

Tras el amparo porteño: el desafío de reglamentar sin restringir

Por ARIEL R. CAPLAN, FERNANDO LODEIRO MARTÍNEZ y GUILLERMO SCHEIBLER

“Las libertades restringidas no matan físicamente al individuo, pero lo ahogan como persona, y esto es tan grave como lo primero”

Bartolomé Fiorini¹

I. Introducción². Decreto-ley 16.986/66: Crónica de una restricción anunciada.

Corría el mes de octubre de 1966 y el flamante gobierno de la autoproclamada “Revolución Argentina” del General Onganía, con afán reglamenticida legisló el hasta entonces pretoriano instituto del amparo y dictó el decreto-ley 16.986.³ Esta norma, para llamarla de alguna manera, no fue consagrada por el Congreso de la Nación que había sido disuelto, no contó con el necesario debate académico – las universidades estaban intervenidas, sus mejores docentes expulsados o renunciados⁴ – ni fue discutido por la prensa censurada, ni tampoco tuvo el aporte de los distintos puntos de vista de los partidos políticos disueltos y confiscados. En este contexto y de esta manera, el instituto del amparo destinado a proteger los derechos constitucionales fue ¿reglamentado? mediante un mecanismo ungido por la ruptura del sistema constitucional que estaba llamado a preservar.

En dicha oportunidad se escucharon las voces de los juristas comprometidos con nuestro sistema republicano de gobierno denunciando “*graves limitaciones e incongruencias*” que desnaturalizaron al instituto del amparo.⁵ No podría haber sido diferente. No cabría imaginarse acciones de amparo restableciendo las instituciones depuestas, restituyendo la libertad de cátedra, la autonomía universitaria, la libertad de prensa, la libertad política y todos los derechos y garantías conculcados por el dictador reglamentario. Nada de ello fue posible, entre muchas otras cosas, porque ... además ... se habían vencido los quince días para interponerlas.⁶

Sostuvo entonces FIORINI que, so pretexto de una reglamentación de ordenamiento armonizador, se restringió mortalmente al amparo como institución básica para el convivir argentino. Afirmó, asimismo, que la inoportunidad de la concesión puntual de un amparo discutible no es tan grave como la legislación que lo restrinja, porque así se fomenta el escepticismo sobre la función de la justicia y se resta el respaldo necesario a la convivencia en plena libertad y en el orden jurídico consagrados por nuestra Constitución.⁷

La naturalización de las previsiones del decreto-ley 16.986/66 constituyen una rémora dictatorial que obtura el normal desarrollo del amparo como garantía efectiva. A partir de ahí su reglamentación legal o los proyectos al respecto⁸ han significado por lo general, en mayor o menor medida, una limitación o restricción para la procedencia de esta acción.⁹

¹ FIORINI, BARTOLOMÉ A., “Acción de amparo. Graves limitaciones e incongruencias que la desnaturalizan”, *LL*, 124:1361 (oct.-dic. 1966).

² Agradecemos la colaboración de los Dres. DANIELA ALETTI y LEONARDO TOIA en la corrección y búsqueda de doctrina y jurisprudencia para el presente artículo.

³ Coincidimos con GORDILLO en la necesidad de destacar que las “leyes” dictadas entre 1966 y 1973, y 1976 y 1983 deben ser llamadas *decretos – leyes*, de modo de mantener viva en todo momento la memoria de la ignominia de su origen *de facto*. Ver su *Tratado de Derecho Administrativo*, T.1, *Parte general*, Buenos Aires, FDA, 2003, 8ª ed., Cap. I, ap. 5.

⁴ Tras la tristemente recordada “*noche de los bastones largos*”.

⁵ Tal como valientemente lo señalara en ese momento FIORINI, *op. loc. cit.*

⁶ Art. 2, inc. “e” del decreto-ley 16.986/66.

⁷ FIORINI, *op. loc. cit.*

⁸ Recordar, por ejemplo, el proyecto de ley reglamentario que el Poder Ejecutivo Nacional remitió al Congreso a poco de sancionarse el nuevo artículo 43 de la Constitución nacional.

⁹ Para un panorama completo de la situación en el ámbito federal, ver GORDILLO, AGUSTÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 2 – *La defensa del usuario y del administrado*, Cap. XIII, “La tutela judicial”, Buenos Aires, FDA, 2006, 8va. edición.

II. La situación normativa del amparo en la Ciudad de Buenos Aires

a) Las normas

Desde su sanción en 1966, regía en el ámbito porteño el decreto-ley 16.986 en virtud de las facultades de legislatura local que ejercía el Congreso Nacional¹⁰ respecto de la Capital Federal y los territorios nacionales.

Por imperio de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 129 de la Constitución Nacional reformada en 1994, se dictó la ley 24.588 de *Garantía de los Intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires*, cuyo artículo 5° estipula que la Ciudad será continuadora a todos sus efectos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y que la legislación nacional y municipal en ella vigente a la fecha de entrada en vigor de su estatuto organizativo, *seguirá siendo aplicable, en tanto no sea derogada o modificada por las autoridades nacionales o locales, según corresponda*.¹¹

Luego, el amparo tuvo una recepción normativa local expresa al sancionarse la Constitución de la Ciudad¹² que lo incluyó en su artículo 14¹³, en una versión aún más amplia que la prevista por el constituyente nacional de 1994 en el artículo 43 de la CN. Así, se dispuso expresamente que el agotamiento de la vía administrativa no es requisito para su procedencia, que está desprovisto de formalidades procesales que afecten su operatividad y que –salvo temeridad o malicia– el accionante está exento de costas.

Finalmente, el artículo 140 de la Constitución de la Ciudad –CCABA– prevé que a partir de su sanción, *“quedan derogadas todas las normas que se le opondan”*.

b) Diversas posiciones respecto al régimen procesal del amparo porteño

Frente a este complejo panorama normativo, determinado por la construcción de la autonomía de Buenos Aires, no tardaron en manifestarse diferentes posturas respecto de cuáles resultaban las reglas procesales que debían regir los juicios de amparo en la Ciudad.¹⁴

En apretada síntesis intentaremos repasar los fundamentos de las tres posiciones que, básicamente, consistieron en: 1) la inaplicabilidad del decreto-ley 16.986/66 al ámbito de la Ciudad, 2) la vigencia lisa y llana de la norma nacional y 3) la tesis *intermedia*.

Quienes sostuvieron la inaplicabilidad del decreto-ley 16.986/66¹⁵ afirmaron que dicha norma no es *“axiológicamente compatible”* con el artículo 14 de la CCABA¹⁶, por lo que puede concluirse que los convencionales constituyentes de 1996 dispusieron su derogación para el ámbito local.¹⁷ En la misma línea expresaron que la CCABA reviste la condición de *lex posterior*,

¹⁰ Sin dejar de tener presente el vicio de origen del decreto-ley. La anómala situación institucional que vivió nuestro país durante extensos períodos comprendidos entre 1930 y 1983 derivó en que se asimilara los decretos de los gobiernos de facto de *sustancia legislativa*, a las normas del Congreso Nacional.

¹¹ Adviértase que se establece que la legislación nacional vigente en la Ciudad –esto es, aquella dictada por el Congreso en su carácter de legislatura local– seguirá siendo aplicable hasta tanto sea derogada o modificada *por la autoridad nacional*. Consideramos que no corresponde interpretar en tal sentido la norma, pues ello resulta inadmisibles en los términos del artículo 129 de la Constitución Nacional e implicaría una indebida restricción de las facultades de que goza la Legislatura porteña. De otro modo, se trataría de una de las tantas normas inconstitucionales que contiene LL 24.588. En el mismo sentido, entre otros, GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *Constitución de la Nación Argentina –Comentada y Concordada–*, Buenos Aires, LL, 2005, p. 1041.

¹² El 1° de octubre de 1996.

¹³ **Artículo 14:** Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita 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 la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte.

Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor.

El agotamiento de la vía administrativa no es requisito para su procedencia.

El procedimiento está desprovisto de formalidades procesales que afecten su operatividad. Todos los plazos son breves y perentorios. Salvo temeridad o malicia, el accionante está exento de costas.

Los jueces pueden declarar de oficio la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva.

¹⁴ Un detallado repaso de estas diversas posiciones puede encontrarse en AMMIRATO, AURELIO L., “El régimen procesal del amparo según la jurisprudencia del nuevo fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires”, *JA*, 2001-III, p. 1207

¹⁵ GALLARDO, ROBERTO A., *Teoría y Praxis del Estado Nacional en la era global*, Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2006, Cap. VI, “Acción de Amparo”, entre otros.

¹⁶ Ver por ejemplo, LIBERATORI DE HARAMBURU, ELENA A., “El amparo en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la innecesariedad de su reglamentación para ser operativo”, *JA*, 2003-I, p. 1190.

¹⁷ En este sentido se pronunció, entre otros jueces de primera instancia, el titular el Dr. GUILLERMO TREACY, titular del Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N°3, al resolver en autos *“Triay, Roberto Oscar c/G.C.B.A. (Dir. Gral. Fisc. De Tránsito y Transp.) y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”*, el 27 de octubre de 2000.

lex superior y *lex specialis* respecto de la norma nacional de amparo, que se cumple el mandato del artículo 6 de la CCABA¹⁸, y se preserva mejor la autonomía de la Ciudad si no se aplica una ley que contraría los términos del artículo 14.

Postularon que, por imperio del artículo 10 de la CCABA¹⁹, la ausencia de reglamentación del amparo en la Ciudad no puede obstar a su operatividad por lo que resulta menester dictar al comienzo de cada proceso un breve conjunto de normas procesales, de creación pretoriana, con aplicación supletoria del Código Contencioso Administrativo y Tributario.

