



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*"2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein"*

### PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados...

#### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. La acción de amparo tiene por objeto otorgar a toda persona protección jurisdiccional expedita y rápida contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que, en forma actual o inminente, lesionen, restrinjan, alteren o amenacen con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta los derechos y garantías reconocidos, expresa o implícitamente, por la Constitución Nacional, un tratado o una ley, con excepción de la libertad ambulatoria tutelada por el hábeas corpus y la protección de los datos personales tutelada por el hábeas data, conforme a lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

Artículo 2. Clases de amparo. La presente ley comprende el amparo individual y el amparo colectivo de acuerdo a la siguiente descripción:

- a) Amparo individual: procede ante la lesión de un derecho subjetivo en las condiciones descriptas en el artículo 1°;
- b) Amparo colectivo: procede contra cualquier forma de discriminación y cuando la lesión afecte derechos que protejan el ambiente, a la competencia,



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general.

Artículo 3. Condiciones de admisibilidad. La acción de amparo no será admisible:

- a) Cuando existan otras vías judiciales más idóneas, que permitan obtener el mismo efecto en igual o menor plazo, para la rápida y eficaz protección del derecho que se trate, circunstancia que debe ser fundada por el accionante y apreciada de modo no restrictivo por el juez;
- b) Si la acreditación de la ilegalidad o arbitrariedad invocada requiriese una amplitud de debate y prueba incompatible con el carácter sumarísimo de la acción;
- c) Contra los actos u omisiones del Poder Judicial, salvo que se tratase de decisiones de carácter administrativo.

Artículo 4. Procedimientos administrativos. Cuando se cuestionen actos, hechos u omisiones de autoridad pública, no es necesario para su admisibilidad la previa interposición de recurso o reclamación administrativa, ni el agotamiento de la instancia administrativa.

La existencia de recursos o procedimientos administrativos interpuestos no obstaculiza la procedencia de la acción de amparo.

Artículo 5. Legitimación activa. Está legitimado para deducir amparo individual toda persona física o jurídica afectada en sus derechos o garantías.

En caso de amparo colectivo están legitimados para interponer esta acción:

- a) El afectado, sea persona jurídica o de existencia visible.
- b) El Defensor del Pueblo;



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

c) El Ministerio Público;

d) Las asociaciones inscriptas conforme a la ley aplicable según su radicación, cuyos fines propendan a la protección de los derechos de incidencia colectiva, la lucha contra cualquier forma de discriminación, la defensa de los derechos de los usuarios y consumidores, la protección del ambiente y los derechos humanos en general.

Artículo 6. Plazo. El plazo para interponer la acción de amparo es de cuarenta y cinco (45) días hábiles a partir de la fecha en que el o los legitimados tuvieron conocimiento fehaciente de la lesión, restricción, alteración o amenaza.

La acción de amparo puede ser interpuesta mientras subsistan los efectos del acto, hecho u omisión lesivos, aún vencido el plazo mencionado en el párrafo anterior.

Artículo 7. Competencia territorial y material. Es competente para conocer en la acción de amparo el juez de primera instancia con jurisdicción en el lugar en que el acto se exteriorice o pueda tener efecto, o el del domicilio del demandado a elección del actor.

Cuando un mismo acto u omisión afecta el derecho de varias personas vinculadas en una misma relación jurídica en una jurisdicción territorial, entiende en todas esas acciones el juzgado que hubiese prevenido, disponiéndose en su caso la acumulación de procesos.

En los procesos de amparo colectivo si existen acciones anteriores que alcancen en forma total o parcial al mismo grupo y que tengan el mismo objeto o que sin tener el mismo objeto, la cuestión sometida a debate pueda dar lugar a sentencias contradictorias, las actuaciones deben ser remitidas al juez que previno.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

Se observan, en lo pertinente, las normas sobre competencia por razón de la materia, salvo que aquellas engendraran dudas razonables al respecto, en cuyo caso el juez requerido debe conocer en la acción.

En todos los casos, cuando existan dudas razonables respecto de cuál es el juez competente y se acredite la urgencia en la resolución de la medida cautelar solicitada, el juez requerido debe conocer en la acción a efectos de resolver esta petición y someter luego, de inmediato, la causa al juez competente.

