

**Palabras del Sr. Ministro del Tribunal
Superior de Justicia de la Ciudad,
Dr. LUIS LOZANO del 27 de junio de 2006 en las
“Jornadas sobre Acción de Amparo en la
Ciudad de Buenos Aires”**

Supongo que en tiempo de descuento podré agradecer a los organizadores de este acontecimiento y felicitarlos porque creo que efectivamente vamos a tratar uno de los temas en los cuales –como señaló hace un momento el diputado OLIVERA–, la Legislatura tiene un buen capítulo para brindar a la ciudad un servicio legislativo adecuado.

En diez minutos es poco lo que se puede decir con auténtico provecho, por lo que me propongo hacer una especie de punteo muy breve acerca de lo que creo que puede haber de provechoso en legislar acerca del amparo.

La primera pregunta es si es necesario legislar el amparo, y seguramente uno podría responder –a boca de jarro– que no es imprescindible. Es decir, la Ciudad tiene una herramienta en el propio artículo 14 de la Constitución, que como ya se señalara, es suficientemente completo como para que los jueces desarrollen sus competencias y le brinden a los ciudadanos el servicio de justicia que se aspira lograr mediante este procedimiento. Empero, y aquí viene la segunda cuestión, es necesario contestar algo que me congratulo que el diputado OLIVERA haya mencionado de la manera en que lo hizo: ¿es posible reglamentar el amparo? Debo señalar que hay quienes tienen serias dudas acerca de esto y levantan con fundado temor el hecho, también señalado por el diputado OLIVERA, de que en su origen, la ley 16.986, tendía más a limitar el amparo, que a ampliarlo.

Sin embargo, el camino que recorren los jueces, como todo en la vida, a veces no tiene que ver con la voluntad legislativa primitiva, sino tomando la herramienta que el legislador le suministra al juez, cuando puede rendir algún resultado provechoso.

La verdad es que el amparo se convirtió en un proceso habitual en los tribunales argentinos, aun cuando al tiempo en que

esta ley se dictaba, se intentaba precisamente evitar que se extendiera un golpe político severo contra el régimen del General ONGANÍA, porque fueron dos amparos hechos a propósito para intervenir a centros estudiantiles de la Universidad de Buenos Aires.

El tema es si es útil reglamentar el amparo, si es que uno está dispuesto a pasar por esta valla. Creo que la utilidad estará dada en la medida en que los legisladores puedan encontrar el punto de equilibrio en el que la reglamentación de un artículo de la Constitución –suficiente por sí, para dar una herramienta a los litigantes y a los jueces– pueda tener un complemento adecuado, que dé certezas sobre cómo utilizar esta vía sin limitarla.

Una reglamentación puede limitar el derecho reglamentado o puede, en realidad, limitar al juez en el modo en que se va a expedir acerca de este derecho. Si los legisladores logran una ley que limite a los jueces pero enalteciendo el derecho, habrán logrado su cometido.

En este sentido creo que tiene algunos campos que son casi de tratamiento indispensable. Por un lado, me parece –y esto es una advertencia previa– que sería bueno tratar de pensar con mucho detenimiento algunos de los campos que trivialmente se citan como materia para reglamentar. Por ejemplo, una típica materia para reglamentar es el tema de establecer un plazo de caducidad para la posibilidad de instar el proceso de amparo.

Creo –aunque no pueda pronunciarme acerca de cómo sería un plazo válido– que hay que pensar seriamente en que establecer un plazo –aun cuando no fuera tan breve como el que establece la ley 16.986– probablemente aportaría poco a la seguridad jurídica de la administración; incluso, aportaría quizás insatisfacción a los litigantes y, por sobre todas las cosas, podría aportar una gran incertidumbre, porque no hay que descuidar la idea de que el amparo suele servir para “puentear” o sortear el agotamiento de la vida administrativa. Si se le agrega un plazo que se compute desde algún momento, y uno no tiene muy claro que se está iniciando el cómputo, puede ocurrir que el litigante salga corriendo del tribunal para evitar que le digan que el tiempo está agotado. Me parece que hay que tener cuidado con la inclusión de plazos que sean diferentes de los que normalmente existen para

hacer caducar las acciones contenciosas administrativas. Quizás no haya ninguna buena razón para establecer plazos más breves.

Segundo ítem. A diferencia de la ley 16.986 y de lo que era la jurisprudencia reinante en aquella época, nosotros tenemos un amparo que deja de ser residual, tanto en la concepción del artículo 43 de la Constitución Nacional, como en el 14 de la Constitución de la Ciudad. Con esto quiero decir que cuando aparece el amparo en los famosos precedentes de “Kot” y “Siri” –y aun en la ley 16.986–, el amparo era viable siempre que no hubiera alguna vía suficiente. Ahora el test que debe pasar la vía alternativa es no ser más idónea que el amparo, que es algo bastante distinto a mostrar mera suficiencia. Éste es un punto clave a tratar en cualquier ley que reglamente este proceso.