Por su parte la Procuración General de la Ciudad entendió que la no aplicación del decreto-ley 16.986/66 y la fijación pretoriana de pautas procesales implicaba que los jueces legislaran para cada caso concreto, contraviniendo el principio de la división de los poderes. Señaló asimismo que el amparo debía regirse por las normas contenidas en dicho decreto-ley y solamente en caso de lagunas o vacíos legales por las disposiciones del Código Contencioso Administrativo y Tributario.

En otro orden, el Ministerio Público Fiscal sostuvo²⁰ que ante la falta de otra legislación regía en la Ciudad el decreto-ley 16.986/66, por cuanto la aplicación de las leyes vigentes es una cuestión de orden público y existe un interés social en contar con reglas claras que permitan un ágil y seguro manejo de los institutos procesales, sobre todo en el caso del amparo, donde se manifiesta en forma crítica la posibilidad de lesión a derechos constitucionales, lo cual exige una actuación rápida y eficaz. Agregó que la derogación de una norma debe ser expresa y que el criterio de apreciación que permita concluir en la derogación tácita debe ser restrictivo.²¹ Asimismo precisó que el decreto-ley se encuentra vigente en todos los ítems no modificados por normas de rango superior (vg. innecesariedad de agotar la vía administrativa, amplia legitimación activa, artículo 14 CCABA).²²

En sentido similar, MORELLO y VALLEFÍN opinan que contra los comportamientos del Estado de la Ciudad de Buenos Aires rige en primer término el artículo 14 de su Constitución y, en virtud de lo dispuesto en su artículo 140, con carácter transitorio podrá aplicarse el decreto-ley 16.986/66 en todos los aspectos que no se opongan a la cláusula constitucional.²³

c) Criterios jurisprudenciales

c.1) Vigencia del decreto-ley 16.986/66 en el marco del artículo 14 de la CCABA

Si bien en tres de los primeros casos de amparo en que le tocó intervenir²⁴, el Tribunal Superior “*en atención a lo dispuesto por el art. 14 párr. 4° de la Constitución local*” fijó un conjunto de reglas para el proceso sin hacer mención alguna al decreto-ley 16.986/66; al poco tiempo afirmó -por mayoría- que “*de acuerdo con el artículo 5° de la ley 24.588 continúan vigentes en el ámbito local las leyes*” 16.986 y 19.987.²⁵ En una ocasión posterior, detalló su posición al sostener que una de las características propias de la acción de amparo es su carácter expedito y rápido, por cuanto así lo establece con claridad el artículo 14 de la Constitución de la

¹⁸ **Artículo 6:** Las autoridades constituidas tienen mandato expreso, permanente e irrenunciable del Pueblo de la Ciudad, para que en su nombre y representación agoten en derecho las instancias políticas y judiciales para preservar la autonomía y para cuestionar cualquier norma que limite la establecida en los artículos 129 y concordantes de la Constitución Nacional.

¹⁹ **Artículo 10:** Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos.

²⁰ Verbigracia en el dictamen suscripto por la Dra. MARIANA PUCCIARELLO, Fiscal de Primera Instancia en el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, en autos “*Adecua c/Poder Legislativo de la Ciudad s/amparo*”, del 19 de octubre de 2000.

²¹ En el mismo sentido, CORDEIRO, MARIANO L., “La acción de amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *JA*, 2001-III, p. 1236.

²² En similar sentido se expidió la Sra. Fiscal de Cámara del fuero contencioso administrativo y tributario, Dra. DANIELA UGOLINI, al dictaminar en autos “*Giribaldi, Juan Eduardo c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. N° 42, el 24 de noviembre de 2000, entre otros.

²³ MORELLO, AUGUSTO M. y VALLEFÍN, CARLOS A., *El Amparo, Régimen procesal*, La Plata, Librería Editora Platense, 2000, Cap. XXII, “El amparo en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”, p. 350.

²⁴ Autos, “*Gallardo, Roberto Andrés c/GCBA s/amparo*”; “*Borrelli, Osvaldo Martín c/GCBA s/amparo*”; y “*Barcesat, Eduardo S. c/GCBA s/amparo*”, todos del 21/3/1999. Ver en *Constitución y Justicia – Fallos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, I – 1999*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2001. Sobre el punto corresponde señalar que se trataba de una cuestión electoral, de competencia originaria del TSJ –en tanto no exista tribunal electoral, art. 113, inc. 6° de la CCABA-, y que para la fecha no se encontraba sancionada LL 402 de procedimientos ante el Tribunal Superior.

²⁵ “*Perrone, Héctor Alejandro c/GCBA s/amparo*” (voto de los Dres. CONDE, MUÑOZ Y CASÁS), del 22 de abril de 1999. En el mismo sentido, “*Asociación de Receptorías de Publicidad (A.R.P.) c/GCBA s/amparo*”, del 12 de mayo de 1999. Ver en *Constitución y Justicia – Fallos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, I – 1999*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2001.

Ciudad, que reglamenta la acción “*de manera suficientemente detallada y que deber ser el marco en el cual corresponde interpretar y aplicar la ley 16.986*”.²⁶

Al expedirse sobre la cuestión, ambas Salas de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, puntualizaron -en sentido coincidente- que, en virtud de la referida cláusula derogatoria contenida en el artículo 140 de la CCABA, resulta menester efectuar, en cada caso, un confronte detallado de las normas contenidas en el decreto-ley 16.986/66 con los preceptos y principios que informan la regulación constitucional local. Dicho cotejo arroja como conclusión que la preceptiva constitucional contiene enunciados que consagran una protección de los derechos de los justiciables que resulta ser más amplia que la estructurada en la norma nacional. Así, las diferencias entre las redacciones del artículo 14 CCABA y del decreto-ley 16.986/66, no implican la derogación *in totum* de esta última, que mantiene su vigencia en tanto sus contenidos normativos no se opongan a aquella cláusula constitucional. Como consecuencia, cabe concluir que, hasta tanto el Poder Legislativo de la Ciudad se expida al respecto, continúa vigente el decreto-ley 16.986/66, siempre que no desvirtúe el claro mandato del constituyente local plasmado en el párrafo 4º del artículo 14 de la CCABA. De este modo, la conformidad o disconformidad puntual de cada precepto normativo contenido en el decreto-ley 16.986/66 con relación a la Constitución es tarea reservada a cada situación que, en concreto, exija un pronunciamiento tal a efectos de resolver una específica cuestión suscitada.²⁷

c.2.) ¿Rige en la Ciudad el plazo de caducidad del artículo 2, inc. “e”, del decreto-ley 16.986/66?

Sobre el tema, y pese a algunos pronunciamientos aislados, no puede afirmarse que exista una clara y contundente posición jurisprudencial. Al respecto, el Tribunal Superior sostuvo, como *obiter dictum* al resolver en el caso “*Vera*”, que la Sala 1ª de la Cámara de Apelaciones CAYT incurrió en un “*equivoco [al] considerar que en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires no resulta aplicable el plazo*” del art. 2, inc. e, del decreto-ley 16.986/66.²⁸ En sentido opuesto, en la misma ocasión, la Dra. Ruiz afirmó en su voto que “*como surge de las prescripciones constitucionales (art. 14 CCBA) [el amparo] no se encuentra sometido a formalidades ni plazos previstos en otras disposiciones legales*” (el resaltado nos pertenece).

Por su parte, la Sala 2ª de la Cámara de Apelaciones ha resuelto –por mayoría- que no resulta aplicable el plazo de caducidad del artículo 2, inc. “e”, para la impugnación de reglamentos pues “*no podría asignársele el mismo tratamiento al cómputo de plazos de caducidad de la impugnación de un acto de alcance general –cuyo punto de partida radica en un conocimiento ficto-, que al correspondiente a la de un acto particular que en la generalidad de los casos importa un conocimiento cierto de su destinatario*”. Agregó que “*no resulta adecuada a los fines de una recta composición del ordenamiento jurídico una rígida y mecánica aplicación de breves plazos de caducidad, aislada de la valoración de las circunstancias del caso y con la potencial consecuencia de producir la privación del derecho a un acceso rápido y expedito a la justicia (con un profuso respaldo normativo en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 43 de la Constitución Nacional y 10 y 14 de la Constitución de la Ciudad) frente a una actual o inminente lesión de derechos constitucionales. Máxime, cuando dicho plazo de caducidad proviene de una norma dictada sobre la base de un texto constitucional distinto al vigente en la materia desde 1994.*”²⁹

En la misma oportunidad, la mayoría de la Sala consideró inaplicable al caso lo resuelto por el Tribunal Superior en autos “*Vera*”, pues “*tales actuaciones versaron sobre la impugnación de un acto administrativo de alcance individual y, en definitiva, no se resolvió la cuestión mediante la aplicación del plazo de caducidad del artículo 2º, inciso ‘e’ del decreto-ley 16.986, sino en razón de que no pudo determinarse la fecha en que se notificó la resolución impugnada*”.

²⁶ “*Rodríguez Barrios, María Sixta c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo s/recurso de queja por denegación de recurso de inconstitucionalidad*”, del 31 de mayo de 2000.

²⁷ Sala 1ª, *in rebus*, “*Klimovsky*”, del 16-11-2000; “*J.C. Taxi S.R.L.*”, del 21-11-2000 y “*Yosífides*” del 29-12-2000, entre otros precedentes. Sala 2ª, *in rebus*, “*Diyón S.A.*”, del 16-11-2000; “*Giribaldi*”, del 14-12-2000 y “*González, Eva*”, del 21-12-2000; entre otros.