Artículo 8. Impulso de oficio. El juez debe impulsar de oficio y con la mayor celeridad el proceso.

El juez, a petición de parte o de oficio, subsanará todos los vicios o irregularidades del procedimiento asegurando, dentro de la naturaleza sumarísima de esta vía, la vigencia del principio de contradicción.

Artículo 9. Medidas cautelares. Son admisibles todas las medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar el resultado de la sentencia definitiva a dictarse en el proceso de amparo, inclusive las que supongan un anticipo de tutela judicial. Dichas medidas pueden ser solicitadas durante la sustanciación del amparo y el juez debe resolver sobre su procedencia dentro del plazo de cuarenta y ocho (48) horas.

El juez interviniente debe determinar la índole de la contra cautela para cubrir los daños y perjuicios que pudieran derivarse de su otorgamiento.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

### CAPÍTULO II. PROCEDIMIENTO

Artículo 10. Demanda. La demanda debe interponerse por escrito y con patrocinio letrado y contendrá:

- a) El nombre, apellido, domicilio real y procesal del accionante;
- b) Especificación de si actúa por derecho propio o justificación de la personería que se invoca, conforme las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación;
- c) La individualización en lo posible de la persona física o jurídica o de la autoridad pública contra la que va dirigida la acción;
- d) La relación circunstanciada de los hechos y la individualización del acto u omisión que se repute arbitrario o lesivo de un derecho o garantía tutelada por el artículo 43 de la Constitución Nacional;
- e) El ofrecimiento de la prueba de que intenta valerse;
- f) La petición en términos claros y precisos;
- g) En caso de amparo colectivo, además deberá identificarse al grupo o colectivo afectado.

No es admisible el reclamo de daños y perjuicios en la acción de amparo.

Artículo 11. Ofrecimiento de prueba. Solamente son admisibles los siguientes medios probatorios:

- a) Documental. Con el escrito de demanda y su contestación, las partes deben acompañar toda la prueba documental de que dispongan. Cuando aquella no



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

estuviere a su disposición, la parte interesada debe individualizarla indicando su contenido, el lugar o persona en cuyo poder se encuentra;

b) Informativa;

c) Testimonial, con un máximo de hasta tres (3) testigos que el juez excepcionalmente puede ampliar hasta cinco (5), si lo estima necesario;

d) Reconocimiento judicial;

e) La prueba pericial sólo es admisible en forma excepcional cuando las circunstancias del caso lo justifiquen y siempre que su producción sea compatible con la naturaleza sumarísima de la acción de amparo.

En ningún caso procede la prueba confesional.

Es facultad y deber del juez complementar por propia iniciativa el material probatorio del proceso, pudiendo a tal fin decretar para mejor proveer, en cualquier estado de la instancia, medidas que deberán ser cumplidas en el plazo que estipule.

Artículo 12. Prohibiciones. Es improcedente la recusación sin causa y no pueden articularse incidentes, reconvención, excepciones previas, ni cuestiones de competencia. Es deber inexorable del juez excusarse cuando se encontrare legalmente impedido para conocer.

Artículo 13. Admisibilidad. Contestación de demanda. El juez debe expedirse, por acto fundado, sobre los requisitos de admisibilidad de la acción dentro del plazo improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas desde la presentación de la demanda y previo a cualquier otra actuación.

Declarada la procedencia del amparo, el juez debe:



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

a) Ante un acto u omisión de autoridad pública, requerir a la autoridad que corresponda un informe circunstanciado sobre los antecedentes y fundamentos de la medida impugnada, y en su caso, exigir que acompañe las actuaciones administrativas que existieran. El informe debe ser presentado en el plazo que fije el juez, a razón de las particularidades del caso, que no puede exceder de los diez (10) días;

b) Ante un acto u omisión de persona privada, requerirle un informe circunstanciado sobre los antecedentes y fundamentos del acto u omisión que se le imputa y exigir que se acompañen o indiquen las documentales o actuaciones privadas o públicas en las que se sustenta el acto u omisión. El informe debe ser presentado en el plazo que fije el juez, a razón de las particularidades del caso, que no puede exceder de los diez (10) días;

En el caso de los amparos colectivos, se requerirá previamente el informe previsto en el artículo 25.

