

El proceso de amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Reflexiones sobre la intensidad del control y el alcance de la protección en la reciente Ley N° 2.145

Por Patricio Marcelo E Sammartino

I.- Introducción.

II.- Lineamientos de la Ley de Amparo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N° 2.145).

III.- El veto parcial de la Ley N° 2.145

IV.- El régimen jurídico del amparo constitucional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

V.- Las bases constitucionales del proceso de amparo y el art. 2° de la Ley N° 2.145.

VI.- (In)Admisibilidad de la pretensión de amparo frente a los actos del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

VII.- Luces y sombras de la nueva Ley de Amparo de la Ciudad

I.- Introducción

Como respuesta a una realidad forense que reclamaba a voces la ordenación objetiva del proceso¹ de amparo, la Legislatura porteña sancionó la “Ley de Amparo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Primordialmente, este cuerpo legal tuvo en miras unificar y brindar homogeneidad a los disímiles –y, a veces, encontrados- criterios interpretativos existentes sobre el régimen jurídico aplicable a la relación procesal amparista².

¹ Para Eduardo Couture (*Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, tercera edición, póstuma) el proceso judicial es una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver, mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión. Luego señala: “La idea de proceso es necesariamente teleológica...Lo que la caracteriza es su fin: la decisión del conflicto mediante un fallo que adquiere autoridad de cosa juzgada. En este sentido, proceso equivale a causa, pleito, litigio, juicio” En otro tramo de su obra reafirma que “el fin del proceso es el de dirimir el conflicto de intereses sometido a los órganos de la jurisdicción” (pp. 122 y siguientes). Lino E. Palacio (*Manual de Derecho Procesal Civil*, t. I, cuarta edición actualizada) conceptualizaba al proceso como el conjunto de actos recíprocamente coordinados entre sí de acuerdo con reglas preestablecidas, que conducen a la creación de una norma individual destinada a regir un determinado aspecto de la conducta del sujeto o sujetos, ajenos al órgano, que han requerido la intervención de éste en un caso concreto, así como la conducta del sujeto o sujetos, también extraños al órgano, frente a quienes se ha requerido esa intervención (, pág. 58). Jaime Guasp (*Derecho Procesal Civil*, tercera edición) explicaba que el proceso “no es más que un instrumento de satisfacción de pretensiones” (p. 16).

² Hasta el presente, siguiendo las directrices trazadas por el TSJ en “Asociación de Teleriodifusoras Argentinas y otro c/ GCBA”, SAO 334/00, algunos tribunales del fuero contenciosoadministrativo establecían en el auto de admisión que las normas contenidas en el Decreto-Ley 16.986 resultaban aplicables siempre que no desvirtúe el mandato constitucional plasmado en los artículos 14 de la CCABA y 43 CN. Ciertamente, los criterios empleados por los diferentes tribunales de grado para determinar la

Según se desprende de los despachos de las comisiones de Justicia y Asuntos Constitucionales de la Legislatura, la regulación legal del trámite procesal amparista fue concebida para “brindar certezas y mayor seguridad jurídica a los litigantes”³. Con suerte variada, el propósito de brindar mayor previsibilidad al concreto desenvolvimiento de esta garantía constitucional atraviesa transversalmente los diferentes capítulos de la Ley N° 2.145 y se refleja más nítidamente en la puntillosa fijación de los plazos procesales.

No será este el momento donde habremos de analizar en detalle el flamante régimen procesal del amparo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nos limitaremos, empero, a formular algunas reflexiones en torno del artículo segundo, dedicado a la procedencia del amparo y de sus relaciones con las bases constitucionales del instituto. Analizaremos la decisión del Poder Ejecutivo de vetar el último párrafo de esa norma que, vale adelantar, propiciaba la inadmisibilidad de la pretensión de amparo cuando se impugnaran actos de los órganos que conforman el Poder Judicial, según el art. 107 CCABA. Finalmente, expondremos los logros del cuerpo legal recientemente sancionado, sin ocultar sus defectos más notorios.

II.- Lineamientos de la Ley de Amparo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N° 2.145).

La Ley N° 2145, aprobada por el órgano legislativo local el 9 de noviembre de 2006, se compone de cuatro capítulos.

El primero de ellos está dedicado a las disposiciones generales. Allí, además de establecerse el ámbito de aplicación de la Ley (art. 1°), la competencia general del fuero Contencioso Administrativo y Tributario para conocer en las demandas de amparo contra autoridades públicas de la Ciudad (art. 7°) y el principio de prevención⁴, sobresalen dos normas: el artículo 2°, sobre los requisitos generales de procedencia de la pretensión⁵ amparista, y el 4°. Mientras este último fijó en sesenta días el plazo para

mentada compatibilidad no han sido uniformes. Otros juzgados, sin embargo, estimaron que el aludido Decreto-Ley resultaba inaplicable en el ámbito local. Incluso algún tribunal de grado estimó que el juicio de amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debía regirse por el art. 87 de la Constitución de la Provincia de Salta. En lo pertinente la previsión constitucional salteña prescribe: “Son nulas y sin valor alguno las normas de cualquier naturaleza que reglamenten la procedencia y requisitos de esta acción”.

³ Al respecto, véase el Despacho 0917 de la Comisión de Justicia del 25 de octubre de 2006.

⁴ Manteniendo el criterio del art. 4° del Dto.-Ley 16986, el art. 7°, último párrafo, dispone: Cuando un mismo acto u omisión afectare el derecho de varias personas, entenderá en todas estas acciones el juzgado que hubiese prevenido, disponiéndose la acumulación de autos, en su caso.

⁵ Dispone la norma legal: La acción de amparo es expedita, rápida y gratuita y procede, 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 e ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte.

La acción de amparo no será admisible cuando el acto impugnado emane de un órgano del Poder Judicial (esta parte del art. 2° de la ley 2145 fue oportunamente vetada por el Decreto 2018/06).

presentar la demanda de amparo⁶ (contados desde el afectado tuvo conocimiento cierto de la lesión), el art. 2º, in fine, propició la inadmisibilidad de la tutela amparista frente a los actos emitidos por órganos que integran el Poder Judicial de la Ciudad.

En este primer capítulo se destaca, además, el art. 6º. Esta norma, enlazada umbilicalmente con el art. 2º, faculta expresamente al tribunal a disponer la reconducción del amparo “cuando la acción pueda tramitar por las normas de otro tipo de proceso”.

En el Capítulo Segundo de la Ley N° 2145, bajo el epígrafe “Procedimiento”, se especifican los diferentes requisitos que deben cumplir los actos procesales de iniciación, desarrollo y extinción del proceso amparista.

