



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

Expte. N° 12222/15 “Cámara de Garages, Estacionamiento y Actividades Afines de la República Argentina c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”

TRIBUNAL SUPERIOR:

I

El Sr. Eduardo Omar Sánchez, en representación de la Cámara Argentina de Garages, Estacionamiento y Actividades Afines de la República Argentina, promovió una acción que tituló “Inicia demanda declarativa de inconstitucionalidad y nulidad”, con el objeto que se declare la “nulidad y/o inconstitucionalidad” de la Ley 1346/04.

II

En su presentación, la actora sostiene que la Ley N° 1346/04 titulada “Crea el plan de evacuación y simulacro para casos de incendio, explosión o advertencia de explosión – Creación de planes – Explosiones – Catástrofes – Edificios Públicos, privados y con atención al público – Oficinas – Escuelas – Hospitales – Edificios de vivienda – Casas particulares – Seguridad”, plantea varios inconvenientes. En primer lugar, indica que la cantidad de personal afectado por turno para adecuarse a los requisitos que la ley impone es excesivo pues obliga a que *“cada local comercial necesitaría un mínimo de 18 personas extras para cubrir el plan de evacuación además del personal básico para atender a las necesidades del garaje. No escapará al elevado criterio de V.S. que tal obligación resulta de imposible cumplimiento, además de confiscatoria ya que obliga a tener personal con el consiguiente pago de*

salarios, cargas sociales, ART, etc...” (conf. fs. 52 vta.). En este sentido, sostuvo que en los locales que representa la afluencia de público es menor y sólo se limita a la guarda de bienes registrables “lo cual hace innecesario tanto personal cuando no hay personas a quien haya que evacuar” (conf. fs. 52 vta.).

Por tales razones, concluye que: “En el procedimiento de sanción de a ley llevado adelante en la Legislatura de la Ciudad...no se tuvieron en cuenta numerosos inconvenientes que hacen de imposible cumplimiento su implementación por parte de los comercios dedicados al Rubro que aglutina nuestra Cámara que represento, dándole según nuestro punto de vista una interpretación contraria al espíritu de la ley cuestionada. Todo ello conlleva la necesidad de plantear la presente acción a los efectos de que V.S. determine la nulidad del trámite referido...y declara la inconstitucionalidad del procedimiento debido a la imposibilidad de llevar adelante el Plan tal como está legislado por resultar el mismo antieconómico y confiscatorio para el sector que represento, ya que vulnera en forma manifiesta los derechos de ejercer libremente la actividad...” (conf. fs. 53 vta.).

Finalmente, al momento de fundar en derecho, cita el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Arribadas las actuaciones al Tribunal Superior de Justicia, la jueza de trámite ordenó que se intimara al recurrente para que en el plazo de tres días aclarara la vía procesal que intentaba ante el mismo (conf. fs. 58).

A fs. 60, en cumplimiento con la intimación cursada, la actora se presentó e indicó “...Que en legal tiempo y forma, vengo a aclarar que la vía procesal que esta parte intenta, es la obtención de la ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD de la LEY 1346/04 de acuerdo a lo establecido en el art. 322 del CPCCN...”.

En estas condiciones, la jueza de trámite ordenó correr vista a esta Fiscalía General por el plazo de cinco días (conf. fs. 61).



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

III

Previo a todo análisis es importante destacar que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha otorgado al Tribunal Superior competencia originaria y exclusiva para resolver conflictos de carácter internormativo cuando se impugna la validez constitucional de una norma local general dictada por autoridades de la Ciudad (art. 113, inc. 2º de la CCBA, arts. 17 y ccdtes. de la ley 402)¹. Ese control concentrado y abstracto tiene por finalidad establecer una vía concreta y directa para depurar el orden normativo, expulsando de él a aquellas normas que se revelen como inconstitucionales².

En cuanto a la admisibilidad formal de este tipo de acciones, cabe indicar que esta Fiscalía General ha manifestado en diversas oportunidades la convicción relativa a que, sobre el punto, debe regir un criterio amplio que favorezca la posibilidad de debatir ante los estrados del Tribunal Superior de Justicia cuestiones de la envergadura que contempla esta vía, por encima de pruritos meramente formales que dificultan el acceso a justicia de la ciudadanía³. Cabe recordar que la Constitución Nacional pone especial énfasis en garantizar el acceso a la justicia ya desde su Preámbulo, al establecer como su objeto el “afianzar la justicia”, mandato que ha sido plasmado en su propio texto a partir de la incorporación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 8 y 25 específicamente, y 10 de la Declaración

¹ Conf. TSJ, sentencias recaídas en los casos “Massalin Particulares SA c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 31/99, del 5/05/99; “Asociación de Médicos Municipales de la ciudad de Buenos Aires c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 577/00, decisión del 30/11/00; “Club Hípico Argentino c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 3417/04, rta. el 22/12/04.

² Conf. TSJ, sentencia en Expte. 32/99 “Ortíz Basualdo, Susana Mercedes y otra c/ Gob. Ciudad de Bs As s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad” y sus acumulados ‘Murphy Diana María c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad’, expte. N° 33/99 SAO y ‘López Alconada (h) José M. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad’, expte. N° 34/99 SAO”, del 04/07/99.