Artículo 14. Audiencia conciliatoria. Conjuntamente con el traslado previsto en el artículo anterior, el juez de oficio o a pedido de parte puede citar a audiencia, la que deberá realizarse dentro del plazo de diez (10) días.

En dicha audiencia el juez, quien la debe presidir personalmente bajo pena de nulidad, debe:

1) Invitar a las partes a una conciliación o a encontrar otra forma de solución del conflicto. Si el actor no compareciera a la audiencia por sí o por apoderado se lo tendrá por desistido, ordenándose el archivo de las actuaciones, con imposición de costas;

2) Resolver sobre el levantamiento, sustitución o modificación de las medidas cautelares ordenadas.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

Artículo 15. Período de Prueba. Si alguna de las partes hubiese ofrecido prueba, el juez debe evaluar cuáles resultan admisibles y pertinentes y ordenar su producción dentro del plazo que establezca, que no podrá exceder de quince (15) días.

En caso de que no sea necesaria la producción de prueba, pasará los autos a sentencia.

Artículo 16. Sentencia. El plazo para dictar sentencia en primera instancia es de cinco (5) días desde que el expediente se encuentre en condiciones de resolver. En segunda instancia dicho plazo es de cinco (5) días de recibido el expediente.

Artículo 17. Contenido de la sentencia. La sentencia que admita la acción deberá contener:

- a) La mención concreta de la autoridad pública o del particular contra cuyo acto u omisión se concede el amparo;
- b) La determinación precisa de la conducta que se ordena cumplir con las especificaciones necesarias para su debida ejecución;
- c) El plazo para el cumplimiento de lo resuelto;
- d) Si correspondiere, la declaración de inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva, la que incluso podrá ser declarada de oficio por el juez.

Artículo 18. Efectos de la sentencia. La sentencia firme hace cosa juzgada respecto del objeto del amparo, dejando subsistente el ejercicio de las acciones que pudieran corresponder a cualquiera de las partes para la defensa de sus derechos.





## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*"2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein"*

La sentencia firme que rechace por cuestiones formales la acción de amparo sólo hace cosa juzgada formal, dejando subsistentes las acciones o recursos que correspondan.

En los procesos colectivos, la sentencia alcanza a todo el grupo afectado en la jurisdicción territorial del juez de primera instancia interviniente y será oponible al vencido, en beneficio de quienes, a pesar de no haber intervenido personalmente en el juicio, compartan la situación jurídica o de hecho con quien interpuso la acción.

La sentencia recaída en el amparo colectivo no obsta a la presentación de acciones de amparo individuales sobre el mismo objeto, por los legitimados que no intervinieron personalmente en el proceso colectivo, siempre que puedan aportar nuevas pruebas en defensa de sus derechos, dentro del plazo establecido en el artículo 6°.

Artículo 19.- Recursos. Además de la sentencia son apelables las resoluciones que:

- a) Rechacen la acción por su manifiesta inadmisibilidad;
- b) Decidan medidas cautelares.

Artículo 20. Recurso de Apelación. El apelante debe interponer y fundar el recurso en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas ante el juez que hubiere dictado la decisión apelada. El juez debe resolver sobre la concesión del recurso en el día. Concedido el mismo, lo hará con efecto devolutivo. Con carácter excepcional y fundadamente, cuando la resolución pueda causar un gravamen irreparable, atendiendo a las características particulares del caso, podrá concederlo con efecto suspensivo.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

El recurso se sustanciará con un traslado a la contraparte por el término de cuarenta y ocho (48) horas; contestado el mismo o vencido el plazo para hacerlo, el juez deberá remitir las actuaciones a la alzada en igual plazo.

El tribunal de alzada debe expedirse dentro de un plazo de cinco (5) días de recibido el expediente.