Así, se prescribe cuál debe ser el contenido de la demanda, los medios probatorios admisibles⁷ y la oportunidad para su ofrecimiento, el plazo para la contestación de la demanda⁸ (se lo fija en el improrrogable término de diez días, pudiéndoselo reducir por fundadas razones de *urgencia*), el plazo general para producir los actos procesales⁹, el plazo de caducidad –treinta o sesenta días según sea amparo individual o colectivo-, el plazo para apelar y fundar los recursos, el plazo para dictar sentencia, etc. Si bien con excepciones, se determina que todas las resoluciones se notificarán por nota, puntualizándose que son días para ello aquellos que establecen el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁰. También se fija el término de dos (2) días como plazo general para todo traslado que no esté expresamente previsto en la Ley,

⁶Dado que esa norma fue vetada, por el Decreto 2018/06, la Legislatura sancionó la Ley N° 2.243 por la cual se agregó como artículo 4º de la Ley N° 2.145 el siguiente texto: "Plazo de interposición de la acción: El plazo para interponer la acción de amparo es de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir de que el afectado tuvo conocimiento cierto de la lesión, restricción, alteración o amenaza. En el supuesto de perjuicios periódicos, el plazo comienza a correr respecto de cada uno de éstos. Vencido el plazo indicado, caduca la acción sin perjuicio de la interposición de las acciones ordinarias que correspondieren" (BOCBA N° 2614 del 29/01/2007).

El plazo para interponer la acción de amparo es de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la fecha en que el afectado tuvo conocimiento cierto de la lesión, restricción, alteración o amenaza. En el supuesto de perjuicios periódicos, el plazo comienza a correr respecto de cada uno de éstos.

⁷ Según el art. 9º, de la Ley N° 2145, solo son admisibles los siguientes medios de prueba: documental; informativa; testimonial, con un máximo de hasta tres (3) testigos; reconocimiento judicial. La prueba pericial sólo será admisible en forma excepcional cuando las circunstancias del caso lo justifiquen a fin de dictar sentencia y siempre que su producción sea compatible con la naturaleza sumarísima de la acción de amparo. Se descarta a la prueba confesional.

⁸ Desaparece así el mítico Informe del art. 8º. A partir de ahora la autoridad pública demandada solamente tendrá la carga procesal de actuar la oposición a la pretensión amparista mediante la contestación de demanda; sin embargo, en caso de identificarse actuaciones administrativas en el escrito de inicio, la autoridad pública demandada tendrá la obligación – no la carga- de acompañar el o los expedientes administrativos correspondientes en original o copia certificada (art. 11, segundo párrafo).

⁹ El art. 26 dispone: Todo traslado que no tenga un plazo expresamente previsto en esta Ley, será por el término de dos (2) días.

¹⁰ El art. 117 del CCAyT CABA establece, en lo pertinente, que salvo los casos en que procede la notificación por cédula “las resoluciones judiciales quedan notificadas en todas las instancias, los días martes y viernes, o el siguiente hábil, si alguno de ellos fuere feriado”.

Dentro de este Segundo Capítulo se estimó apropiado regular a las medidas cautelares en el amparo. Así, luego de enfatizar su carácter instrumental, el artículo 15 de la Ley N° 2145, explicita los fines que inspiran a la tutela cautelar en el proceso amparista¹¹ y los presupuestos¹² que la informan. Se establece en dos días el plazo dentro del cual se deberá resolver la pretensión asegurativa. Asimismo, la previsión normativa fija en cinco días el término dentro del cual la Alzada se deberá pronunciar sobre el fondo del recurso.

La norma crea también un procedimiento especial –traslado previo a la autoridad pública demandada por dos días- en aquellos supuestos que la medida precautoria pudiera incidir sobre el funcionamiento de un servicio público o sobre funciones esenciales de la administración¹³.

El Capítulo Tercero fue consagrado íntegramente a la regulación de las acciones colectivas encauzadas por conducto del proceso de amparo.

Finalmente, el Capítulo Cuarto, contiene un elenco de disposiciones complementarias. Se establece que será de aplicación supletoria, y en cuanto sean compatibles, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo y Tributario; se fija que la ley entrará en vigencia a partir de los treinta (30) días corridos de su publicación en el Boletín Oficial, aunque se dispone que ella no tendrá aplicación a las acciones de amparo ya iniciadas y en trámite al momento de la entrada en vigencia de la Ley.

III.- El veto parcial de la Ley N° 2.145.

¹¹ Reforzando la impronta instrumental de las providencias asegurativas, la norma dispone que son admisibles las medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar los efectos prácticos de la sentencia definitiva.

¹² El tercer párrafo del art. 15 de la Ley n° 2145 establece como requisitos necesarios para la traba de una medida cautelar la concurrencia simultánea de los siguientes presupuestos: a) verosimilitud del derecho; b) peligro en la demora; c) No frustración del interés público; d) Contracautela.

De este modo se incorpora al ordenamiento local un nuevo subsistema cautelar. Consiguientemente, y con arreglo al régimen procesal aplicable, en los juicios frente a las autoridades públicas regirá, de un lado, en las acciones regidas por el CCAyT CABA, el art. 177 y siguientes. De otro, en los procesos en que se diriman conflictos de poderes y en las demandas que promueva la Auditoría General de la Ciudad, los presupuestos de la providencia cautelar serán los contemplados en el art. 14 de la Ley N° 402. Finalmente, en los procesos de amparo los requisitos generales de procedencia para todas las medidas cautelares que se pudieran dictar en un juicio de amparo, son los establecidos por el art. 15 tercer párrafo de la Ley N° 2145.

¹³ El párrafo segundo del art. 15 reza lo siguiente: Cuando la medida cautelar solicitada afectase la prestación de un servicio público o perjudicara una función esencial de la administración, el juez previamente le correrá traslado a la autoridad pública demandada para que se expida dentro de un plazo máximo de dos (2) días sobre la inconveniencia de adoptar dicha medida, pudiendo el juez rechazarla o dejarla sin efecto declarando a cargo de la autoridad demandada o personalmente por los que la desempeñan, la responsabilidad por los perjuicios que se deriven de su ejecución.

1.- En ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 87 de la Constitución de la Ciudad, el Jefe de Gobierno decidió *vetar parcialmente*¹⁴ el proyecto de Ley de Amparo aprobado por la Legislatura bajo el número 2.145.

En efecto: el Poder Ejecutivo observó el último párrafo del artículo 2º, en cuanto vedaba el amparo frente a los “actos” del Poder Judicial¹⁵ y el artículo 4º, por el que se fijaba un plazo de 60 días para deducir la demanda de amparo.

Se dispuso, además, vetar parcialmente el art. 15, en tanto le hacía cargar sobre a la autoridad demandada, o a sus funcionarios, la responsabilidad por los perjuicios derivados de la ejecución de un acto cuando el tribunal hubiese rechazado o dejado sin efecto una medida cautelar por considerar que ella afecta la prestación de un servicio público o una función esencial de la administración.

Asimismo, se vetó de modo parcial el artículo 20, que se fijaba un plazo de dos días para acompañar las copias para formar el incidente cautelar.