²⁸ Voto del Dr. GUILLERMO A. MUÑOZ, al que adhirieron los Dres. MAIER y CONDE, en autos “*Vera, Miguel Ángel c/GCBA s/recurso de queja por denegación de recurso de inconstitucionalidad*”, resueltos el 4 de mayo de 2001.

²⁹ Voto de los Dres. MABEL DANIELE y EDUARDO ÁNGEL RUSSO en autos “*Arnaldi Granados, Maximiliano Alberto y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)*”, resueltos el 8 de agosto de 2002, la disidencia del Dr. ESTEBAN CENTANARO sostuvo la aplicación del plazo de caducidad de 15 días del artículo 2, inciso “e” del decreto-ley 16.986/66. Ver también al respecto, CORDEIRO MARIANO, “*Reglamento, plazo y amparo: un fallo oportuno*”, LL 2004-D-, 681, comentario al fallo “*Bustos*”, similar al mencionado.

Por su parte, y en similar orientación, cabe señalar la disidencia del Dr. HORACIO G.A. CORTI, en autos “Luraschi” de la Sala 1^{a30}, en la que afirmó que no considera *que el T.S.J. haya fijado, al menos hasta el momento, y de forma clara y precisa, la constitucionalidad del plazo de caducidad antes aludido, que a [su] entender resulta ‘prima facie’ incompatible con el generoso diseño procesal establecido por el art. 14, CCBA.*” Agregó que “*en el mencionado precedente ‘Vera’ el T.S.J. resolvió un caso concreto y no entendió necesario fijar una posición de carácter general sobre el plazo de caducidad fijado por la ley 16.986*”.

Por último, y como se detalla más adelante, en la *praxis* cotidiana son pocos los juzgados de primera instancia que aplican de modo estricto el plazo de caducidad que prevé el decreto-ley 16.986/66.

c.3) Efecto de la apelación de medidas cautelares

Sabido es que, como excepción al criterio general que prevé el efecto suspensivo en materia de recursos³¹, el artículo 15 del decreto-ley 16.986/66 dispone el efecto no suspensivo de la apelación de las sentencias que otorguen medidas cautelares.³²

Sobre el punto, la Cámara de Apelaciones CAYT ha resuelto que el artículo 15 en cuanto dispone que los recursos deben ser concedidos en ambos efectos, contraría el artículo 14 de la Constitución local, pues el efecto suspensivo así previsto para dichos recursos no se compadece con el fragmento del texto constitucional que inhibe de atender a “formalidades procesales” que afecten la operatividad del amparo. Asimismo, el modo de concesión con efecto suspensivo, desvirtúa el propio fundamento del instituto cautelar, cual es la preservación preventiva de un derecho cuyo reconocimiento en la sentencia definitiva podría resultar tardío, tornando abstracto e inútil el pronunciamiento.³³

De manera que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 140 CCABA, se consideró parcialmente derogado al artículo 15 del decreto-ley 16.986/66, en tanto el modo en que prescribe la concesión de recursos se opone al artículo 14 de la CCABA y a la garantía de tutela judicial efectiva.

III. La realidad procesal actual del amparo en el fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad.

III. a. Pluralidad de criterios

Pese al efecto unificador que respecto de algunos aspectos del trámite del amparo ha ido produciendo la jurisprudencia del Tribunal Superior y ambas Salas de la Cámara de Apelaciones, la realidad es que la ausencia de una clara reglamentación procesal ha generado una gran diversidad de criterios entre los doce juzgados de primera instancia del fuero en relación al trámite del instituto.

Sobre el punto, resulta de lectura obligatoria el brillante trabajo de campo efectuado por LORENA GONZÁLEZ CASTRO FEIJÓO y MAGDALENA MALETTI³⁴ que revela, a modo de ejemplo, que en el tratamiento de los plazos³⁵, la determinación de los días de nota³⁶ y el modo en que deben notificarse ciertas resoluciones del proceso, se manifiestan diferencias sustanciales entre los diversos tribunales de primera instancia.

Apuntan que estas diferencias en el proceso se traducen en un importante obstáculo al principio de seguridad jurídica, cuya consecuencia directa es la vulneración del derecho de defensa en juicio. Ello se evidencia –continúan– en el desconocimiento previo del trámite del amparo en el fuero local que se produce en el amparista.

En la misma línea, se ha reflexionado: “*¿Puede cada tribunal fijar un procedimiento especial? Si ello es así: ¿Cómo logran los particulares conocer el marco procesal que regirá su eventual acción de amparo futura? A simple vista resulta evidente que de optarse por la*

³⁰ Cámara de Apelaciones CAYT, Expte. N° EXP 4563/0, resuelto el 7 de junio de 2004.

³¹ En el ámbito de la Ciudad tal criterio se encuentra recogido en el artículo 220 del Código Contencioso Administrativo y Tributario.

³² Para un análisis detallado de esta cuestión ver AMMIRATO, *op. cit.*

³³ Sala 2^a *in re* “Cohen, Sofía Graciela c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, del 26-12-2000. En sentido similar, Sala 1^a *in re* “Asociación Vecinal Belgrano C Manuel Belgrano y otros c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”.

³⁴ Presentado como ponencia para el 1° Congreso de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Puede leerse en la sección ponencias del congreso del sitio web www.adaciudad.org.ar

³⁵ Si bien la mayoría de los juzgados no suelen expedirse sobre el plazo de caducidad como requisito de admisibilidad de la acción, existen otros que aplican de modo más o menos estricto el plazo de quince días previsto en el artículo 2, inciso “e” del decreto-ley 16.986/66. También se observan diferencias en los plazos de apelación. Algunos juzgados lo fijan en cinco días aplicando el Código Contencioso Administrativo y Tributario, otros en 48 horas y otros en dos días.

³⁶ Algunos juzgados mantienen los martes y viernes como días de nota, otros establecen que lo son todos los días.

*afirmativa al primer interrogante, la inseguridad jurídica que de ello deviene sería indudable”.*³⁷

III. b. El amparo colectivo

Tras la experiencia de más de cinco años de funcionamiento del fuero en lo contencioso administrativo y tributario de la Ciudad³⁸, y ante la ausencia de otra reglamentación al respecto, el Plenario de su Cámara de Apelaciones mediante el Acuerdo N° 5 del 30 de noviembre de 2005, creó en el ámbito de su Secretaría General el *Registro de Amparos Colectivos del Fuero* y aprobó su reglamento.

En su artículo 2 se define por amparo colectivo a *“todo aquel en que se debatan derechos o intereses colectivos, como así también el dirigido contra actos u omisiones susceptibles de afectar el derecho de varias personas, o bien cuando la legitimación activa se funde en lo dispuesto por el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”*.

Se dispuso asimismo que dentro de las 24 horas de recibido un amparo colectivo, el magistrado o magistrada correspondiente comunicará a la Secretaría General de la Cámara los datos del expediente (nombres de las partes y sus letrados, y fecha y hora de asignación) y el objeto de la pretensión a fin de ser incorporados al Registro. Si de allí resultase que en otro tribunal se encuentra radicado con anterioridad un proceso donde se debatan cuestiones análogas, la Secretaría General debe hacerlo saber sin demoras al magistrado oficiante, a los fines que correspondan (art. 3).

Finalmente se estipula que las constancias del Registro de Amparos Colectivos son públicas.

IV. La génesis de un proyecto

Los días 21, 22 y 23 de septiembre de 2005 sesionó en el Centro Cultural General San Martín, con más de doscientos inscriptos, el Primer Congreso de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.³⁹

Ante la situación descripta, uno de los temas convocantes del evento fue *“Acción de amparo: ¿necesidad de regulación legal?”*. Tras la esclarecedora disertación que sobre el tema brindó CARLOS VALLEFÍN se reunió la Comisión respectiva que nucleó a representantes de ONG’s; abogados de la Procuración General; letrados particulares; empleados, funcionarios y magistrados de ambas instancias del fuero contencioso administrativo porteño; así como funcionarios de la Legislatura y de órganos constitucionales de control. Allí se produjo un extenso y fructífero debate, luego del cual, y pese a la heterogénea composición del grupo, se arribó a un nivel de coincidencia al momento de redactar las conclusiones que sorprendió incluso a los propios participantes. Sobre todo, respecto de la necesidad de una reglamentación legal del amparo que abordara solamente sus aspectos procesales, con la intención de dar certidumbre a las partes en litigio y, a la vez, garantizar la celeridad de su desarrollo.

Por tal motivo, finalizadas las deliberaciones y ante los consensos arribados, la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad decidió invitar a quienes trabajaron el tema en el Congreso a dar continuidad a la tarea en pos de elaborar una propuesta de ley de amparo que cristalizara los puntos de encuentro.

Así, en numerosas reuniones se fueron puliendo las conclusiones del Congreso y dando forma precisa y concreta al proyecto que aquí presentamos. Estimamos que, dado el amplio grado de debate de que fue objeto, constituye un aporte de relevancia para la labor de nuestros representantes que deberán adoptar la decisión final en la materia. Pues, como señalara NORBERTO BOBBIO, *“el mejor remedio contra el abuso de poder bajo cualquier forma, aunque ‘mejor’ no quiere decir de ninguna manera ni óptimo ni infalible, es la participación directa o indirecta de los ciudadanos, del mayor número de ciudadanos, en la formación de las leyes”*.⁴⁰

³⁷ CORDEIRO, MARIANO L., “La acción de amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, JA, 2001-III-1236.

