta tiene sucursal en dicha ciudad y por lo tanto estaba aforado a**





Poder Judicial de la Nación

**JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1  
la Capital Federal por ser este el lugar de cumplimiento de las  
obligaciones allí contraídas.**

Sostuvo allí el autor que la amplitud en la recepción de la competencia territorial favorece el acceso a la justicia, apreciando que lo que fomenta el fallo es el acceso geográfico del consumidor –en ese caso– al proceso. Destaca que en un país con una geografía extensa, la distancia es una barrera, en muchos casos inabordable para el reclamante.

En ese marco, y recordando que de acuerdo a la CSJN, “*...En el proceso especial del amparo, se ha establecido que, sin perjuicio de la prohibición de la ley 16.986, de articular cuestiones de competencia -pues ello obstaculiza la celeridad del trámite-, ello no impide a los tribunales requeridos sobre el particular, juzgar sobre la procedencia de su intervención, con arreglo a las normas sobre competencia por razón de la materia o del lugar...*” (CSJN, 1987/09/15, Consejo Departamental Partido Justicialista c. Unión Popular, LA LEY, 1988-A, 178) - lo que habilita a este Juzgado a revisar su competencia territorial-, queda todavía por analizar si alguno de los extremos previstos por el art. 4 de la ley 16.986 (“*...el juez de primera instancia con jurisdicción en el lugar en que el acto se exteriorice o tuviere o pudiere tener efecto...*” ) se sitúa en la jurisdicción territorial de este juzgado.

Es que la regla de competencia del art. 4 de la ley 16.986 resulta aplicable, aún en el marco de procesos colectivos, tal como lo ha reconocido la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, en “Estado Nacional - Ministerio de Energía y Minería s/ inhibitoria”, 21/02/2019, Cita Online: AR/JUR/178/2019.



#34838385#260885239#20200624150459841

Puesta en la tarea, observo que el acto administrativo impugnado fue dictado (se exteriorizó) en la ciudad autónoma de Buenos Aires.

En cuanto al lugar donde surtirá efectos, el actor invoca que el acto atacado *“indica apertura al tránsito de extranjeros por el paso Cardenal Samoré, perteneciente a la provincia de Neuquén por lo que los posibles efectos perjudiciales tendrán incidencia sobre todo el territorio de nuestra provincia”*. (el subrayado y el resaltado me pertenecen).

El paso fronterizo Cardenal Samoré, se encuentra –de conformidad con lo informado por el Ministerio del Interior en su sitio web <http://www.mininterior.gov.ar/> fronteras/PasosFichas/120.php– en el “*Suroeste del país en la Provincia de Neuquén, departamento Los Lagos, Paraje El Rincón*”, dentro de la jurisdicción del Juzgado Federal de Zapala de acuerdo al art. 2 de la ley 23.641 (ley de creación de dicho juzgado).

Desde el Paso Samoré í hasta Cutral Có –ciudad más próxima a ese Departamento que pertenece a la jurisdicción territorial de este juzgado– es de 449 km por RN 40, según la consulta efectuada en la aplicación Google Maps.

Y en este sentido, no se ha aportado ningún elemento ni argumento que permita suponer que el acto administrativo atacado vaya a tener efecto en alguna ciudad o área geográfica alejada esa distancia del propio paso fronterizo en el que podría materializarse el contagio de la enfermedad y la introducción comunitaria del virus. Cualquier efecto que se le quiera atribuir al acto para ser producido en la jurisdicción del tribunal es meramente hipotética y conjetural, y partiría de suponer que las personas que ingresen al país al amparo de la norma impugnada se trasladarán necesariamente a la jurisdicción territorial de este juzgado, sin que exista base alguna para así sostenerlo..



#34838385#260885239#20200624150459841



Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

De hecho, la pretensión cautelar ha sido orientada a “suspender el tránsito de ciudadanos y residentes en la REPÚBLICA DE CHILE, entre el paso fronterizo de Cardenal Samoré (Argentina) y Chile”, demostrando que el efecto del acto atacado se despliega en dicho lugar.

A todo ello cabe agregar que el principio de prevención del art. 7 del Reglamento aprobado por la Acordada 12/2016 CSJN no obsta a la aplicación de las reglas de competencia, en tanto el fuero de atracción allí previsto lo es entre Tribunales que, determinada su competencia, pretendan entender en el asunto.

Por tal motivo, se declarará la incompetencia territorial de este Tribunal para entender en el asunto, y toda vez que de acuerdo al art. 4 de la ley 16.986, pueden conocer en el asunto el Juzgado Federal en lo contencioso administrativo federal en turno de la ciudad autónoma de Buenos Aires o el Juzgado Federal de Zapala, se requerirá al actor, una vez firme la presente, que manifieste en el plazo de UN (1) día el juzgado por el que opta, bajo apercibimiento de proceder a la remisión digital de las actuaciones al Juzgado Federal en lo contencioso administrativo en turno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, a cuyo fin se librará –en su ocasión- oficio de estilo.

Por lo expuesto,

**RESUELVO:** 1) DECLARAR LA INCOMPETENCIA de este Juzgado Federal de Primera Instancia N° 1 de la ciudad de Neuquén para entender en estos autos caratulados: “***PEREYRA, GUILLERMO JUAN Y OTRO c/ ESTADO NACIONAL - DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES s/AMPARO COLECTIVO***” (Expte. N° FGR 4524/2020), por las razones expuestas en el Considerando.

2) Firme que sea la presente, manifieste el actor en el plazo de UN (1) día el juzgado por el que opta para tramitar la acción (Juzgado Federal



#34838385#260885239#20200624150459841

de Zapala o Juzgado de Primera Instancia en lo contencioso administrativo federal en turno de la ciudad autónoma de Buenos Aires), bajo apercibimiento de proceder a la remisión digital de las actuaciones a éste último, a cuyo fin se librará –en su ocasión- oficio de estilo.

Notifíquese y regístrese.

*MARÍA CAROLINA PANDOLFI  
JUEZ FEDERAL*



#34838385#260885239#20200624150459841