Por último, el Jefe de Gobierno vetó totalmente el art. 27, regulatorio del denominado amparo colectivo.

2.- El veto parcial de la Ley de Amparo puso en funcionamiento el mecanismo procesal constitucional previsto por el art. 88 de la Ley Fundamental de la Ciudad. Ello significa que el proyecto de ley parcialmente vetado volvió íntegramente a la Legislatura, pudiendo este órgano aceptar el veto con la misma mayoría requerida para su sanción o insistir en el proyecto original con mayoría de dos tercios de sus miembros.

3.- El veto parcial de la Ley N° 2.145 fue aceptado por la Legislatura de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁶.

Asimismo, frente al veto total del art. 4º de la Ley N° 2.145, el Poder Legislativo sancionó la Ley N° 2.243 mediante la cual se dispuso fijar en 45 días hábiles el plazo para la presentar la demanda de amparo, contados a partir de la fecha en que el afectado tuvo conocimiento cierto de la lesión, restricción, alteración o amenaza. Se estableció, además, que vencido el plazo indicado, caduca la acción sin perjuicio de la interposición de las acciones ordinarias que correspondieren.

IV.- El régimen jurídico del amparo constitucional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1.- La desaprobación de algunos artículos de la nueva Ley de Amparo de la Ciudad por parte del Poder Ejecutivo no alteró la autonomía normativa del texto legal proyectado, ni produjo la desnaturalización del espíritu que lo inspiró.

¹⁴ Decreto N° 2.018/006 del 30/11/2006, BOCBA N° 2580 del 05/12/2006.

¹⁵ La acción de amparo no será admisible cuando el acto impugnado emane de un órgano del Poder Judicial.

¹⁶ Resolución N° 818 LCABA, del 14/12/2006, BOCBA N° 2603 del 12/01/2007.

Consiguientemente, a partir de la entrada en vigor del cuerpo normativo regulatorio del amparo constitucional¹⁷, el trámite procesal amparista de los nuevos juicios que se inicien se registrará por el art. 14 de la Constitución de la Ciudad y por las disposiciones de la Ley N° 2.145, según lo establece su art. 1°.

Sin embargo, la Ley N° 2.145 establece que el Código Contencioso Administrativo y Tributario se aplicará supletoriamente, en tanto y en cuanto sus disposiciones sean compatibles con la naturaleza del amparo (art. 28).

2.- Desde esta atalaya, los vacíos y las lagunas que pudiera presentar la Ley N° 2.145 deberán integrarse, en primer lugar, y de manera *directa*, con los principios constitucionales del amparo¹⁸ que emanan del artículo 14 de la Ley Fundamental local. Estas matrices directivas consagradas en la Ley Suprema tienen, por cierto, mayor jerarquía que el cuerpo legal aprobado y frente a la omisión regulatoria o ante un defecto de la técnica legislativa, cumplen, entre otras, una función integradora.

A su vez, y con carácter *analógico*, serán de aplicación las disposiciones del Código en lo Contencioso Administrativo y Tributario, Ley N° 189. Estas, las normas regulatorias del proceso contencioso administrativo, deberán interpretarse y adaptarse al proceso amparista asumiendo su naturaleza *contencioso constitucional urgente y de control*.

3.- Vale insistir que el proceso amparista, genuinamente entendido, no ha sido concebido ni por la Constitución ni por la Ley 2145 como un mero proceso contencioso administrativo abreviado. Como dijimos, el amparo es un proceso contencioso constitucional urgente.

Ciertamente, el carácter urgente del proceso amparista no es producto de la urgencia interna, subjetiva del postulante. A diferencia de otros dispositivos de tutela urgente, en el amparo, la tutela inmediata se vincula con la valiosidad y magnitud de los bienes jurídicos interferidos por las actuaciones de las autoridades públicas.

Este dato objetivo -incidencia directa de la actuación positiva o negativa de cualesquiera de los poderes públicos sobre el mínimo existencial que asegura hoy el sistema de derechos que conforman el bloque de constitucionalidad porteño- es uno de

¹⁷ El art. 29 establece que la Ley de Amparo entrará en vigencia a partir de los treinta (30) días corridos de su publicación en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, con relación a las acciones actualmente en trámite continuarán su curso con la aplicación de las normas procesales a las que se encontraban sometidas (art. 30).

¹⁸ Los principios o criterios rectores del amparo local emanan del art. 14 de la CCABA. Ellos están dotados de vocación de perdurabilidad (permanencia y continuidad) y supremacía. En efecto: los principios constitucionales del amparo están llamados a desempeñar diferentes servicios. De un lado, ellos cumplen una función *fundamentadora* con respecto a las normas de rango jerárquicamente menor (en este caso de la Ley 2145). De otro, poseen una misión *interpretativa*, pues actúan como directivas para resolver los entuertos jurídicos planteados por el desarrollo práctico del proceso amparista. Finalmente, los principios constitucionales del amparo tienen una misión *integradora* en tanto proporcionan las directrices trazadas por la voluntad general en la Convención Constituyente para resolver aquellos problemas jurídicos que no tengan regulación normativa específica (para ampliar, v. en Sammartino, Patricio M. E. “*Principios constitucionales del amparo administrativo. El contencioso constitucional administrativo urgente*”, Lexis Nexis, 2003, pp. 89/91).

los estándares más elocuentes que habilitan la apertura de vía amparista. De suyo, aún cuando el objeto de la pretensión amparista se dirija contra autoridades públicas que desarrollan la función administrativa, si el acto, hecho u omisión atacado incide verdaderamente la *sustancia constitucional de los derechos* habrá una cuestión constitucional susceptible de ser encauzada por conducto del amparo.

V.- Las bases constitucionales del proceso de amparo y el art. 2° de la Ley N° 2.145.

1.- El art. 2° de la Ley N° 2.145 es una norma capital dentro del cuerpo normativo aprobado por la Legislatura de la Ciudad¹⁹.

Su primera parte reitera, con ligeras variantes, el párrafo inicial del art. 14 de la CCABA, reforzando así la supremacía que ostentan los principios constitucionales del amparo consagrados en la Ley Fundamental.

Así, al caracterizar al amparo como una acción expedita, rápida y gratuita, que procede contra todo acto u omisión manifiestamente ilegítimo de autoridades públicas - o de particulares- siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, el art. 2° de la Ley N° 2145 está reafirmando la eficacia práctica de las directrices del más alto rango jerárquico que gobiernan al proceso de amparo en la Ciudad de Buenos Aires.

2.- Lo “expedito” atañe al modo de acceso a los tribunales que ejercen la jurisdicción constitucional de la libertad. Este mandato, consagrado en la Constitución, constituye una de las matrices directivas que gobiernan el proceso amparista y se entronca con el principio de accesibilidad inmediata.