Para decirlo muy brevemente, uno podría pensar la idea de idoneidad solamente en términos de velocidad, de celeridad. Pero habría que pensarla también en términos de suficiencia para el debate. Si uno analiza solamente el término de celeridad, probablemente no haya nada más idóneo que el amparo, especialmente si uno pone un plazo muy breve. Pero si uno la piensa en términos de idoneidad para el desarrollo del debate, la cuestión puede ser muy distinta. Entonces, la respuesta a esta idea de idoneidad, la van a dar los legisladores mediante una adecuada organización de los procesos de conocimiento en el área y, fundamentalmente, de las medidas cautelares, especialmente aquellas que tiendan a provocar suspensiones durante el plazo de agotamiento de la vía administrativa, si es que se la pretende agotar.

Un punto muy delicado que debería abordar también una ley reglamentaria del amparo es el relativo a la legitimación. Alguien podría decir que el artículo 14 ya se encargó de hacerlo en plenitud, y algo hay de cierto en eso. El artículo 14 fija la posición del constituyente, que debe ser respetada por el legislador, y que es manifiestamente en pro de una legitimación amplia en los procesos de amparo. Ahora bien, no es dudoso que en la Constitución, muchos derechos –no todos– son susceptibles de colisión con otros derechos.

La realidad es que la legitimación amplia hace posible que el objeto del amparo avance hacia los derechos de quienes no son parte en el proceso, y esto también requiere reglamentación.

Voy a dar un ejemplo que creo que debe ser por todos conocido. Ante un amparo en un juzgado federal de la ciudad de Córdoba se dispuso una medida que impedía que la Ley de Salud Reproductiva de la Nación se pusiera en práctica. Esto fue a pedido de una asociación civil cuyo número de asociados era realmente muy reducido, que no tenía por objeto formular esta clase de amparos y que además había dispuesto una reforma estatutaria en la comisión directiva, a fin de llevar el amparo adelante.

Obviamente, esto parece que deja afuera a muchos interesados en el mantenimiento de la ley y quizás a aquellos que están interesados en discutirla con otros argumentos. Ésta es la clase de problemas que requieren de una organización legislativa.

Para cerrar el tema de los capítulos, me parece que deberíamos hacer un examen cuidadoso de la idea de “manifiesta ilegitimidad” o de “arbitrariedad”, a propósito del amparo. En su origen, era muy claro que solamente aquello que no fuera absolutamente indefendible o que fuera casi ridículo o monstruoso podría ser llevado a la hipótesis del amparo. Pero con el correr del tiempo, el examen que los jueces hacen de la ilegitimidad de la medida contra la cual se busca el amparo o de la arbitrariedad de esta medida, empieza a medirse de una forma mucho más precisa. Esto no es necesariamente malo, pero provoca una situación de la que debemos ocuparnos.

El amparo es un tipo de proceso que, en el diseño que tiene en la Constitución por comparación al modo en que se ha legislado el Código Contencioso Administrativo, admite una legitimación mucho más amplia que los procesos de conocimiento.

En tales condiciones, de la decisión acerca del carácter manifiesto de la ilegitimidad, dependerá que alguien pueda traerlo al juez. Y éste también es un problema que nos debe preocupar, porque nos puede llevar a situaciones insatisfactorias.

Les voy a dar un ejemplo –no con relación a Mujeres por la Vida, al que ya aludí recién– que creo que les va a resultar bastante fácil de pensar: se trata de la situación de un vecino de Mataderos, que se pone a discutir por el ruido generado en un local bailable de la Recolecta. Realmente, esto se aproxima bastante a un caso real, y nos debería llevar a preguntarnos si va-

mos a discutir el carácter manifiestamente ilegítimo de una habilitación o de un tipo de medida de resguardo acústico con un afinamiento muy severo o, si por el contrario, recién vamos a llegar al amparo cuando realmente se trate de algo francamente impresentable. Entonces, de esto dependerá que lo pueda discutir o no el vecino de Mataderos.

De todos modos, yo no me voy a tomar la libertad de asumir posiciones en este tema; simplemente, estoy tratando de hacer una especie de recordatorio acerca de todos los temas que los legisladores pueden tratar y que tienen decisiva importancia para nuestras vidas. Sinceramente, creo que ustedes tienen una elevadísima misión por delante.

El proceso de amparo se ha convertido en un proceso sumamente habitual en lo contencioso y administrativo de la Ciudad. Al respecto, algunas voces son muy críticas con los jueces mientras que otras, precisamente, son laudatorias. Lo cierto es que me alegro que haya personas que halaguen a los jueces del Poder Judicial en el que presto servicios; pero les recuerdo a los que son críticos, que es difícil exigirle a un juez que tenga medida, cuando no se le da la regla a la cual debe acomodarse para ser medido.

Consecuentemente –y aquí vuelvo a tomar conceptos del diputado OLIVERA–, creo que es muy difícil encontrar un punto exacto cuando se tienen múltiples órganos, ya que los jueces son múltiples –no hay un solo juez– y no todos los casos llegan al Tribunal Superior. En este marco, aparecen dos reglas que no solamente son de distinta jerarquía sino que, además, están concebidas con una filosofía enteramente distante: el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad y la ley de amparo del Gobierno de ONGANÍA. Quiero aclarar que esta última fue elaborada por un jurista realmente importante. Se trata de una ley que tiene algunos elementos que no son abominables –por cierto, no es que es absolutamente inadmisibles e intolerables para la democracia–, pero realmente está concebida con un propósito –tal como dijo el diputado OLIVERA– que no es el que nos anima en la actualidad.

Muchas gracias