³⁸ Un interesante caso de amparo colectivo, adecuadamente resuelto por el titular del Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N°3, Dr. GUILLERMO TREACY, y la Sala I de la Cámara de Apelaciones, se planteó en los autos *“Barragán, José Pedro c/GCBA y otros s/amparo”* en el que un vecino demandó a la empresa AUSA a efectos de que disponga las medidas necesarias para que el nivel de sonoridad que producen los vehículos que transitan por la autopista 25 de mayo no trascienda a los vecinos de la zona, y al Gobierno de la Ciudad con el objeto de que contrloe que el nivel de ruido proveniente de dicha autovía no exceda el límite tolerable e inocuo para la salud de las personas que habitan en las proximidades de la misma, que surgen de la normativa local aplicable y los parámetros internacionalmente establecidos.

³⁹ El evento fue organizado por la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los temas abordados, las ponencias presentadas y las conclusiones del Congreso pueden leerse en www.adaciudad.org.ar

⁴⁰ BOBBIO, NORBERTO, *Liberalismo y Democracia*, Buenos Aires, FCE, 1992, p. 47.

V. Las dos premisas del proyecto

- **Elaborar un proyecto desde la autonomía porteña y su praxis.**

El dictado de la futura ley de amparo de la Ciudad representará una importante manifestación del ejercicio de las facultades de legislación conferidas por el artículo 129 de la Constitución Nacional y la consagración de una pieza clave entre las instituciones del derecho público local. En ese sentido, implicará dar un paso más en la construcción del edificio autonómico consagrado por el constituyente nacional en 1994 y diseñado en sus formas por la Convención Estatuyente porteña de 1996.

Resulta un hecho no controvertido de la historia de nuestro derecho público que el desarrollo de institutos innovadores se ha producido, generalmente, primero en el ámbito local (provincial y municipal), luego de lo cual fueron siendo adoptados, lentamente, en la órbita federal.⁴¹

Por tal razón, no es allí –en el ámbito nacional- donde deben buscarse las fuentes en que abreviar al momento de pensar en reglamentar el amparo porteño. Como ya se expresó, el decreto-ley 16.986/66 tiene poco que aportar y la jurisprudencia de la Corte Suprema u otros tribunales federales⁴² se basan en dicha norma o, más recientemente, en una recepción constitucional de la figura que difiere en aspectos importantes de la prevista en la Constitución de la Ciudad.

No se trata de desconocer la autoridad de los fallos de la Corte Suprema, sino de otorgarles el acotado valor que les corresponde respecto de las figuras del derecho público local, en el marco de un sistema republicano federal como el adoptado por nuestro país.⁴³ En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad ha señalado que a las materias de derecho local no cabe aplicar sin más los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que sólo en materia federal establecen doctrina a la que deben conformar sus decisiones los jueces de las instancias anteriores.⁴⁴

De este modo, la reglamentación del amparo porteño debe imbuirse de la impronta propia que le otorga su recepción en el artículo 14 de la Constitución local, así como de la interpretación que de dicho texto han efectuado el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad y los demás órganos judiciales, así como de la doctrina que ha abordado específicamente la cuestión.

Los ya más de cinco años de funcionamiento del fuero contencioso administrativo y tributario conforman un privilegiado mosaico de experiencias, en el que los abogados de la Procuración General, los magistrados, los abogados litigantes y los ciudadanos en general, en general han podido observar en la *praxis* cotidiana de miles de casos las particularidades –dificultades y ventajas- que presenta el amparo en la Ciudad.

A partir de esa experiencia concreta, real y específica de las instituciones autónomas, es que se ha elaborado el proyecto de ley que aquí presentamos.

- **Reglamentación mínima.**

El proyecto adopta como premisa que tanto los presupuestos sustanciales del amparo, así como todo lo referente a la legitimación⁴⁵ ya han sido delineadas por el constituyente en el artículo 14 y no pueden ser materia de reglamentación legal, pues ello implicaría una restricción de una garantía constitucional que goza de plena operatividad.⁴⁶ Ello, basado en las disposiciones del artículo 10 de la Constitución de la Ciudad, que reza que “*los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos*”, que debe interpretarse en conjunto con el cuarto párrafo del referido artículo 14 en

⁴¹ Un ejemplo puntual está dado por el tratamiento de las medidas cautelares en el orden local y federal. El artículo 177 del Código Contencioso Administrativo y Tributario porteño establece que la cautelar procede “*aunque lo peticionado coincida con el objeto sustancial de la acción promovida*”. En el ámbito federal, en la actualidad resulta menester recurrir a elaborados esfuerzos argumentales para evitar que el contenido de la medida cautelar coincida con el fondo de la demanda, lo cual determina su rechazo. El proyecto de ley de amparo que recientemente obtuvo media sanción legislativa por parte de la Cámara de Diputados de la Nación, adopta sobre el particular una posición similar a la que rige en el fuero contencioso porteño.

⁴² Ya sea anterior o posterior a la reforma constitucional de 1994.

⁴³ Esto es, solamente, verificar que no vulneren el “piso jurídico” establecido por la Constitución nacional y la obligación respecto de los gobiernos provinciales (y de la Ciudad, por supuesto) que impone su artículo 5°.

⁴⁴ Voto de la Dra. CONDE, al que adhirieron los Dres. RUIZ y MUÑOZ, al resolver en autos “*GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Sociedad Italiana de Beneficencia de Buenos Aires c/DGR s/recurso de apelación judicial c/decisiones de DGR’*”, resueltos el 26 de marzo de 2002.

⁴⁵ Sobre legitimación en el proceso de amparo porteño, ver DANIELE, N. MABEL, “Derechos de incidencia colectiva” en BALBÍN, CARLOS F. [Dir.], *Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires – Comentado y concordado*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2003, p. 95 y ss.

⁴⁶ En similar sentido, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad ha sostenido en reiteradas oportunidades que “*la admisibilidad del amparo se encuentra circunscripta por el texto constitucional y no corresponde introducir nuevas exigencias como la pretendida excepcionalidad intrínseca de la acción*” (autos “*Olivera Fabián y otros c/GCBA s/Amparo [art. 14 CCABA]*”, Expte. 5412/0, del 13 de diciembre de 2002).

cuanto a que “*el procedimiento [del amparo] está desprovisto de formalidades procesales que afecten su operatividad.*”

Por tal motivo se ha considerado que no corresponde siquiera reiterar en la ley la fórmula que sobre admisibilidad y legitimación predica el texto constitucional, a efectos de que no subsistan dudas sobre la innecesariedad de su regulación legal y, a su vez, con la intención de desalentar o dificultar eventuales futuros intentos *reformistas* que pretendan consagrar nuevas cortapisas a la procedencia de la acción.

De esta manera, el proyecto se centra en establecer un régimen procesal sencillo⁴⁷ que coadyuve a la operatividad del instituto en sintonía con su carácter *expedito y rápido*, estableciendo plazos de trámite *breves y perentorios*, sin fosilizar de antemano sus posibilidades de desarrollo mediante rigideces formales.

Es que, tal como señalara en su oportunidad el convencional ZAFFARONI, el amparo no es una institución cerrada; es un medio dinámico que tiene que ir avanzando a la par de los derechos e impulsarlos porque ellos, en definitiva, se realizan cuando se los reconoce, cuando se hacen efectivos y no cuando se los declara. Las declaraciones pueden ser letra muerta; el amparo es lo que a da vida a los derechos y por ende tiene que ser una institución eminentemente dinámica.⁴⁸

VI. Fundamentación de sus principales características.

• Ausencia de un plazo de caducidad

El proyecto no establece un plazo de caducidad para interponer la acción. Pesa en esta formulación del amparo la exigencia del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos de un “*recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención*”. La existencia de plazos de caducidad conspira no sólo contra la efectividad del recurso sino además contra su propia naturaleza o finalidad, con lo que no se compadecería con el Pacto de San José de Costa Rica, de jerarquía constitucional merced al artículo 75, inciso 22 de la CN.

Esto no implica en modo alguno que la acción pueda ser promovida en cualquier momento, sin consideración al tiempo transcurrido desde la toma de conocimiento del acto u omisión lesivos. Es que, el propio texto constitucional, al contemplar como presupuesto de procedencia de la acción la existencia de una lesión *actual o inminente*, está señalando que la facultad de ejercer esta acción no puede dilatarse *sine die*.⁴⁹

Por otra parte, a favor de la existencia de un plazo de caducidad se ha alegado frecuentemente la necesidad de brindar *seguridad jurídica* y de no dejar libradas las decisiones de la administración a un período indefinido en el cual carecerían de firmeza, con la incertidumbre que tal situación podría generar en la gestión gubernamental.⁵⁰

Sobre el punto, no puede dejarse de lado el hecho de que, en nuestro medio, el amparo procede “*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 la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte.*”⁵¹ Se trataría siempre de ilegalidades manifiestas y por lo tanto, en el supuesto de decisiones de la administración, de actos irregulares, viciados de nulidad absoluta que deberían ser revocadas o sustituidas por razones de ilegitimidad aún en sede administrativa, en los términos del artículo 17 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires.⁵²

En palabras de FIORINI, “*el conculcamiento de libertades y derechos humanos no presenta jamás ninguna presunción de legitimidad; pese a su apariencia de actos jurídicos, son realmente actos de fuerza o de arbitrariedad impuestos por algún funcionario ensoberbecido o*

⁴⁷ En este mismo sentido GAUNA (H), JUAN OCTAVIO, *op. cit.*, se pronuncia por una “*clara y concisa reglamentación legal*” y destaca que en el caso “*Sandez*”, el Tribunal Superior “*para evaluar la admisibilidad de la acción, sólo aplicó el art. 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*”.