Artículo 21. Recurso de Queja. En el supuesto de que el juez denegase la apelación, puede interponerse una queja o recurso directo ante la alzada en el plazo de veinticuatro

(24) horas de ser notificada la denegatoria, debiendo dictarse sentencia dentro de los cinco (5) días.

Artículo 22. Recurso Extraordinario Federal. Las sentencias que dicten los tribunales superiores de la causa se consideran definitivas a los efectos del recurso extraordinario federal. El plazo para su interposición es de cinco (5) días y se correrá traslado a la contraria por el mismo término.

Sustanciado el recurso, el tribunal debe expedirse dentro del plazo de cuarenta y ocho (48) horas. Su interposición no suspende la ejecución de la sentencia.

Admitido el recurso se debe elevar inmediatamente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

### **CAPÍTULO III. DISPOSICIONES PARA EL AMPARO COLECTIVO**

Artículo 23. Relación entre las acciones colectivas y las individuales. La acción colectiva no genera litispendencia respecto de las acciones individuales.

Los efectos de la cosa juzgada colectiva no benefician a los actores de los amparos individuales si no hubieren requerido la suspensión del proceso



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

individual en el plazo de diez (10) días desde el conocimiento efectivo del proceso colectivo.

Artículo 24. Registro Público de Amparos Colectivos. Créase en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación el registro Público de Amparos Colectivos en el que se deben consignar los procesos de dicha naturaleza indicando su objeto, radicación, partes y letrados intervinientes, medidas cautelares dispuestas, los acuerdos homologados y las sentencias dictadas.

El Registro será público y de consulta libre y gratuita. Su reglamentación y organización estarán a cargo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Artículo 25. Obligación de registro. Interpuesta la demanda, las acciones deben ser registradas por orden del juez en el Registro Público de Amparos Colectivos. Este registro debe informar en el plazo de veinticuatro (24) horas de la existencia de otras acciones que tengan un objeto equivalente o estén referidas al mismo grupo o cuando la cuestión a debate pueda dar lugar a sentencias contradictorias. En caso que del informe surgiera la existencia de otros juicios, se lo remitirá al juzgado que previno, conforme lo prescripto en el artículo 7°.

En caso que la accionada durante el transcurso del proceso denunciara la existencia de un amparo colectivo con el mismo alcance, el juez debe requerir el expediente a efectos de resolver lo que corresponda en materia de competencia.

Artículo 26. Publicidad. El registro debe ordenar la publicidad del amparo por un plazo de al menos tres (3) días a través de edictos, radio, televisión y cualquier otro medio gratuito que estimare conveniente.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

La publicidad de la demanda debe contener una relación circunstanciada de sus elementos en cuanto a personas, tiempo y lugar, así como la información para acceder al Registro Público de Amparos Colectivos.

Artículo 27. Registro y Publicidad de Medidas y resoluciones dictadas en el amparo colectivo. El juez debe comunicar al Registro, a efectos de su publicidad, el contenido de las medidas cautelares, de la sentencia y del acuerdo conciliatorio, en caso de que así correspondiere.

Artículo 28. Efectos de la sentencia. La sentencia alcanza a todo el grupo afectado y es oponible al vencido en beneficio de quienes, a pesar de no haber intervenido personalmente en el juicio, comparten la situación jurídica o de hecho con los que interpusieron la acción.

Artículo 29. Ejecución de sentencia. Cualquier miembro del grupo afectado por la sentencia puede requerir su ejecución.

### CAPÍTULO IV. DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Artículo 30. Plazos. Los plazos de esta ley se computan en días hábiles judiciales, salvo fundada habilitación judicial. Todos los términos son de carácter perentorio e improrrogable.

Las partes tienen la carga de comparecer diariamente a Secretaría a notificarse por nota de las resoluciones.

Artículo 31. Costas. Las costas del proceso se impondrán al vencido. No habrá condena en costas si antes del plazo fijado para la contestación de demanda, cesara el acto u omisión que motivó el amparo.

Artículo 32. Sellados. La acción de amparo está exenta del pago de sellados, tasas, depósitos y de cualquier otra carga, salvo cuando mediare declaración de temeridad o malicia.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

Artículo 33. Normas supletorias. Se aplican supletoriamente y en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la acción de amparo, las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para el juicio sumarísimo.