En esta inteligencia, y a despecho del procedimiento administrativo previo y obligatorio que condiciona la admisibilidad de las demandas contenciosoadministrativas –art. 3° y concordantes del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad- es posible predicar que el acceso a la justicia constitucional por el cauce amparista, es *directo*, sin impedimentos ni obstáculos susceptibles de postergar el conocimiento y examen del objeto, jurídico y material, de la pretensión.

El principio de accesibilidad inmediata, es tributario del carácter contencioso constitucional urgente del amparo.

2.1.- Una elocuente manifestación del principio de accesibilidad inmediata aparece en propio artículo 14 de la CCABA. Allí se establece sin ambages que el agotamiento de la vía administrativa no es requisito para su procedencia (admisibilidad).

Sin embargo, la innecesariedad de agotar previamente la vía administrativa no nos puede hacer perder de vista la decisiva gravitación que ha adquirido en el actual

¹⁹ Art. 2°.- Procedencia: La acción de amparo es expedita, rápida y gratuita y procede, 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 e ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte.

La acción de amparo no será admisible cuando el acto impugnado emane de un órgano del Poder Judicial.

Estado Constitucional, el procedimiento administrativo como cauce primario de tutela de los derechos sociales²⁰.

En efecto: si bien una de las notas que caracterizan al Estado Constitucional se manifiesta en el protagonismo asumido por la jurisdicción constitucional, no es menos cierto que esta forma de Estado irradia fuertemente sus fines y valores a la función administrativa a través del *procedimiento administrativo constitucional* como instrumento que asegura el desarrollo de la dignidad de la persona y su libertad igualitaria.

En efecto: el procedimiento administrativo constitucional, en tanto manifestación elevada de la tutela administrativa efectiva, no es sino el cauce formal por conducto del cual los órganos que despliegan la función administrativa tutelan el interés público satisfaciendo directa e inmediata de las necesidades básicas que garantizan los derechos fundamentales .

En un Estado Constitucional, como el que rige en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el procedimiento administrativo constitucional es el instrumento idóneo para satisfacer primaria y adecuadamente el contenido de los derechos sociales, no siendo misión del amparo sustituirlo, sino, antes bien, hacer justiciable la fuerza normativa y vinculante de la Constitución cuando aquél se desarrolle defectuosamente o en los supuestos en que la garantía de la tutela administrativa efectiva se muestre, previsiblemente, inidónea para satisfacer, en tiempo oportuno, el contenido prestacional de los derechos fundamentales que reconoce la Ley suprema local.

2.2.- El principio de accesibilidad inmediata, consagrado en el art. 14 CCBA y reafirmado en el art. 2° de la Ley N° 2145, plantea dilemas interpretativos acerca de la oportunidad de acceso al tribunal cuando se impugnan, por vía amparista, actos administrativos.

Una interpretación armónica de los artículos 14 de la CCBA, 2° y 4° de la Ley 2.145 –conforme el texto incorporado mediante la Ley N° 2.243- y del art. 109 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad, permite sostener que el plazo de 45 días para interponer la demanda de amparo rige con relación a los actos definitivos y que causaron estado, mas no frente a los actos que no reúnan esa condición.

La parte final del art. 4° respalda esta posición. Allí se prescribe que vencido el plazo de 45 días caduca la acción de amparo *sin perjuicio de la interposición de las acciones ordinarias que correspondieren*. Se advierte pues que la norma asume como premisa que el promotor del amparo tiene expedito el acceso al proceso contencioso administrativo. Cabe recordar que, como regla, no es posible iniciar una acción impugnatoria de un acto administrativo por la vía ordinaria sin que exista un acto que agote la vía administrativa.

De interponerse una demanda amparista contra un acto administrativo dentro de los 45 días, sin que se lo hubiera impugnado administrativamente dentro de los plazos que prevé la LPA CABA, aquélla devendría inadmisibles toda vez que, por aplicación de

²⁰ Para ampliar: Sammartino, Patricio M. E., “Procedimiento administrativo, juridicidad e interés público”, en *Cuestiones de Procedimiento Administrativo*, Ediciones RAP, 2006, pp.41-66; y “Tutela urgente e Interés Público”, en J.A. del 28-6-06

ésta, el acto administrativo ha quedado firme. Por ello estimamos que el plazo de 45 días para interponer una demanda de amparo contra “actos administrativos” rige únicamente frente a los actos administrativos definitivos que han causado estado.

Por ello, si mediante una demanda de amparo se ataca un acto administrativo definitivo que no causa estado, la demanda, si bien podrá ser impetrada directamente - tal como lo autoriza el principio de accesibilidad inmediata consagrado en la Ley Fundamental- ella deberá ser interpuesta dentro de los plazos previstos por la LPA CABA para agotar la vía, debiendo solicitarse la suspensión preventiva de los plazos administrativos para impugnar pues de lo contrario se habría de incoar una demanda contra un acto que adquirirá firmeza y que por ende habrá de clausura la vía judicial. Por cierto, la suspensión de los plazos podrá ser peticionada incluso antes de deducir la demanda.

Cabe señalar, sin embargo, que en aquellos juicios de amparo en donde genuina e indiscutiblemente están involucrados derechos y garantías inherentes a la persona, el carácter imprescriptible que informa a los derechos humanos –merced al cual ellos no se pierden con el transcurso del tiempo- torna inocua toda especulación con relación al plazo para la interposición de la demanda.

3.- Ciertamente, en la fase admisión, el acceso inmediato al tribunal requiere, sin embargo, un doble examen.

Así, de un lado, se debe verificar, inicialmente, si la naturaleza de la relación de disponibilidad que se alega lesionada está directa e inmediatamente incardinada en alguno de los derechos y garantías tutelables a través del amparo constitucional según lo prescribe el art. 14 CCABA.

De otro, se deberá escrutar la previsible ineptitud de los demás cauces de tutela judicial, pues de lo contrario, según lo establece el art. 6° de la Ley N° 2.145, el tribunal podrá ordenar la reconducción del trámite por las normas de otro proceso, en el plazo de diez (10) días, dentro del cual, el actor, deberá adecuar la demanda so riesgo de que se ordene el archivo inmediato de las actuaciones.

Ciertamente, la transformación o reconducción prevista en el art. 6° de la Ley, cuándo la índole material de la demanda así lo autorice, puede ser ordenada no solo en la fase de admisión, sino también en la fase de estimación de la pretensión. En ambos supuestos opera como mecanismo apto para asegurar el principio de tutela judicial efectiva.

4.- El carácter “rápido” del amparo concierne, no ya al acceso al tribunal, sino a la “celeridad” con la cual debe discurrir el trámite del proceso. En la Ley N° 2.145 esa nota se exhibe en la brevedad de los plazos²¹, la inadmisibilidad de incidentes, la

²¹ Así la Ley de Amparo N° 2145 prevé, en el art. 11, que se correrá traslado de la demanda por el plazo improrrogable de diez (10) días para que la autoridad pública conteste y ofrezca prueba; Sin embargo, por razones de urgencia debidamente fundadas puede fijarse un plazo menor. En este último supuesto estimamos que aunque la norma no fija cuál es el mínimo plazo que se puede conceder para contestar demanda, estimamos que para garantizar adecuadamente el derecho de defensa de la autoridad pública demandada ese plazo no puede ser menor al previsto para recurrir una sentencia o medida cautelar en el amparo. En el proyecto este plazo es de 3(tres) días (art. 20).

irrecurribilidad de determinadas decisiones, etc. Cabe puntualizar que la celeridad no opera a favor de una u otra parte; es un principio constitucional que informa al “proceso” de amparo.