⁴⁸ Intervención de EUGENIO R. ZAFFARONI en el debate constitucional porteño sobre el amparo. Sesión de la Convención del día 13 de septiembre de 1996.

⁴⁹ En este sentido, Sala 1ª de la Cámara de Apelaciones CAYT, al resolver en autos “*Vera, Miguel Ángel*” el 22-12-2000.

⁵⁰ Quienes sostienen esta tesis, suelen prescindir de mencionar que tales actos –incluso los que consagren derechos subjetivos de terceros– pueden ser cuestionados judicialmente *en cualquier momento sin importar el tiempo transcurrido*, por parte de la Administración mediante la acción de lesividad. Se trata de otra clara manifestación del modo *relativo* en que influye el tiempo respecto de los ciudadanos y del estado. Ver al respecto, GORDILLO, AGUSTÍN, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 4*, Cap. VIII, El tiempo en el Procedimiento, Buenos Aires, FDA, 2004, 8ª ed., p. VIII-4 y ss.

⁵¹ Art. 14 de la Constitución de la Ciudad.

⁵² Decreto 1510/97, ratificado por resolución 41/98 de la Legislatura.

irresponsable en la función que ejerce. El conculcamiento de libertades humanas no puede adquirir la presunción de legalidad, salvo cuando se presentan dificultades para poder comprobar el agravio. Cuesta trabajo considerar que un acto de esta clase adquiriera, por el vencimiento de un breve plazo, manifiesta validez presuntiva y que deba ser juzgado en un prolongado juicio ordinario. Realmente es todo el orden jurídico el que repulsa el acto conculcatorio y no la simple voluntad de un particular. La caducidad establecida es un castigo que se impone al particular agraviado sin ninguna razón o motivo. No se puede justificar la convivencia presumida de legal de un acto arbitrario y conculcador de derechos constitucionales en el orden jurídico creado por el estado de derecho.”⁵³

Es, entonces, contraproducente y disvalioso establecer un límite temporal a la acción más adecuada para restablecer el derecho amenazado o cercenado en forma manifiesta. Resulta antijurídico y contrario a la finalidad misma del amparo fijar plazos de caducidad a quienes colaboran con el Estado cuestionando las ilegalidades manifiestas que éste omitió revocar de oficio como por derecho hubiera correspondido. El plazo de caducidad para la interposición del amparo no haría más que consolidar actos u omisiones que lesionan, restringen, alteran o amanezan con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta derechos y garantías reconocidos en la constitución nacional, los tratados internacionales, las leyes de la nación, la constitución de la CABA, las leyes locales, y los tratados interjurisdiccionales. No se entiende cuál podría ser el interés de mantener actos u omisiones de esta naturaleza que no sea la improponible defensa de la ilicitud y del desprecio al derecho. Puede entenderse en la legislación de facto pero no en una ley, en el sentido constitucional del término.

En otro orden, también se ha afirmado que no podría establecerse un plazo de caducidad respecto del amparo constitucional atento la jerarquía de los derechos involucrados, del mismo modo que no podría prescribírselo en relación a la acción de *habeas corpus* o de *cuestiones sobre las que los Tratados Internacionales o las normas nacionales han dispuesto su imprescriptibilidad*.⁵⁴ En sentido similar, se ha calificado de “verdadero disparate” la adopción de breves plazos de caducidad para accionar por vía de amparo en defensa de derechos esenciales que hacen a la dignidad inherente a la persona humana, sobre todo si se compara con el plazo de diez años que rige para deducir demanda frente a cualquier incumplimiento contractual.⁵⁵

Finalmente, frente a quienes temen que la ausencia de un plazo de caducidad multiplique la deducción de amparos y genere una suerte de *trasvasamiento* masivo a este proceso sumarísimo de otras cuestiones que deberían tramitar por las vías ordinarias, sólo cabe oponer la experiencia de estos más de cinco años de funcionamiento del fuero contencioso de la ciudad. Es que, en la práctica, la mayoría de los tribunales de grado se han manejado en esta cuestión más por la regla de las *razonables pautas temporales* que por el plazo de caducidad del decreto-ley 16.986/66⁵⁶, sin que ello haya producido el efecto referido.

También en el marco del debate constitucional se plantearon dudas acerca del riesgo que encerraba el texto aprobado referente a una masificación de los amparos, a las cuales respondió el convencional ZAFFARONI, “*es cierto que encierra ese riesgo, pero la experiencia nos enseña en el derecho comparado que ese riesgo ha sido siempre neutralizado por los criterios jurisprudenciales que impone la propia autodefensa de los órganos que están en la cúpula de las instancias judiciales*”.

- **Rechazo *in limine***

El proyecto mantiene –con mayores recaudos– la facultad del juez o jueza de rechazar sin sustanciación una acción de amparo que actualmente contiene el artículo 3 del decreto-ley 16.986/66. En efecto, a diferencia del régimen federal, se exige expresamente al magistrado/a que rechace una demanda *in limine* la fundamentación de su decisión.

Se consideró conveniente mantener la posibilidad de la desestimación sin sustanciación teniendo en cuenta, especialmente, aquellos casos en que la pretensión resulta *manifiestamente* incompatible con los requisitos de admisibilidad contenidos en el artículo 14 de la CCABA.⁵⁷

⁵³ FIORINI, *op. cit.*

⁵⁴ GIL DOMÍNGUEZ, ANDRÉS, Constitución, Emergencia y Amparo, Buenos Aires, Ad Hoc, 2002, p. 65 y 66; y “La vigencia de LL 16.986 en la Ciudad de Buenos Aires (a propósito del art. 2, inc. e)”, *JA* 2002-I, p. 95.

⁵⁵ BARCESAT, EDUARDO S., “Una ley innecesaria y perjudicial”, Columna de Opinión publicada en *LL* del 14 de junio de 2006.

⁵⁶ Al respecto, remitimos una vez más al trabajo de GONZÁLEZ CASTRO FEIJÓO y MALETTI, disponible en www.adaciudad.org.ar

⁵⁷ Casos que resultan más numerosos de lo que cabe imaginarse.

Nos referimos a supuestos tales como lo son, en principio, la impugnación de un *proyecto de ley*, de un *dictamen*⁵⁸, o de un *acto administrativo dictado varios años atrás*⁵⁹, que ante su evidente inadmisibilidad no justifican la sustanciación completa de un proceso.

Se trata, en definitiva, de no sobrecargar la labor jurisdiccional ni la de los abogados del Estado, con litigios cuyo destino de rechazo aparece manifiesto.

Lo expuesto, sin perder de vista el carácter excepcional y restringido que la jurisprudencia porteña le ha asignado al rechazo *in limine*. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia ha admitido que la sentencia que rechaza *in limine* el amparo es materia de recurso de inconstitucionalidad⁶⁰ y la Cámara de Apelaciones CAYT ha sostenido que “*el rechazo de la acción de amparo sin sustanciación debe reservarse para casos de manifiesta inadmisibilidad*” y que tal facultad “*debe entenderse en sentido restrictivo en virtud de la consagración constitucional y supranacional de la garantía de obtener una rápida respuesta judicial a los casos de probable ilegalidad*”.⁶¹

- **Traslado de la demanda y notificación de la cautelar.**

Con la definición del cuarto artículo del proyecto, se termina la incertidumbre acerca de si el traslado que se corre a la parte accionada es para contestar demanda o para producir un simple informe. Se postula claramente la bilateralidad del proceso y establece expresamente que se trata de traslado de demanda. Dicha distinción resulta importante a efectos de evaluar diversas situaciones procesales, tales como aplicación de plazos, forma de la presentación, etc.

Se prevé un plazo de diez días para contestar el traslado de la demanda, que puede reducirse por razones de urgencia debidamente fundadas. Si bien el plazo puede aparecer *a priori* como demasiado extenso, en los hechos viene a significar una reducción sustancial respecto de los actualmente en uso. ¿Por qué? Pues por que dada la naturaleza actual de *informe*, la administración suele, al vencimiento del plazo conferido solicitar una ampliación del término otorgado. De este modo, entre la providencia que generalmente concede dicha prórroga y su notificación, transcurre un plazo que –aunado a la extensión autorizada– excede con creces el de diez días que el proyecto propone.

Así, transformando el *informe* en *contestación de demanda* con plazo definido, no cabrán prórrogas o extensiones de términos, a la vez que en caso de que por las especiales circunstancias del litigio resulte conveniente fijar un plazo menor, el juez se encuentra habilitado para hacerlo. Cabe recordar que las cuestiones urgentes que no admiten una espera hasta la sentencia suelen remediarse mediante las cautelares que se plantean y resuelven *inaudita parte*.

La relación entre el traslado de la demanda y la decisión de la medida cautelar tiene que ver con la necesidad de agilizar el proceso de amparo, a efectos de abreviar su duración. Así, el traslado de la demanda no puede ser posterior a la resolución de la medida cautelar y si ésta se concede, debe notificarse junto a la demanda, de modo de no demorar el arribo a una sentencia de fondo.