Artículo 34. Derogación. Inaplicabilidad. Derógase la ley 16.986.

No rigen en el proceso de amparo las normas específicas en materia de medidas cautelares contra el estado que establece la ley 26.854.

Artículo 35. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial. Las acciones de amparo ya iniciadas y en trámite al momento de la entrada en vigencia de la presente ley continuarán su curso con la aplicación de las normas procesales a las que se encontraban sometidas.

Artículo 36. Registro. Reglamentación. La Corte Suprema de Justicia de la Nación debe reglamentar el funcionamiento del Registro previsto en el artículo 27 dentro de los sesenta (60) días posteriores a la promulgación de esta ley. Hasta tanto se dicte la reglamentación establecida en la presente norma, mantendrá vigencia la establecida actualmente por la Corte.

Artículo 37. Difusión. El Poder Ejecutivo debe realizar durante el año siguiente a la promulgación de esta ley, un programa de difusión que incluya campañas masivas de educación y divulgación sobre los derechos e intereses de incidencia colectiva, como así también de la existencia del Registro Público de Amparos Colectivos y del procedimiento para hacerlos efectivos.

Artículo 38. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Mario Raúl Negri

Diputado de la Nación



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*"2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein"*

### FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto reglamentar el artículo 43 de la Constitución Nacional que consagra el amparo individual y el colectivo.

La acción de amparo que nació pretorianamente y fue regulada por los decretos ley 16.986 y 17.454, encuentra su recepción constitucional expresa con la reforma constitucional de 1994.

De esta forma el decreto ley vigente quedó superado por el texto constitucional. Por ello la totalidad de la legislación sobre amparo necesita ser nuevamente debatida y reemplazada por una moderna legislación.

En este contexto, el Congreso se encuentra frente a la necesidad de saldar un vacío normativo impostergable, está en mora legislativa hace años. Debe subsanarse esta inconstitucionalidad por omisión, que se verifica en algunos artículos del decreto ley, para facilitar el acceso a la justicia, pues aun cuando la garantía es plenamente operativa, es preciso reglarla.

Los pactos internacionales incorporados constitucionalmente no sólo enumeran una amplia gama de derechos pasibles de protección, sino que también consagran la obligación de los Estados de proveer mecanismos legales adecuados para garantizar dicha protección.

Basta mencionar el Pacto de San José de Costa Rica, artículo 25, inciso 1: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*"2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein"*

constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales..." y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, artículo 8: "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley".

La pérdida de vigencia en algunos artículos del decreto ley 16.986 se advierte fácilmente tras su lectura y confronte con el texto constitucional. El citado artículo 43 deroga tácitamente varias disposiciones del decreto ley 16.986 - comúnmente llamado "de desamparo" - sancionado en 1966.

De esta forma siguen vigentes las normas que establecen el plazo de caducidad de 15 días para su interposición, la procedencia de la acción sólo contra actos de autoridades y para proteger derechos constitucionales, su inadmisibilidad cuando resulte necesaria la declaración de la inconstitucionalidad de la norma y la obligatoriedad de agotar la vía administrativa en forma previa. Es decir que es necesario adecuarlas a los desarrollos jurisprudenciales y doctrinarios habidos en décadas de vigencia del decreto ley, y a los nuevos parámetros que surgen de la reforma constitucional de 1994 y la jerarquización constitucional de diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Por ello es necesario sancionar una nueva ley que cumpla con el mandato que surge del artículo 43 de la Constitución Nacional, que admite la procedencia del amparo contra actos de autoridad pública y particulares y para la defensa de "derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley"; no exige agotamiento de otra vía previa; ni establece plazos para la interposición de la acción, no obstante lo cual algunos jueces aún lo requieren, y autoriza expresamente la declaración de inconstitucionalidad de la norma en la que se funda el acto u omisión lesivo.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*"2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein"*

Resulta indispensable, para actualizar los procesos constitucionales, facilitar el dictado de medidas cautelares (tradicionales e innovativas), establecer plazos breves y posibles de ser cumplidos para que los tribunales se expidan, ampliar su competencia, establecer la gratuidad de todos los procesos constitucionales. Todo ello, claro está, no implica que estemos proponiendo con este proyecto la ordinarización de los procesos constitucionales, sino tan solo su actualización. Transformar el amparo en una vía ordinaria tornaría más lento el proceso y frustraría su naturaleza, que es la de un proceso constitucional urgente.