5.- Tanto el principio de accesibilidad inmediata como el de celeridad y gratuidad ponen al descubierto el carácter *urgente* del contencioso constitucional amparista, en el marco del Estado Constitucional. Anidó en el constituyente, y ahora en los representantes de la voluntad general, el legislador, la idea de que no pueden existir valladares procesales que retrasen la misión de la jurisdicción constitucional de la libertad consistente en conocer y dirimir conflictos que plantean la violación grave y manifiesta de la fuerza obligatoria de los derechos fundamentales, que no son sino los principios y valores supremos que garantiza la Constitución. Ningún obstáculo legal o reglamentario puede restringir ni impedir el restablecimiento inmediato de las relaciones de utilidad que aseguran los derechos fundamentales, cuando se verifique, fehacientemente, su lesión proveniente de actuaciones jurídicas o materiales de cualesquiera de los órganos que despliegan funciones estatales, o de otros particulares.

6.- El art. 2° establece que el amparo procede contra todo acto u omisión de autoridades públicas “*siempre que no exista otro medio judicial más idóneo*”. De este modo la norma legal enfatiza que la procedencia formal (admisibilidad) de la demanda de amparo está subordinada a la inexistencia o ineficiencia de otros cauces judiciales.

Ciertamente, el legislador porteño pudo flexibilizar este requisito. Recuérdese que el art. 14 CCBA es solo el piso que la reglamentación legal en modo alguno hubiese podido perforar. Sin embargo, el nuevo cuerpo normativo se comprometió con la voluntad de la norma constitucional consagrada en el art. 14 de la Ley Fundamental de la Ciudad, la cual reitera el criterio del constituyente nacional consagrado en el art. 43 CN y que fuera aprehendido de la doctrina inaugural clásica en materia de amparo (“Siri” y “Kot”).

En esta inteligencia la admisibilidad de la demanda amparista queda condicionada por la *inexistencia* de un cauce judicial apropiado o ante la *ineficacia* del sistema procesal regular.

Otras manifestaciones de este principio se aprecian en el plazo para producir la prueba, que según el art. 12, es de cinco días; en el plazo para dictar sentencia, que fue establecido en 5 (cinco) días, si es de primera instancia, y de 10 (diez) cuando quien deba pronunciarse es la Alzada (art. 17).

Dentro del proyecto son normas tributarias del principio de celeridad el art. 20 en tanto y en cuanto declara, como regla general, que todas las resoluciones son inapelables, excepto la sentencia definitiva, el rechazo in limine de la acción, la que resuelva reconducir el proceso, la que resuelva la caducidad de la instancia, el rechazo de una recusación con causa y las que versen sobre medidas cautelares. la que establece un plazo de 3 (tres) días para apelar (y fundar) las resoluciones excepcionalmente apelables. También lo es el art. 13 que veda la recusación sin causa, la interposición de excepciones de previo y especial pronunciamiento y los planteos sobre competencia. Incumbe a este principio aquella norma otra que establece que la recusación con causa sólo puede ser articulada dentro del primer día, debiendo ser resuelta en el plazo de un (1) día (art. 14). Idéntico fundamento tiene el art. 21 en tanto fija en 2 (dos) días el plazo para interponer la queja contra la providencia que deniega la concesión del recurso de apelación y en 3 (tres) el término para que la Cámara la resuelva.

Con relación al recurso de inconstitucionalidad dentro del amparo se estableció que tanto el plazo para la interposición fundada del recurso como el previsto para dictar sentencia por el TSJ, quedaban reducidos a la mitad. Consiguientemente, ello significa que el plazo para deducir el recurso se reduce a cinco días, debiendo pronunciarse el Alto Tribunal en un lapso de 40 (cuarenta) días.

Este último supuesto, admisibilidad del amparo frente a la previsible ineficacia del sistema procesal vigente para garantizar el derecho, es particularmente importante cuando la lesión constitucional que se le imputa a las autoridades públicas proviene de actos administrativos o disposiciones reglamentarias frente a los cuales se han establecido específicos cauces judiciales de tutela, v.gr. el proceso contencioso administrativo, la acción declarativa del art. 277 del CCAyT CABA, los denominados “recursos directos” ante la Alzada, vgr., art. 464 CCAy T CABA.

A su vez, el primer supuesto - *inexistencia* de un cauce judicial – posee virtualidad cuando la lesión provenga de actos del Poder Judicial en ejercicio de su propia función.

VI.- (In)Admisibilidad de la pretensión de amparo frente a los actos del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

1.- El 14 de la CCABA expresamente habilita la interposición de la pretensión amparista “*contra todo acto u omisión de autoridades públicas*” que evidencie arbitrariedad o ilegalidad manifiestas.

De este modo la Constitución de la Ciudad, en congruencia con el art. 43 de la Norma Fundamental federal, traza una directriz rectora incuestionable: no hay actos ni omisiones de autoridades públicas que resulten ab initio irrevisables dentro del sistema constitucional de amparo.

La fiscalización de “*todo*” acto u omisión de autoridades públicas, descarta cualquier hermenéutica restrictiva con respecto de las posibilidades de control amparista. El art. 14 CCBA no prevé excepciones, ni salvedades con respecto a las actuaciones sujetas a la jurisdicción constitucional de la libertad en su variante amparista: “*todo*” acto u omisión, sin exclusión, integra el *área de revisión* del proceso de amparo.

Desde esta perspectiva - siempre que exista una “*causa*” (art. 106 CCABA) que involucre derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la Constitución de la Ciudad, los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad se parte- queda descartada la viabilidad de la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables o la de los denominados actos institucionales. Todo acto, y no solamente algunos, integra el área sujeta a la fiscalización de la jurisdicción constitucional en su variante amparista.

2.- Cabe puntualizar que la locución “*acto*”, empleada tanto por la Ley Suprema nacional como por la local, debe ser entendida como *toda actuación positiva de las autoridades públicas que impacta directa e inmediatamente sobre los derechos tutelables por el amparo*.

Desde el atalaya procesal constitucional (que de suyo es más amplia que la formulada por el derecho administrativo) quedan incluidos dentro de esta noción de “*acto*”, los actos administrativos –tanto los expresos como los tácitos e implícitos- los hechos, las vías de hecho y las disposiciones reglamentarias y legales, en tanto y en cuanto éstas revistan la condición de autoaplicativos

3.- Tampoco el art. 14 de la CCBA formula limitaciones subjetivas respecto del alcance del control. La mentada previsión constitucional alude a “*autoridades públicas*”, así, en plural y con amplitud, sin distinguir el tipo de órgano ni la función que ellos desarrollan, con lo cual quedan comprendidos dentro del área de revisión amparista todos los órganos estatales de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, cualesquiera sea la función que cada uno de ellos desarrollen.