- **Detalle de los plazos.**

Mediante el texto del artículo 6 se ha buscado precisar los tiempos de cada decisión a adoptarse en el proceso de amparo en consonancia con lo previsto en el artículo 4. Estimamos sustancial la definición acerca de los plazos para diligenciar las cédulas que se fija en un día, lo cual hará que las notificaciones no demoren el traslado de la demanda, notificación de cautelares y demás trámites. En el mismo orden, resulta novedosa la obligación de devolver en el transcurso del siguiente día hábil la cédula correspondiente. Ello, dado que la experiencia indica que aun las cédulas que se notifican en forma *urgente* o *en el día*, o *con habilitación de días y horas*, demoran en ocasiones varios días o hasta semanas en ser devueltas al juzgado ya diligenciadas. Esto impide, por ejemplo, determinar si las apelaciones fueron interpuestas en término o el cómputo de cualquier otro tipo de plazos. Se ha tenido aquí especialmente en cuenta lo previsto en el artículo 14 de la CCABA, referido a la necesidad de que todos los plazos sean *breves*.

⁵⁸ Por ejemplo, al resolver en autos “*Rebollo de Solaberrieta*” el 21-12-2000, la Sala 2ª de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad confirmó el rechazo *in limine* de una acción de amparo deducida por una docente a la que se le había iniciado un sumario disciplinario en el cual aún no existía acto sancionatorio, sino tres dictámenes que propiciaban soluciones disímiles y aún contrapuestas, por lo que no existía certeza en la inminencia del eventual agravio constitucional.

⁵⁹ El 3 de noviembre de 2005 la Sala 2ª de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario confirmó el rechazo *in limine* dictado en primera instancia respecto de la impugnación por vía de amparo de un acto administrativo del año 1994 (“*Papurello, Ramón Gerardo contra GCBA sobre amparo*”, Expte. EXP 17.640/0).

⁶⁰ Casos “*Vera*” y “*Rodríguez Barrios, María Sixta*”, del 31 de mayo de 2000.

⁶¹ Sala 2ª en autos “*González, Eva T.*”, “*Rebollo de Solaberrieta*” y “*Fundación Ciudad c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)*” del 12-12-2000.

Asimismo se establece uno genérico de tres días, más breve que el de cinco días previsto en el Código Contencioso Administrativo y Tributario y, se dispone que las recusaciones con causa sólo pueden articularse dentro del primer día desde que se tomó conocimiento del juez que va a conocer.

Se trata de dar un plazo preciso, y breve por cierto, a diversas diligencias procesales que suelen demorar innecesariamente la extensión del proceso de amparo.

- **Recursos. Plazos y efectos.**

El artículo 7 del proyecto busca dar por finalizada la discusión acerca del plazo para interponer el recurso de apelación. Ya no habrá dudas acerca de si se trata de un plazo de horas, o días, si existen las dos horas de gracia, etc. El plazo es de tres días y rigen las dos horas de gracia, atento la indicación expresa prevista en el artículo 15 por la que se aplica en forma supletoria el Código Contencioso Administrativo y Tributario.

Queda claro también que, en el caso de apelación de la sentencia que concede una medida cautelar, debe correrse traslado del recurso, resguardándose así las reglas del debido proceso y defensa en juicio. Se aclara, asimismo, que el traslado sólo se correrá una vez formado el incidente, ya que hubo experiencias en las que se corría el traslado y nunca se formaba el incidente, generándose costas de manera innecesaria. Asimismo se establece que una vez formado el incidente, éste debe ser remitido a la Cámara de Apelaciones en un día.

Se adoptó, asimismo, el criterio cuasi unánime de los juzgados del fuero contencioso administrativo en cuanto a que los recursos de apelación respecto de una medida cautelar se conceden con efecto no suspensivo. Es que, dado que lo que se encuentra en juego es nada menos que un derecho o garantía constitucional manifiestamente vulnerado, lo cierto es que conceder el recurso con otro efecto que no sea el mencionado, significaría tanto como consentir que esa garantía o ese derecho continúe siendo vulnerado.

- **Medidas cautelares posteriores a la sentencia.**

Habida cuenta del carácter provisional y accesorio de las medidas cautelares se suele presentar en los casos de amparo en los que se ha concedido una medida de este tipo una situación paradójica: que se cuente con menor protección de los derechos con una sentencia de fondo favorable respecto de la que se goza durante la sustanciación del proceso.

Ello sucede pues en ocasiones se ha interpretado que con el dictado de la sentencia de fondo se extinguían los efectos de la medida cautelar y, ante el efecto suspensivo del recurso de apelación contra tal resolución, se corre el riesgo de que persista la afectación de los derechos mientras se sustancia la apelación.

A efectos de poder subsanar tal situación, el proyecto prevé en su artículo noveno que una vez dictada la sentencia, el juez pueda dictar -a solicitud de los interesados y hasta el momento de la remisión del expediente a la Cámara de Apelaciones- las medidas cautelares que fueren pertinentes. Asimismo, proponemos que lo propio pueda realizar el tribunal de alzada antes de remitir las actuaciones al Tribunal Superior de Justicia.

VII. Amparo colectivo

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determina claramente en el segundo párrafo de su artículo 14 que *“cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia del usuario o del consumidor”* están legitimados para interponerlo, por lo que resulta inútil legislar en torno a la legitimación y a la procedencia de tales acciones.

Es, en cambio, necesario establecer ciertos recaudos para garantizar su efectividad evitando la proliferación de diferentes procesos con idénticos objetos cuyo resultado sería restarle eficiencia como remedio para la preservación de los derechos ante el eventual dictado de sentencias cautelares o definitivas contradictorias.

Todos sabemos que los principales favorecidos con las resoluciones contradictorias son quienes se benefician con las arbitrariedades o ilegalidades manifiestas cuestionadas y medran de la confusión para elegir cumplir la que más se ajusta a sus intereses, mientras se rasgan las vestiduras denunciando el escándalo jurídico del que se aprovechan.

Y cuando nos referimos a la multiplicidad de procesos no nos referimos solamente a los amparos colectivos sino también a otras acciones de incidencia colectiva que pueden tener el mismo objeto y ocasionar la misma dificultad. Tal es el caso de las acciones colectivas de preservación y recomposición del medio ambiente y reparación del daño ambiental (artículo 30

de la ley 25.675) o de defensa del consumidor (ley 24.240) o las meramente declarativas o cualquier otra que con alcance colectivo podrían crear en el futuro el legislador local y nacional.

En el proyecto se dispone no sólo la creación de un registro público para evitar que tramiten en distintos juzgados acciones colectivas que, aunque pueden ser de distinta naturaleza, tengan un mismo objeto, sino también la obligación del demandado de denunciarlas en cualquier etapa del proceso. En tales casos, se prevé que el juez resolverá lo que corresponda en materia de acumulación (acumulación o no, dictando una única sentencia en los distintos procesos que podrán sustanciarse conjuntamente o por separado) o en su caso resolver la competencia, pero siempre los procesos colectivos –amparos o de otra naturaleza- tendrán una misma radicación, con lo que se evitaría el dictado de pronunciamientos contradictorios y posibilitará su ulterior ejecución.

Otra característica, propuesta para el amparo colectivo es el respeto a la iniciativa individual en la defensa de un derecho o interés propio impidiendo que se vea menoscabada por la existencia de una acción colectiva. Es por ello que, sumándose a la tendencia legislativa actual, se dispuso que las acciones colectivas no hacen litispendencia en relación a las individuales.⁶² El particular afectado, frente a un amparo colectivo que incluya un derecho o interés propio, tendrá la opción de: a) presentarse como parte en el amparo colectivo dentro del plazo de diez días desde la publicación de los edictos con los que se notifican la promoción de la acción; b) hacerlo con posterioridad a dicho plazo e intervenir como tercero en forma accesoria y subordinada a la actora o c) promover su propio amparo antes, durante o después del colectivo.

Además, la legislación propuesta está articulada en el entendimiento que el amparo colectivo en ningún caso debe perjudicar al particular afectado. Así, se dispuso que su interposición interrumpe los plazos contra este último, quien siempre estará en condiciones de iniciar uno en defensa de sus propios derechos e intereses en caso de no compartir la forma en que fueron articulados por quienes esgrimieron una legitimación plural o preferirlo por otras razones que no tiene por qué mencionar.

Se entiende, también, que quienes están legitimados por la constitución nacional o local o por la legislación de fondo para defender determinados intereses colectivos no lo están para abandonarlos y, por eso, se prevé el impulso de oficio del procedimiento y la intervención necesaria del Ministerio Público Fiscal, atento su misión constitucional de “*promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad*” y “*procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social*” (art. 125 CCABA). Asimismo se deja siempre librado a la decisión personal de cada afectado aceptar el acuerdo conciliatorio o la transacción a la que se hubiera llegado. Tales formas anormales de terminación del proceso requerirán un dictamen fiscal y una homologación fundada, además de ser apelables por cualquiera de las partes. Esta disposición es producto de la idea que no puede exigirse a un actor el continuar un proceso cuando existe la posibilidad de obtener una solución satisfactoria acordada, ni se le puede exigir a un particular afectado, que no fuera parte en dicho proceso, aceptar un acuerdo que no comparte. Puede entonces iniciar un nuevo juicio por sí mismo, si no lo satisface el acuerdo alcanzado en el litigio en el que no es parte.

La regulación del amparo colectivo propuesta, no recurre a soluciones que no cuenten con una larga práctica entre nosotros. La citación mediante edictos a una cantidad ilimitada de personas, con posible interés en un determinado proceso, y el registro público de juicios es algo usual en nuestro medio y se viene practicando pacíficamente en todo el país en el trámite de los juicios universales (sucesiones, procesos concursales y quiebras). Lo mismo cabe sostener acerca de las formas con las que se pretende evitar la multiplicidad de juicios sobre las mismas cuestiones al disponerse la aplicación las normas propias de la acumulación y la competencia, que deberían resultar suficientes.