Asimismo la reforma constitucional de 1994 innovó al incorporar el amparo colectivo como instrumento de protección de los derechos de incidencia colectiva, por lo cual resulta indispensable regular su procedencia.

Como señala Sabsay: "se trata de una ampliación del amparo individual o clásico. Esta extensión involucra a dos elementos de la relación susceptibles de suscitar el ejercicio del amparo; ellos son: los derechos afectados o restringidos y los sujetos legitimados para su interposición. En cuanto a lo primero la nueva norma constitucional avanza sobre la regulación legal de la acción y en consonancia con los derechos consagrados en los nuevos artículos 41 y 42 amplía el ámbito de esta garantía para que sea utilizada en la defensa de los derechos del medio ambiente y del consumidor. Asimismo, irrumpe en la consideración de la problemática de la discriminación, como causal pasible de ser invocada para el acceso a la jurisdicción".

"De esta forma, el amparo colectivo representa una herramienta legal funcional a la protección de los derechos de tercera generación o de incidencia colectiva (expresión a la que recurre el propio constituyente en la redacción de la citada disposición). Detrás de esta categoría de derechos subyace una gama variada de intereses difusos, cuya violación afecta a la ciudadanía en su conjunto o por lo menos a una importante porción de ella,





## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*"2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein"*

sin desconocer la posibilidad de que existan afectados particulares de resultas de haber sufrido un daño directo en sus personas o en sus patrimonios" .

La falta de una ley que regule el amparo colectivo dejó en manos de los jueces interpretar la norma a fin de resolver cuestiones tales como: (1) el alcance de la legitimación activa y pasiva, (2) la determinación de los derechos e intereses susceptibles de protección, (3) los límites a su procedencia, (5) el procedimiento; (6) los efectos de las sentencias, etcétera. Si bien la jurisprudencia fue resolviendo estas cuestiones, no es una tarea propia de ellos, sino del Congreso.

Como sostuvo la doctrina, "la incorporación del párrafo segundo del artículo 43 de la Constitución Nacional, en el año 1994, generó una situación de desorganización jurídica en torno a la extensión de los efectos que ha de otorgarse a acciones allí contempladas, de la que aun no se ha tomado conciencia" .

Este proyecto procura saldar las inconsistencias señaladas y dar respuesta a los vacíos legales, a fin de otorgar efectiva vigencia al amparo, con el mayor alcance conferido por nuestra ley fundamental.

Esta propuesta tomó en consideración el proyecto que obtuviese media sanción de la Cámara de Diputados con fecha 10 de mayo de 2006, el proyecto que obtuviese media sanción en la Cámara de Senadores y las leyes de amparo 13.928 de la Provincia de Buenos Aires, 4.572 de la Provincia del Chubut y 2.145 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los aspectos más relevantes del proyecto son los que se detallan a continuación.

### I. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN, PLAZO Y LEGITIMACIÓN



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*"2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein"*

Respecto a las condiciones de admisibilidad de la acción, se reducen las causas respecto de las prescriptas en el art. 2 del decreto ley 16.986, con la finalidad de no coartar la garantía procesal constitucional.

Sólo podrá impedirse la prosecución de la acción cuando: a) existan otras vías judiciales más idóneas para la rápida y eficaz protección del derecho que se trate, siempre que el accionante invoque la pertinencia de la acción de amparo para el caso concreto y ello sea apreciado con criterio amplio por el juez, b) si la acreditación de la ilegalidad o arbitrariedad invocada requiriese una amplitud de debate y prueba incompatible con el carácter sumarísimo de la acción de amparo, c) contra los actos u omisiones del Poder Judicial, salvo que se tratase de decisiones de carácter administrativo de éste, pues para ellos existe la vía recursiva prevista en los códigos procesales (artículo 3).

