

UNA LEY DE AMPARO PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

“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”.

Norberto BOBBIO

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 participantes, el 1er. Congreso de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Uno de los temas convocantes fue “*Acción de amparo: ¿necesidad de regulación legal?*”. Tras la disertación que sobre el tema brindó en la ocasión el Dr. Carlos VALLEFÍN se reunió la Comisión respectiva que nucleó a representantes de ONG’s; abogados de la Procuración General de la Ciudad; 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 exclusivamente 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 Comisión Directiva de la Asociación 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 a un proyecto de ley

consensuado que fue presentado los días 27 y 28 de junio de 2006 en el marco de las Jornadas sobre Acción de Amparo en la Ciudad organizadas en la Legislatura porteña por las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia junto a nuestra entidad.

Jornadas de presentación del proyecto en la Legislatura

Frente a una nutrida y participativa concurrencia, el evento fue presentado por el Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Enrique OLIVERA y Mabel DANIELE, por ADA Ciudad. A continuación tuvo lugar el panel titulado *¿Es necesaria una ley de amparo?*, en el marco del cual volcaron sus opiniones Luis LOZANO, Juez del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, Carlos VALLEFÍN, Juez de la Cámara Federal de La Plata, el Sr. Procurador General, Agustín ZBAR y Daniel SABSAY, Director Ejecutivo de la FARN. El segundo panel, *Trámite procesal de la acción de amparo*, estuvo a cargo de Fernando LODEIRO MARTÍNEZ, Presidente del Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad, y Fernando JUAN LIMA, Juez de Primera Instancia en lo CAyT de la Ciudad.

Ya en la segunda fecha de las Jornadas, integraron el tercer panel, *La experiencia de los tribunales de la Ciudad*, Juan V. CATALDO, Juez de Primera Instancia en lo CAyT de la Ciudad, Andrés GIL DOMÍNGUEZ y Valeria POMODORO, de la Procuración General. Por último Ariel CAPLAN, Vicepresidente de ADA Ciudad, Guillermo TREACY, Juez CAyT y Mario GANORA de la Defensoría del Pueblo disertaron sobre la problemática del *Amparo colectivo*.

La clausura de las Jornadas estuvo a cargo de Julio DE GIOVANNI, Presidente de la Comisión de Justicia de la Legislatura, y del Dr. Agustín GORDILLO, Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires.

Reproducimos en este número, las palabras del Sr. Ministro de Tribunal Superior, Dr. Luis LOZANO y del Dr. Agustín GORDILLO. La versión taquigráfica de las Jornadas completas se encuentra disponible en www.adaciudad.org.ar

Aprobación de la ley 2145

Con las valiosas opiniones recogidas tras el debate en las Jornadas se modificaron aspectos puntuales del proyecto que fue presentado formalmente en la Legislatura como iniciativa de particulares.

En la página web de nuestra entidad pueden consultarse los fundamentos¹ y antecedentes tenidos en cuenta al momento de elaborar el proyecto.

Finalmente, en noviembre de 2006, la Legislatura aprobó la ley 2145 que reglamenta el proceso del amparo porteño. Si bien el texto aprobado difiere en aspectos sustanciales del proyecto elaborado en el seno de la Asociación, dado el amplio y calificado grado de debate de que fue objeto constituyó un aporte de relevancia para la labor de nuestros representantes por lo que decidimos reproducirlo en este número, junto con el texto legal vigente.

¹ Los fundamentos y el texto del proyecto también fueron publicados en La Ley 2006-D, 1052, Ariel R. CAPLAN, Fernando LODEIRO MARTÍNEZ y Guillermo SCHEIBLER, "Tras el amparo porteño: el desafío de reglamentar sin restringir".

**PROYECTO DE LEY DE AMPARO ELABORADO
EN LA COMISIÓN [áDA**

Artículo 1°. **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 2°. **Suspensión de plazos.** La interposición de la demanda de amparo suspende el plazo para la promoción de otras acciones y/o recursos judiciales y/o administrativos.

Artículo 3°. **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 4°. **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 solicite 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 petitionada, su notificación y la del traslado de la demanda, deberán realizarse en forma conjunta, siempre que el traslado no se hubiese dispuesto con anterioridad.

Artículo 5°. **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 6°. **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.

e) La recusación con causa sólo podrá articularse dentro del primer día desde que se tomó conocimiento del/de la Juez/a 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 primer párrafo.

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/la Juez/a 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, el que 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 referido 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 infor-

me surgiera la existencia de otros juicios, se lo remitirá al juzgado registrado en primer término para que el/la Juez/a 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 Único 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 registro será 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 litisconsortes 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 el que será parte en el proceso.

El/la Juez/a podrá disponer otros medios de publicidad sin afectar la gratuidad del proceso.

d) Vencido el plazo indicado en el inciso anterior se correrá traslado de la demanda. El demandado al momento de contestar la 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 cin-

co (5) días de notificado de tal acción. Si no lo hiciera se lo considerará incurso en conducta procesal temeraria y maliciosa comprendiéndole las sanciones previstas en la ley procesal para tal situación. Cuando quien incurra en tal incumplimiento fuera el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el beneficiario de dicha sanción será alguna de las bibliotecas populares con asiento en la Ciudad, debidamente inscripta en el registro correspondiente.

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 o ser demandados podrán intervenir en cualquier etapa e instancia del proceso como terceros en forma accesorio y subordinada a la actua-

ción de la parte principal. 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/a la Juez/a de oficio quien deberá hacerlo con la mayor celeridad y eficiencia posible.

h) La interposición de la demanda de amparo colectivo suspende 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, aun cuando fuera éste el que promoviera la acción, el que 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 afec-

tados 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.

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 respec-

tivo 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.

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, aun 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.