4.- El art. 2º, in fine, de la Ley N° 2145 sancionada por la Legislatura de la Ciudad, establecía: *La acción de amparo no será admisible cuando el acto impugnado emane de un órgano del Poder Judicial.*

Sin mayor esfuerzo interpretativo se aprecia que la previsión legal programaba restringir la garantía de justiciabilidad plena consagrada por el art. 14 CCABA. De suyo, la norma legal auspiciaba clausurar el control amparista de algunos actos emitidos por algunas autoridades públicas de la Ciudad. Esta, sin embargo, no era la voluntad de la Constitución.

En efecto: el art. 2º, in fine, limitaba – a nuestro juicio, irrazonablemente – el ejercicio de la garantía constitucional cuando la causa petendi de la pretensión residiera en una lesión derivada de “actos” emitidos por órganos del Poder Judicial de la Ciudad. Débese puntualizar que, según el art. 107 de la CCABA, el Poder Judicial lo integran el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público.

De tal modo, el art. 2º in fine de la Ley N° 2.145, al detraer de la jurisdicción constitucional amparista a los “actos” emitidos por un órgano del Poder Judicial -ora en ejercicio de su propia función jurisdiccional, ora en ejercicio de función administrativa- impedía la salvaguarda inmediata de la sustancia constitucional de los derechos en aquellos supuestos en que se verificara una grave y manifiesta interferencia proveniente de un elenco no menor de autoridades públicas.

La norma legal finalmente vetada reducía el ámbito de protección constitucional del amparo, interviniendo desproporcionadamente sobre los bienes jurídicos tutelados por el propio art. 14 de la CCABA. Esta previsión constitucional programa la tutela judicial urgente de la sustancia constitucional de los derechos frente a todo acto u omisión de autoridades públicas. Sin embargo, el art. 2º, in fine, de la Ley N° 2.145 no conducía a ese fin. De suyo, la norma observada, al limitar el control amparista sobre los actos de los órganos que integran el Poder Judicial, carecía de idoneidad para asegurar la justiciabilidad plena de todo acto de las autoridades públicas.

Desde el punto de vista técnico puede señalarse que el art. 2º, in fine, de la Ley 2.145 resultaba irrazonable, desproporcionado, en tanto no favorecía la obtención de los fines queridos por la Constitución.

Llamativamente - pues este segundo párrafo del art. 2º de la Ley N° 2.145 no aparece en el proyecto elevado por las Comisiones de Asuntos Constitucionales ni de Justicia de fecha 17 y 25 de octubre de 2006, respectivamente - y a despecho del principio de “plenitud revisora” que emana del art. 14 CCABA, se intentó dejar totalmente exentos de control amparista, a los “actos” (no así a los hechos y omisiones)

emitidos por los alguno de los “órganos” que conforman el Poder Judicial (art. 107 CCABA).

A tenor de la literalidad de la norma legal desaprobada por inconstitucional por el veto del Poder Ejecutivo porteño, no solo los actos del Poder Judicial derivados del ejercicio de su propia función judicial habrían de quedar inmunes de fiscalización por conducto del proceso constitucional urgente de amparo. Tampoco integrarían el área de revisión del amparo porteño los actos que, en ejercicio de la función administrativa, dictaran los tribunales y los órganos del Ministerio Público, como también toda la actividad desarrollada por el Consejo de la Magistratura. De este modo, al art. 2° in fine de la Ley N° 2.145 le son predicables las mismas objeciones que doctrinalmente se han formulado sobre el art. 2 inc. b) del Dto.-Ley 16986.

Si como mera hipótesis el aludido art. 2°, in fine, de la Ley N° 2.145 no hubiese sido vetado, y en el futuro se reiterarse un conflicto con la misma plataforma fáctica de la causa “Gottschau”²², la demanda amparista debería ser rechazada in limine, por inadmisibile. Ello así porque los actos impugnados por vía de amparo (una disposición de carácter general y un acto singular de aplicación) fueron emitidos por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad, órgano que según el art. 107 de la CCBA, forma parte del Poder Judicial de la Ciudad. Se advierte sin mayor esfuerzo que el criterio legislativo iba a contramano de la doctrina actual del alto tribunal federal en esta materia.

²² CSJN, "Gottschau, Evelyn Patrizia c/ Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo", del 8 de agosto de 2006.

Según se desprende del fallo, la actora planteó una acción de amparo por conducto de la cual solicitó que se revocara la decisión del plenario del Consejo que desestimó la impugnación formulada contra el Acta 24/99 de la Secretaría de Coordinación Técnica del Consejo de la Magistratura de la CABA, mediante la cual se denegó la solicitud de la actora –de nacionalidad extranjera- de ser inscripta como postulante en el concurso para la Selección de Secretarios de Primera Instancia del Poder Judicial de la Ciudad.

El soporte normativo del acto denegatorio reposó en el art. 10.1.4 del Reglamento de concursos, en tanto en cuanto exigía, como condición ineludible para participar en el concurso, ser de nacionalidad argentina. Consiguientemente, el núcleo de la pretensión amparista giró en torno de la validez constitucional de esa disposición reglamentaria

Según se desprende de la sentencia, la demanda amparista cuestionó de modo directo el acto administrativo que confirmó el acto por el cual se había desestimado la impugnación formulada contra la denegatoria de inscripción fundada en el art. 10.1.4. del Reglamento de Concursos del Consejo de la Magistratura porteño. Indirectamente, se atacó la norma general fundante del acto singular, el art. 10.1.4.

Luego de descartar la aplicación el art. 20 de la Constitución Nacional - “Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano...”- , la Corte federal enfatizó que estando en juego el derecho de acceder a un empleo público, la cuestión planteada en el caso “Gottschau” debía regirse por el art. 16 de la Ley Fundamental nacional: “Todos los habitantes de la Nación Argentina son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad...”. Aseveró la Corte nacional que el mentado art. 16, no establece una equiparación rígida como el art. 20 de la Constitución “sino que impone un principio genérico (igualdad ante la ley de todos los habitantes) que no impide la existencia de diferencias legítimas”.

Con reiteradas remisiones a los fundamentos vertidos en la causa “Hooff” (Fallos 327:5118) el Alto Tribunal federal declaró la inconstitucionalidad, en el caso, de la norma local que impone el requisito de la nacionalidad argentina para concursar al cargo de secretario de Primera Instancia en los Juzgados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

5.- Como se señaló el segundo párrafo del art. 2° de la Ley 2145, en tanto establecía que “La acción de amparo no será admisible cuando el acto impugnado emane de un órgano del Poder Judicial”, fue vetado por el Jefe de Gobierno²³.