Como consecuencia de la línea seguida en el proyecto -respeto por la iniciativa individual en la defensa de los derechos e intereses propios-, se admite que puedan existir sentencias contradictorias entre procesos individuales y colectivos. En tal caso, cada una de ellas se aplicará dentro de su propio ámbito; sin embargo, se dispuso que el rechazo de una acción individual nunca menoscabaría los efectos de una colectiva sobre ese particular afectado. Esta es la única solución posible dentro de nuestro marco constitucional y supranacional en el que no se le puede privar a nadie defenderse como lo considere más conveniente ni menoscabar el efecto de acciones colectivas previstas en la Constitución Nacional, de la Ciudad de Buenos Aires y demás legislación específica.

Por último, deseamos remarcar la extensión de estas normas al resto de las acciones colectivas en la medida que resulten compatibles con la legislación de fondo que las prevé. En este aspecto la ley excede el mero ámbito del amparo y otorga una regulación procesal a otras

⁶² En igual sentido, se expide el proyecto de ley de amparo que actualmente cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados de la Nación.

acciones de carácter colectivo que, sin lugar a dudas, la necesitan. Entendemos que se trata de un criterio acertado puesto que de esta forma se contribuye a una mayor efectividad de tales procesos cuya falta de regulación procesal específica podría afectar a los amparos que tengan objetos similares. Pero aún cuando ello no ocurra, la existencia de un registro público, la publicación de edictos, los límites para los acuerdos conciliatorios, el impulso de oficio y demás previsiones de este proyecto (todas de carácter procesal) no hacen más que contribuir a facilitar un trámite que excede el interés individual de quienes lo promueven.

VIII. Conclusiones

La operatividad de la acción amparo en la Ciudad de Buenos Aires está dada por su Constitución desde una perspectiva genérica en su artículo 10 y, también específicamente al delinear sus caracteres en el artículo 14 y aventar la posibilidad de que se vea afectada por “*formalidades procesales*”. Asimismo, dada la amplitud con que se ha previsto su legitimación activa, se engarza en el verdadero *sistema de participación* que enhebra la CCABA en aras de erigir las instituciones autónomas en una *democracia participativa*⁶³, por lo que resulta alcanzado por el último párrafo de su artículo 11, que obliga a la Ciudad remover los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad.

Todo este complejo sistema de expresos reaseguros constitucionales⁶⁴ blindan la operatividad del instituto e impiden la sanción de una ley reglamentaria que lo constriña respecto de su previsión constitucional, asegurando así la posibilidad de acceder a una tutela judicial efectiva.

No se trata de un acción *excepcional* o *heroica*, sino que tal “*excepcionalidad*” sólo puede entenderse “*como una especificación del principio de que, en un Estado de Derecho, también son o deberían ser ‘excepcionales’ las amenazas, restricciones, alteraciones o lesiones de derechos y garantías constitucionales por actos emanados de las autoridades públicas. La calificación de vía excepcional no puede provocar, en cambio, restricciones injustificadas para la admisión de la acción*”.⁶⁵

Es así que, en palabras del Tribunal Superior de la Ciudad la acción de amparo, por definición constitucional, exige a los jueces que garanticen a los actores tramitación rápida y expedita a través de reglas de procedimiento que aseguren un juicio sin obstáculos procesales que afecten su operatividad. Es decir, *las reglas procesales deben efectivizar el mandato constitucional*.⁶⁶

No ha sido la intención de estas líneas abordar un análisis detallado sobre las particularidades de este proceso sumarisimo en el ámbito de la Ciudad⁶⁷, sino aportar al debate legislativo el fruto de un trabajo colectivo –un proyecto de ley de amparo–, producto del estudio y la praxis del derecho público local y someterlo a la consideración de la comunidad jurídica.

⁶³ Artículo 1° de la CCABA.

⁶⁴ Que, concededor de la historia, el convencional porteño de 1996 seguramente introdujo para evitar una nueva “*ley del desamparo*”, esta vez en el ámbito local. A lo que debe sumarse la salvaguarda del sistema internacional de derechos humanos.

⁶⁵ Voto de la Dra. RUIZ, en autos “*Vera, Miguel Angel*”, TSJ, resueltos el 4 de mayo de 2001.

⁶⁶ Voto de la Dra. ALICIA RUIZ, en autos “*Sciarrota, José Luis y otros c/GCBA s/amparo*”, resueltos el 1° de diciembre de 1999. Ver en *Constitución y Justicia – Fallos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, I – 1999*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2001.

⁶⁷ Para lo cual cabe remitirse, entre otros, a SABSAY, DANIEL A. y ONAINDIA, JOSÉ M., *La Constitución de los porteños*, Buenos Aires, Errepar, 1997; QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires – Comentada-*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1996; GIL DOMÍNGUEZ, ANDRÉS, *La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Un recorrido crítico*, Buenos Aires, Eudeba, 1997; MORELLO, AUGUSTO M. y VALLEFÍN, CARLOS A., *El Amparo, Régimen procesal*, La Plata, Librería Editora Platense, 2000, Cap. XXII, “El amparo en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”; DANIELE, N. MABEL, “Derechos de incidencia colectiva” en BALBÍN, CARLOS F. [Dir.], *Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires – Comentado y concordado*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2003, p. 95 y ss; GIORGELLI, MARÍA JULIA, *La acción de amparo en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Fabián J. Di Plácido Editor, 2005; AMMIRATO, AURELIO L., “El régimen procesal del amparo según la jurisprudencia del nuevo fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires”, *JA*, 2001-III, p. 1207; CORDEIRO, MARIANO L., “La acción de amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *JA*, 2001-III, p. 1236; GAUNA (H), JUAN OCTAVIO, “Un amparo contra la discriminación por razones de edad”, *LL*, 2001-B, p. 580; GIL DOMÍNGUEZ, ANDRÉS, “La vigencia de LL 16.986 en la Ciudad de Buenos Aires (a propósito del art. 2, inc. e)”, *JA* 2002-I, p. 95; KERSMAN, ALFREDO A., “La acción de amparo en la Ciudad de Buenos Aires: consideraciones prácticas”, *JA*, 2003-I, p. 1185; LIBERATORI DE HARAMBURU, ELENA A., “El amparo en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la innecesariedad de su reglamentación para ser operativo”, *JA*, 2003-I, p. 1190; CORDEIRO, MARIANO L., “Reglamento, plazo y amparo: un fallo oportuno”, *LL*, 2004-D, p. 681 y SAGÜES, MARÍA SOFÍA, “La democratización del amparo: Participación ciudadana en materia ambiental. Implicancias en los procesos constitucionales”, *LL – Suplemento de Derecho Constitucional de septiembre de 2005*.

Participamos de esta iniciativa aún quienes pensamos que el amparo podría seguir viviendo, y con muy buena salud, sin una ley que lo reglamente. Aunque -en igual sentido- creemos que es posible conjugar la necesidad de unificar las pautas procesales que deben regirlo con una reglamentación acorde a su espíritu.

La sanción de una ley como la impulsada en el presente proyecto⁶⁸, producto del consenso de distintos sectores, es el mejor antídoto para los plazos de caducidad, restricciones a las cautelares y demás cortapisas a la efectividad del instituto que suelen apreciarse en otras iniciativas⁶⁹ y leyes. Intenta superar algunas de las dificultades que hoy se plantean como lo son los eventuales pronunciamientos contradictorios en los llamados amparos colectivos, y consideramos que en general facilitará la protección de los derechos.

Coincidimos con GENARO CARRIÓ en que “[u]na de las más difíciles misiones de los juristas es la de suministrar a los políticos y a los hombres de gobierno herramientas que ayuden a hallar solución para los tremendos problemas sociales de nuestro tiempo. Los juristas no deben desatender esa misión, so pena de caer en una irremediable esterilidad.”⁷⁰

El proyecto que se acompaña como anexo es una propuesta de un conjunto de hombres y mujeres de derecho comprometidos, desde distintos roles y funciones, con el derecho público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tratan de superar la irremediable esterilidad en que nos sumergiría limitarnos al debate académico.

IX. Anexo. Proyecto de Ley de Amparo para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 1º. Aplicación. El trámite de la acción de amparo se rige por el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por las disposiciones de la presente ley.

Artículo 2º. Interrupción de plazos. La interposición de la demanda de amparo interrumpe el plazo para la promoción de otras acciones y/o recursos judiciales y/o administrativos.

Artículo 3º. Rechazo *in limine*. El/la Juez/a puede rechazar la acción por auto fundado, sin necesidad de sustanciación alguna, cuando resulte manifiesto que ésta no cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 4º. Traslado de la demanda. Admitida la acción, se correrá traslado por el término de diez (10) días a fin de que el demandado conteste y ofrezca prueba.

Por razones de urgencia debidamente fundadas puede fijarse un plazo menor.

Cuando simultáneamente con la interposición de la acción de amparo se solicita el dictado de una medida cautelar, el traslado de la demanda no podrá ser dispuesto con posterioridad a la resolución de la medida.

En caso de concederse la medida cautelar peticionada, su notificación y la del traslado de la demanda, deberán realizarse en forma conjunta, en caso de que el traslado no se hubiese dispuesto con anterioridad.

Artículo 5º. Producción de prueba. Contestada la demanda o vencido el plazo para hacerlo, el/la Juez/a ordena la producción de la prueba que considera conducente, fijando una única audiencia, si correspondiera.

Las partes sólo pueden ofrecer un máximo de tres (3) testigos.