Se establece expresamente la innecesariedad de agotar la vía administrativa para interponer la acción, poniendo fin a una vieja discusión y respetando la voluntad del constituyente que la calificó de "expedita" (artículo 4).

Como sostiene Courtis, "la reforma constitucional de 1994 también ha aligerado al amparo 'individual' o 'clásico' de algunas cortapisas procesales impuestas por la ley previa o por alguna jurisprudencia restrictiva - eliminando, por ejemplo, el agotamiento previo de los recursos administrativos como requisito para la interposición de la acción de amparo-".

En cuanto al plazo para la interposición del recurso se amplió en consonancia con la posición más garantista asumida por el constituyente. El lapso de 15 días que establecía el decreto ley 16.986 siempre fue criticado por breve y la doctrina exigió permanentemente un plazo mayor.

El plazo propuesto es de 45 días hábiles a partir de la fecha en que el o los legitimados tuvieron conocimiento fehaciente de la lesión, restricción,



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

alteración o amenaza. Sin perjuicio de ello, la acción de amparo podrá ser interpuesta mientras subsistan los efectos del acto, hecho u omisión lesivos, aún vencido el plazo mencionado . (artículo 6).

Se busca garantizar la protección no sólo frente a la lesión -sucedida por acción u omisión- sino también a aquella que surge inminente o que extiende sus efectos en el tiempo.

En relación a la legitimación para interponer el recurso, la tiene en primer término el afectado que padece en forma directa y personal, actual o inminente una lesión, restricción, alteración o amenaza de un derecho o garantía constitucional.

Esta legitimación se extiende en el amparo colectivo, autorizando a la interposición de la acción a las asociaciones que tengan como objeto la protección de los derechos de incidencia colectiva lesionados, al Defensor del Pueblo, en consonancia con el artículo 43 de la Constitución Nacional, y al Ministerio Público, dada la naturaleza de su función consistente en velar por la defensa de la legalidad (artículo 5).

## II. PROCEDIMIENTO.

En materia de medidas cautelares, son admisibles todas aquellas que resulten necesarias para asegurar el resultado de la sentencia definitiva, inclusive las autosatisfactivas (artículo 9).

No rigen en el proceso de amparo las normas especiales y restricciones establecidas por la ley 26.854 que regula el régimen de medidas cautelares contra el estado.

Se establece el informe circunstanciado, tanto para el amparo contra actos u omisiones del estado como de particulares, de modo tal de no desnaturalizarlo y ordinarizarlo.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

“El informe circunstanciado significa dar a conocer la posición del estado respecto de un acto o hecho que el afectado considera lesivo. La principal característica es dar la versión que justifique o explique ese proceder, sin que sea suficiente la simple negativa sobre el relato expuesto.

Esta regla también se debe aplicar en el amparo contra actos de particulares, al que suele aplicarse el trámite sumarísimo, provocando que se ordinarice de inmediato el proceso constitucional. Aquí es posible constatar que el sujeto pasivo o requerido, en lugar de asumir el deber de informar, toma la posición de parte que debe confrontar y niega sistemáticamente los hechos sin dar una perspectiva singular de cuanto entiende el problema. “(Gozaini, Osvaldo Alfredo “El juicio de amparo” Editorial Rubinzal Culzoni, 2021)

De esta manera se diferencia el proceso de amparo del sumarísimo contra actos de particulares, establecido por el CPCCN.

Se busca agilizar el procedimiento reduciendo el número de testigos permitidos los que ahora serán tres, salvo disposición del juez que, como excepción, puede extenderlos a cinco y estableciendo la notificación por nota en secretaria todos los días hábiles. Asimismo con igual finalidad se faculta al juez a impulsar de oficio el proceso y convocar a las partes a una audiencia conciliatoria con el fin de lograr una justa composición de sus intereses (artículos 11, 14 y 30).