Estimamos plausible el temperamento adoptado del Ejecutivo que, advirtiendo la insalvable contradicción del proyecto con la norma jerárquicamente superior, la Ley Fundamental, utilizó una atribución constitucional -prevista en los artículos 87 y 88 de la CCABA- como mecanismo de control preventivo de constitucionalidad tendiente a garantizar la *justiciabilidad plena* de los actos estatales, tal como lo garantiza el art. 14 de la Constitución de la Ciudad.

En efecto: si se compara la norma legal vetada por el Poder Ejecutivo con el art. 14 de la Constitución, primer párrafo, es posible advertir, sin demasiado esfuerzo interpretativo, que aquélla resultaba claramente incompatible con Ley Fundamental local.

Indudablemente, el legislador, al disponer que *La acción de amparo no será admisible cuando el acto impugnado emane de un órgano del Poder Judicial*, no ponderó suficientemente que de ese modo restringía irrazonablemente el área de revisión que consagra el art. 14 de la Norma Fundamental porteña.

La previsión normativa observada, de un lado, vedaba el desenvolvimiento de la garantía amparista frente a los “actos” de los órganos del Poder Judicial dictados en ejercicio de la función administrativa, presuponiendo, equivocadamente, que el despliegue de esa función por los órganos incluidos en el art. 107 de la CCABA no son susceptibles de lesionar, de modo actual o inminente, la sustancia constitucional de los derechos. Paradójicamente, se pretendía hacer del amparo un proceso más restrictivo que el contencioso administrativo dado que los artículos 1° y 2° del CCAYT CABA expresamente contemplan la impugnación de los actos del poder judicial, aunque solamente cuando estén en ejercicio de la función administrativa.

De otro, se limitan las posibilidades del amparo frente a los actos del Poder Judicial en ejercicio de su propia función, en aquellos excepcionales supuestos que se verifique una grave lesión sobre derechos y garantías que integran el bloque de constitucionalidad y no existan cauces formales adecuados de impugnación, v.gr. recursos judiciales.

En la doctrina, el tema no es pacífico. El Prof. Bidart Campos auspiciaba el amparo contra decisiones judiciales del Poder Judicial siempre que ello no implique habilitar su uso para sustraer causas del curso regular de un proceso y del tribunal que,

²³ En los Considerandos del Decreto se señala: “Que en función de tal precepto, no sólo los actos del Poder Judicial en ejercicio de su función jurisdiccional están exentos de control por el amparo, sino también los que dicte en ejercicio de la función administrativa, restringiéndose indebidamente la amplitud de la mentada norma constitucional;

Que tanto el artículo 43 de la Constitución Nacional como el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires habilitan expresamente la interposición de la pretensión amparista “*contra todo acto u omisión de autoridades públicas*” que evidencie arbitrariedad o ilegalidad manifiesta sin prever, tales normas, excepciones ni salvedades respecto de las actuaciones objeto de control ni de las personas u órganos que pudieran estar exentos del control amparista;

como juez natural, está interviniendo en él²⁴. Sostiene que cuando las instancias ordinarias han cumplido su itinerario procesal normal hasta quedar concluidas o cuando sin haberse agotado registran la intermediación de un acto que carece de posible reparación idónea en el curso regular del proceso, la vía del amparo aparece en ayuda de la fuerza normativa de la constitución para hacerla operable aún en el ámbito de la administración de justicia²⁵.

Humberto Quiroga Lavié admite la procedencia del amparo frente a decisiones judiciales que afectaren derechos y ante las cuales las apelaciones ordinarias no fueren idóneas para salvaguardar el ejercicio del derecho conculcado: el texto constitucional habilita el amparo contra sentencias judiciales, y no sólo frente a actos administrativos producidos en la jurisdicción judicial²⁶.

Para el Prof. A. Rivas, sin embargo, la Constitución nueva nada dice acerca del amparo contra actos del Poder Judicial y por ello la fórmula empleada por el art. 43 debe llegar a toda actividad u omisión administrativa que, no solamente alcanza a la esfera del Ejecutivo sino también a las de otros Poderes²⁷.

Como dijimos, el principio de plenitud revisora que consagra el art. 14 CCABA habilita la interposición del amparo frente a actos u omisiones del Poder Judicial en ejercicio de su función propia, siempre, claro está, que unos y otros interfieran de manera grave sobre los derechos y garantías que integran el bloque de constitucionalidad –v.gr. el debido proceso adjetivo y sustantivo–, tornándolos de suyo impracticable, y no existan recursos judiciales o éstos resulten insuficientes o inapropiados para restablecer o preservar en su integridad el derecho o la garantía afectada.

Desde este miraje, estimamos que el recurso de inconstitucionalidad *por sentencia arbitraria* es una variante de amparo constitucional que sin mayores controversias debe ser admitido pues su fundamento se afina en el propio art. 14 de la CCABA. Recuérdese que, según la Constitución, la pretensión amparista es postulable contra *todo* acto u omisión de *autoridades públicas*, cualquiera sea la función que ellas desplieguen siempre, claro está, que no exista otro medio judicial más idóneo.

Por lo demás, basta comparar la norma legal observada –art. 2º in fine, Ley Nº 2.145– con los arts. 36 y 37 de la Ley 402²⁸, para verificar que aquella, además de

²⁴ Bidart Campos, Germán J. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, Tº VI, Ediar, 1995, pág.313.

²⁵ Bidart Campos, Germán J, *El derecho de la constitución y su fuerza normativa*, Ediar, 1995, pág. 357.

²⁶ Quiroga Lavié, Humberto “*El amparo , el hábeas data y el hábeas corpus en la reforma constitucional*” en la obra colectiva “*La Reforma de la Constitución*”, Rubinzal –Culzoni, 1994, pág. 117.

²⁷ Rivas, Adolfo “*El amparo y la nueva Constitución de la República Argentina*”, LL 1994-E-1336.

²⁸ El artículo 36º de la Ley 402 establece: El Tribunal Superior de Justicia conoce en los casos de privación, denegación o retardo injustificado de justicia.

La presentación debe reunir los siguientes requisitos de admisibilidad: a. Indicación precisa del órgano jurisdiccional autor, por acto u omisión, de la privación, denegación o retardo injustificado de justicia. b. El hecho o la omisión que lo motiva y el derecho que se considera violado o amenazado. c. Las razones que impiden, por inexistencia o ineficacia, acudir a otra vía procesal.

A su vez, el art. 37, de ese cuerpo legal, dispone: Efectuada la presentación, el Tribunal Superior de Justicia, puede: a. Rechazar el planteo o resolverlo por interlocutoria. B. Pedir informes al órgano jurisdiccional que corresponda. C. Requerir la remisión de las actuaciones. D. Dar intervención al Consejo de la Magistratura, según el objeto y alcances de la cuestión planteada.

resultar palmariamente discordante con el art. 14 CCABA, configura un retroceso en la historia de las garantías, en tanto deja inmune del control amparista a cualquier acto que emane de los órganos que componen el Poder Judicial de la Ciudad, consagrando un privilegio de inmunidad amparista a favor de algunas autoridades públicas y un no menos grave menoscabo al principio de igualdad que aseguran los arts. 16 de la CN y 11 de la CCABA.