Artículo 6º. Plazos. En el proceso de amparo regirán los siguientes plazos:

- a) El/la Juez/a dictará sentencia en primera instancia dentro del plazo de cinco (5) días, y en segunda instancia, dentro de los quince (15) días, desde que el expediente se encuentre en condiciones de resolver.
- b) Todo traslado que no tenga un plazo expresamente previsto en esta ley, será por el término de tres (3) días.
- c) Las providencias simples deben dictarse en el plazo un (1) día.
- d) Las cédulas deben diligenciarse en el plazo de un (1) día y devolverse en el transcurso del siguiente día hábil.

⁶⁸ Propuesta que seguramente se verá enriquecida y corregida con el necesario debate público que la cuestión requiere.

⁶⁹ Tampoco han faltado en el ámbito porteño proyectos de ley restrictivos, al respecto ver por ejemplo CARNOTA, WALTER F., “La desnaturalización del amparo porteño”, LL 2002-C, p. 1410.

⁷⁰ *Recurso de Amparo y Técnica Judicial*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1959, pp.15/16.

- e) La recusación con causa sólo podrá articularse dentro del primer día desde que se tomó conocimiento del juez que va a conocer, o desde que se conoce la causa.
- f) Cualquier otra resolución deberá dictarse dentro de los plazos previstos en el inciso a), según la instancia que corresponda.
- g) Serán días de nota aquellos que establece el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- h) Todas las resoluciones se notificarán por nota a excepción de la sentencia de primera y ulteriores instancias, el traslado de la demanda y las que concedan cautelares que se notificarán por cédula.

Artículo 7°. Recurso de apelación. Todas las resoluciones serán inapelables, excepto las sentencias definitivas, el rechazo *in limine* y las que versen sobre medidas cautelares. En su caso, el recurso de apelación deberá interponerse y fundarse dentro de los tres (3) días de notificada la resolución impugnada, corriéndose traslado del recurso por idéntico plazo. Su concesión será en relación y sin efectos suspensivos, a excepción de la del recurso contra la sentencia definitiva que lo será en relación y con efectos suspensivos.

La resolución que concede la apelación de una medida cautelar, deberá indicar cuáles son las copias necesarias para formar incidente, las que deberán ser acompañadas por quien recurre en un plazo de tres (3) días, bajo apercibimiento de declarar desierto el recurso.

El plazo para la formación del incidente será de un (1) día. Una vez formado, se correrá el traslado referido en el párrafo anterior.

La remisión a la Cámara de Apelaciones se hará en el plazo de un (1) día.

Artículo 8°. Queja por recurso denegado. Si el tribunal de primera instancia deniega la apelación, la parte que se considere agraviada puede recurrir directamente en queja, pidiendo que se le otorgue el recurso denegado y se ordene la remisión del expediente.

El plazo para interponer la queja será de un (1) día.

Artículo 9°- Medidas cautelares posteriores a la sentencia. Una vez dictada sentencia el juez podrá dictar, a solicitud de los interesados y hasta el momento de la remisión del expediente a la Cámara de Apelaciones, las medidas cautelares que fueren pertinentes.

Lo propio podrá realizar el tribunal de alzada antes de remitir las actuaciones al Tribunal Superior de Justicia.

Artículo 10°. Trámites excluidos. No se admitirán excepciones de previo y especial pronunciamiento.

Artículo 11°. Cosa juzgada. La sentencia firme declarativa de la existencia de la lesión, restricción, alteración o amenaza en las condiciones establecidas por el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, hará cosa juzgada respecto del amparo, dejando subsistente el ejercicio de las acciones o recursos que puedan corresponder a las partes, con independencia del amparo.

Artículo 12°. Amparo colectivo. En caso de que la acción de amparo fuese entablada para proteger derechos o intereses colectivos, el procedimiento será el establecido en la presente ley con las siguientes particularidades:

- a) Interpuesta la demanda, deberán ser registradas en el Registro previsto en el presente artículo quien informará en el plazo de un (1) día sobre la existencia de otras acciones, cualquiera fuere su trámite o naturaleza que tenga un objeto equivalente o que esté referida al mismo derecho o interés colectivo y, en su caso, indicarse su radicación y fecha de inicio. Una vez producido tal informe se dará vista al fiscal quien deberá expedirse y remitir el expediente en el plazo de dos (2) días. Con anterioridad a dicha vista, en caso de que del informe surgiera la existencia de otros juicios, se lo remitirá al juzgado registrado en primer término para que el juez interviniente en el mismo resuelva sobre su acumulación de acuerdo a las normas de la materia, sin perjuicio de lo cual todos los juicios con objeto equivalente o referidos a un mismo derecho o interés colectivo deberán tramitar en un mismo juzgado. En caso de que la demandada durante cualquier estado del proceso denunciara la existencia de un juicio colectivo del mismo objeto en otro fuero o jurisdicción el juez interviniente requerirá el expediente a efectos de resolver lo que corresponda en materia de competencia.
- b) A esos efectos, las Cámaras de Apelaciones que integran el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán contar con un Registro Público de

- Acciones Colectivas, sean o no amparos, en el que se consignará respecto de cada causa al menos, los nombres de las partes y letrados intervinientes, el objeto de la pretensión y las sentencias de todas las instancias. El o los registros será/n de consulta pública y gratuita y su organización y funcionamiento estarán a cargo de la autoridad judicial competente.
- c) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3 se citará por diez (10) días mediante edictos a todos aquellos que de acuerdo al derecho sustancial hubiesen estado legitimados para demandar o ser demandados en el amparo, para que tomen la intervención que les corresponda como litisconsorte de la parte principal y con sus mismas facultades procesales. Dichos edictos deberán publicarse en el Boletín Oficial de la Ciudad y en un diario de amplia circulación en su ámbito. Su confección, tramitación y erogación estarán a cargo del Ministerio Público Fiscal quien será parte en el proceso.
 - d) Vencido el plazo indicado en el inciso anterior se correrá traslado de la demanda. El demandado al momento de contestar demanda y durante todo el transcurso del proceso deberá denunciar toda acción de incidencia colectiva, sea o no un amparo, que tenga el mismo objeto dentro de los cinco (5) días de notificado de tal acción. Si no lo hiciera y se dictaran sentencias o cautelares contradictorias prevalecerá aquellas que concedan el amparo o hagan lugar a las cautelares.
 - e) Las sentencias definitivas de primera y ulteriores instancias deberán además ser publicadas con transcripción de la parte resolutive en el Boletín Oficial de la Ciudad y en un diario de amplia circulación en su ámbito. Su confección, tramitación y erogación estarán a cargo del Ministerio Público Fiscal.
 - f) Una vez vencido el plazo de diez (10) días posteriores a los edictos que publicitan la promoción de la demanda todos aquellos que de acuerdo al derecho sustancial hubiesen estado legitimados para demandar podrán intervenir en cualquier etapa e instancia del proceso como terceros en forma accesoria y subordinada a la actuación de la parte actora. Los efectos de tales intervenciones en ningún caso retrogradarán ni suspenderán el curso del juicio. Las solicitudes de intervención en dicha calidad tramitarán por vía incidental.
 - g) El impulso de la acción de los amparos colectivos corresponderá al juez de oficio quien deberá hacerlo con la mayor celeridad y eficiencia posible.
 - h) La interposición de la demanda de amparo colectivo interrumpe el plazo para la promoción de otras acciones y/o recursos judiciales y/o administrativos de carácter individual sobre el mismo objeto.
 - i) Cualquiera sea el legitimado que promueva una acción de incidencia colectiva, para arribar a un acuerdo conciliatorio o transacción deberá correrse vista previa al Ministerio Público Fiscal, aún cuando fuera éste quien promoviera la acción, quien deberá expedirse respecto de la adecuada consideración de los intereses de los afectados. La sentencia homologatoria requerirá de auto fundado y será apelable. El acuerdo será siempre sin perjuicio de la facultad de los particulares afectados de apartarse de la solución general adoptada para el caso e iniciar las acciones individuales judiciales y/o administrativas que les correspondan. Cuando del acuerdo o transacción se derivara un pago o algún otro beneficio para los particulares afectados, su percepción no implicará conformidad con dicho acuerdo o transacción sino que se imputará a cuenta del mayor valor que consideren que les correspondan en caso de que así lo reclamaran.⁷¹
 - j) La acción colectiva no genera litispendencia respecto a las acciones individuales a excepción de la de aquellos que se hubieran presentado como parte o como terceros en el amparo colectivo.
 - k) La sentencia recaída en el amparo colectivo no obsta a la presentación de acciones de amparo individuales sobre el mismo objeto por quienes no intervinieron en el proceso colectivo.
 - l) En caso de contradicción entre una sentencia de amparo colectivo y la de otro u otros individuales con el mismo objeto, cada uno de ellos hará cosa juzgada y deberá cumplirse dentro de su respectivo ámbito de aplicación. Sin embargo el rechazo de un amparo individual no obsta el cumplimiento de los efectos que sobre el mismo pudiera resultar de la sentencia que hiciera lugar a un amparo colectivo de objeto similar.

⁷¹ El criterio está inspirado en el nuevo texto propuesto para el artículo. 54 de LL 24.240, referido a las acciones de defensa del consumidor, según el dictamen de mayoría, Expte. 1061-D-06, de la comisión respectiva de la Cámara de Diputados de la Nación.

Artículo 13°. Normas procesales para acciones de interés colectivo. Todas las acciones que se ejerzan para proteger intereses o derechos colectivos se regirán por las disposiciones procesales del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por las dispuestas en el artículo 12 de esta ley en tanto sean compatibles con la legislación de fondo de la materia, aún cuando no se trate de amparos.

Artículo 14°. Orden público. La presente ley es de orden público.

Artículo 15°. Normas supletorias. Se aplican supletoriamente las normas del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.