### III. DISPOSICIONES ESPECIALES DEL AMPARO COLECTIVO.

En el proyecto expresamente quedan comprendidos los derechos de incidencia colectiva, de acuerdo a lo previsto en el artículo 43 de la Constitución Nacional. Es decir, están amparados no sólo los derechos individuales, sino también los de incidencia colectiva como la protección del ambiente, la competencia, los derechos de usuarios y consumidores, entre



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*"2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein"*

otros. Por ello la legitimación se extiende más allá del afectado, como señalásemos anteriormente.

Asimismo, se establecen condiciones específicas para asegurar la mejor representación de todos los afectados en los casos colectivos. De esta forma se dispone la creación del "Registro Público de Amparos Colectivos"; la incorporación de medios de publicidad de las decisiones judiciales; la extensión de los efectos de la sentencia y la capacidad de los miembros del grupo de solicitar su ejecución. Además se establece claramente la relación entre las acciones colectivas y las individuales.

El registro se crea con el objetivo de inscribir todos los procesos de amparo colectivo, a fin de evitar los riesgos que implican la superposición de procesos, las sentencias contradictorias y los dispendios jurisdiccionales innecesarios. Se ha dicho que "la creación de un registro especial para conocer los juicios iniciados (como en el caso de los procesos universales)...impediría entablar distintas demandas sobre la misma causa y sus posibles resoluciones contradictorias"

El registro cumple un rol fundamental dentro de los procesos de amparo colectivo puesto que permite mejorar la comunicación hacia adentro de la Justicia, al remitir la información al juez sobre la existencia o no de un amparo con idéntico objeto y partes y, respecto a la ciudadanía, puesto que ordena la publicidad a través de edictos, radio, televisión y cualquier otro medio (artículos 25, 26 y 27).

En el registro debe constar, de cada proceso, el objeto, radicación, partes y letrados intervinientes, las medidas cautelares dispuestas, los acuerdos homologados y las sentencias dictadas. El registro debe ser público y de consulta libre y gratuita con el fin de asegurar el derecho de acceso a la información de todos los que pudieran verse afectados por el proceso. Su



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*"2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein"*

organización y funcionamiento serán reglamentados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, (artículo 24), dándole continuidad al sistema establecido actualmente por acordadas del máximo Tribunal del país (acordada 32/14, siguientes y concordantes).

#### IV.- EFECTOS DE LA SENTENCIA

El proyecto regula los efectos de las sentencias y el alcance de la "cosa juzgada".

La acción colectiva no genera litispendencia respecto de las acciones individuales. Los efectos de la cosa juzgada colectiva no benefician a los actores de los amparos individuales si éstos no requieren la suspensión del proceso individual en el plazo de 10 días desde el conocimiento efectivo del proceso colectivo (artículo 23).

Se garantiza que los efectos de la sentencia benefician a todos los afectados, hayan o no intervenido en el proceso. Esta es la única manera en que la naturaleza del amparo colectivo se respeta (artículo 28).

Por su parte, se permite, aun existiendo sentencia en el amparo colectivo, que cualquier legitimado que no haya intervenido en el proceso pueda intentar una nueva acción, si cuenta con nuevas pruebas. Con esta disposición se evita el dispendio jurisdiccional que se provocaría si el nuevo amparo interpuesto no cuenta con el aporte de nuevas pruebas, y por otro lado, se garantiza el derecho a la jurisdicción del afectado que no participó en el proceso y la defensa en juicio de sus derechos (artículo 18).

Finalmente, se establece expresamente que cualquier miembro del grupo afectado puede pedir la ejecución de la sentencia, garantizando de esta manera la efectividad y celeridad de la protección judicial. Basta con que



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”*

uno solo de los afectados lo pida para que se concrete la tutela judicial efectiva de los derechos reconocidos (artículo 29).

En resumen, el proyecto busca otorgar protección a los derechos de primera, segunda y tercera generación reconocidos en nuestra Constitución, los tratados internacionales vigentes y las leyes, regulando un procedimiento simple, rápido y adecuado, que respeta la amplitud del artículo 43 de la Constitución Nacional.

Por los motivos expuestos y las consideraciones que se harán en el momento de su tratamiento es que solicitamos la aprobación del presente proyecto.

Mario Raúl Negri

Diputado de la Nación.