VII.- Luces y sombras de la nueva Ley de Amparo de la Ciudad

1.- Tal como finalmente quedó consagrada, la Ley N° 2.145 ha positivizado reglas básicas, mínimas, indispensables, tendentes a organizar las diferentes etapas del “juicio” de amparo.

Ciertamente, la técnica ordenadora asumida por legislador alcanza su mayor logro a través de la fijación de diferentes plazos procesales según corresponde para las etapas introductiva -o de planteamiento-, probatoria y decisoria, o introductiva y decisoria, según que la causa esté radicada ante los tribunales de grado o de Alzada, respectivamente. De este modo la Ley de Amparo redujo las facultades discrecionales del tribunal por cuanto la fijación judicial de los plazos procesales no será ya una consecuencia de una laguna normativa; tal facultad solamente podrá ser ejercitada como producto de la expresa atribución conferida por la Ley al tribunal frente a supuestos de hecho específicos (el art. 11 habilita, por razones de urgencia debidamente fundadas, a fijar un plazo menor a diez días para contestar la demanda fijarse un plazo menor). De suyo, la ley produjo una mutación importante: de plazos predominantemente judiciales se ha pasado a plazos predominantemente legales.

La regulación legal de la incidencia del tiempo en el desarrollo del proceso amparista, y su inescindible nota de *previsibilidad*, es uno de los aspectos ponderables del nuevo régimen legal del amparo en la Ciudad.

Este logro va acompañado de otros puntos a favor.

Así, resulta ponderable que, en claro seguimiento de la doctrina de la Corte federal²⁹, se habilitara expresamente al tribunal a disponer la reconducción del amparo “cuando la acción pueda tramitar por las normas de otro tipo de proceso”. Tal temperamento, al tiempo que asegura adecuadamente la garantía de la tutela judicial efectiva³⁰ del pretensor, evita forzar la estructura del amparo o desnaturalizar los fines que lo inspiran, salvaguardar de modo inmediata los derechos fundamentales.

²⁹ CSJN, “Empresa Distribuidora Sur SA c/ Pcia de Buenos Aires y otro”, sent. del 22-5-97 publ. LL 1997-E-521; “Provincia de Santiago del Estero c/ Gobierno Nacional”, Fallos 319:1968, entre otros.

³⁰ La CSJN, en los considerandos 6° y 7° del fallo dictado en la causa “Astorga Bracht”, del 14-10-04, sostuvo que la garantía de la tutela judicial efectiva supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos 310:276 y 937; 311:208) y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso -o procedimiento- conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia -o decisión- fundada (Fallos 310:1819). Ello con fundamento en el art. 18 de la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos: arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8° y 10°

También estimamos acertado que se hubiese establecido la funcionalidad de la tutela cautelar- asegurar los efectos prácticos de la sentencia definitiva- y que se hubiesen determinado presupuestos propios de procedencia de las medidas cautelares (art. 15), dotándosele al juez de la facultad de libre configuración de la providencia cautelar.

Asimismo, consideramos razonable que se hubiere fijado en treinta días – sesenta, para las acciones colectivas- el plazo de caducidad de la instancia (art. 24).

2.- De otro lado, consideramos jurídicamente irreprochable el veto dispuesto al segundo párrafo del art. 2°.

La norma legal proyectada -art. 2° in fine- en tanto dejaba inmune de la jurisdicción constitucional en su variante amparista a las actuaciones del Poder Judicial, adolecía una manifiesta contradicción con el principio de plenitud revisora consagrado por el art. 14 CCABA. De este modo, al vetar ese párrafo, el órgano que tiene a su cargo la titularidad de la función administrativa ejerció facultades propias en defensa de la Constitución impidiendo la consumación de una grave lesión constitucional.

3.- Si embargo, el régimen amparista en vigor tiene aspectos criticables. Así el legislador ha declinado dar respuestas precisas a otros problemas medulares que plantea la realidad forense en este ámbito. En verdad, si bien se advierte una ponderable voluntad de brindar previsibilidad a este segmento de la justicia constitucional en la Ciudad, no es menos cierto que la Ley N° 2.145 fraccionó el alcance de las respuestas que exigía la realidad cotidiana del amparo en la Ciudad.

En efecto: el proceso, como señala Guasp, es una institución destinada a la satisfacción de una pretensión. Por ello pensamos que se dejó pasar la oportunidad de regular el objeto del proceso de amparo, la pretensión amparista y sus diferentes tipos y contenidos.

Así, la Ley evitó pronunciarse sobre los presupuestos de procedencia del amparo por omisión. Adviértase que mientras el proyecto elevado por las Comisiones de Justicia y Asuntos Constitucionales preveía una pauta –si bien mínima- con relación a la pretensión de amparo por omisión o inactividad de los poderes públicos, el cuerpo legal sancionado la eliminó. Lamentablemente se desechó la posibilidad de positivizar, en la norma legal, la sólida jurisprudencia del TSJ labrada en sus sentencias, como v.gr. la recaída en la causa “Usabel”.

Idéntica objeción nos merece la prescindente actitud asumida con respecto al denominado amparo preventivo. El legislador pudo fijar sus bases de procedencia, y especificar el alcance de la locución “inminente” empleada por el texto constitucional y por el art. 2° de la Ley. Ello hubiera facilitado la tarea de los litigantes y del tribunal al momento de decidir sobre la mayor o menor idoneidad amparo con respecto a las pretensiones de sentencias declarativas, ora de certeza, ora de inconstitucionalidad.

También el órgano legisferante eludió fijar pautas concretas y objetivas que permitan establecer cómo se establece el “cuándo” del amparo. Se evitó dar respuestas sobre el núcleo estructural dinámico del “proceso” de amparo, es decir, aquel que atañe a la determinabilidad de su mayor o menor idoneidad. Nuevamente se desdeñó la rica jurisprudencia elaborada por el TSJ (v.gr. in re, “Rodríguez”).

Siendo que bajo la cobertura semántica de una providencia cautelar se dispensan medidas autosatisfactivas, estimamos que el legislador tuvo la inmejorable ocasión para interesarse por ellas, estableciendo sus requisitos y las materias sobre las cuales serían procedentes (pensamos que su campo de desarrollo se circunscribe a los derechos indisponibles). De ese modo se hubiera captado lógicamente y neutralmente la doctrina judicial en materia de derechos sociales.

Hacia el futuro también quedará pendiente la regulación integral de las acciones colectivas, dentro de las cuales se deberá tratar el denominado amparo colectivo como de sus especies.