³ Ver Dictamen FG N° 03/ADI/08, del 14-1-08, en el Expte. N° 5640/07 caratulado “Hourest, Martín y otra c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, y muchos otros posteriores.

Universal de los Derechos Humanos. Asimismo, la Constitución de la Ciudad garantiza expresamente el acceso a justicia de todos sus habitantes a partir de lo establecido en su art. 12, inc. 6.

IV

Más allá de lo expresado en el acápite anterior en punto al criterio amplio que esta Fiscalía General ha tenido a la hora de analizar la admisibilidad de este tipo de acción, entiendo que la presente no puede prosperar por las razones que seguidamente se darán.

IV. a) En primer lugar, entiendo que la demanda es confusa en cuanto a la vía que se intenta, lo que impide que pueda ser tratada; confusión que, entiendo, no fue disipada en modo alguno por la aclaratoria de fs. 60.

En efecto, la lectura de la acción no permite advertir con claridad si lo que se propone a decisión de V.E. es una acción declarativa de inconstitucionalidad (art. 113, inc. 2 y 177 y sstes. de la Ley N° 402), una acción meramente declarativa (art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y 277 del CCAyT) o una acción de nulidad.

En efecto, en el acápite titulado "Objeto", se indica que el mismo es interponer una acción declarativa de "nulidad y/o inconstitucionalidad", pero se cita el art. 322 del CPCCN, que regula la acción declarativa de certeza (conf. fs. 52). Luego, al momento de fundar la legitimación, se cita el art. 43 de la Constitución Nacional que regula la acción de amparo, y se indica que los supuestos de legitimación ampliada de esa norma, se aplican a la "acción declarativa de inconstitucionalidad" (conf. fs. 53 vta.).



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General

Más en el punto VI de la demanda, donde se desarrolla la procedencia de la acción, pareciera surgir que la misma corre por el carril de la “acción meramente declarativa” (conf. fs. 54 vta.), y lo mismo si se tiene en cuenta el fundamento en derecho (conf. fs. 56).

Ahora bien, más allá de que no se encuentra claro, en modo alguno, cual es la vía procesal de la que intenta valerse la actora, lo cierto es que, en cualquier caso, considero que V.E. debería rechazar la acción.

IV. b) Cabe consignar que el art. 113 inc. 2 de la CCABA prevé la competencia originaria de V.E. para conocer *“Originaria y exclusivamente en las acciones declarativas contra la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, contrarias a la Constitución Nacional o a esta Constitución. La declaración de inconstitucionalidad hace perder vigencia a la norma salvo que se trate de una ley y la Legislatura la ratifique dentro de los tres meses de la sentencia declarativa por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. La ratificación de la Legislatura no altera sus efectos en el caso concreto ni impide el posterior control difuso de constitucionalidad ejercido por todos los jueces y por el Tribunal Superior”*. A su vez, el artículo 17 de la Ley N° 402 indica que *“La acción declarativa de inconstitucionalidad tiene por exclusivo objeto el análisis de la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, anteriores o posteriores a la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para determinar si son contrarias a esa constitución o a la Constitución Nacional”*, y el art. 19 especifica el contenido que debe tener la citada acción.

De las normas transcriptas se colige fácilmente que es imprescindible, para fundar una acción declarativa de inconstitucionalidad, no sólo la mención


Martín Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

precisa de la norma que se estima contraria a la constitución que, en el caso, sería la Ley N° 1346/04 “in totum” (conf. art. 19 inc. b de la ley 402), sino además, la indicación de “los principios, derechos o garantías constitucionales presuntamente afectados” (conf. art. 19 inc. b in fine).

Esta última exigencia se encuentra totalmente ausente en la acción que, independientemente de no contener la mención de qué artículos de la ley ataca (la ley contiene 18 artículos y un Anexo), no indica en modo alguno contra qué precepto constitucional colisionaría la misma. En efecto, la fundamentación gira en torno a que la obligación que la ley impone “*resulta de imposible cumplimiento*”, es “*confiscatoria*” y “*hace inviable el negocio*” (conf. fs. 52 vta.), argumentos todos que no dicen nada sobre qué normas constitucionales se encontrarían en pugna con la ley.

En este sentido, esta Fiscalía General ha hecho hincapié en diversos dictámenes en la materia, en orden a la necesidad de que las acciones declarativas de inconstitucionalidad cumplan acabadamente con los requisitos sustantivos previstos por el art. 19, inc. b, de la ley 402, relativos a la individualización precisa de la norma atacada y la fundamentación en que se apoya la convicción de su inconstitucionalidad. Ello de cara a poder desarrollar un verdadero juicio que, excitando debidamente la intervención judicial que se reclama –que no se contempla por la ley como oficiosa–, permita a su vez una fructífera discusión por parte de los convocados al proceso, en relación a los concretos argumentos introducidos por la parte actora⁴. Es conveniente precisar, tal como se ha sostenido en otras oportunidades⁵, que para plantear una ADI

⁴ Dictámenes del 06-06-11, “Unión de Consumidores de Argentina c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Causa Nro. TSJ 8002/10; del 23-03-11, “Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confeiterías y Cafés de la Ciudad de Buenos Aires c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Causa Nro. TSJ 7907/11; y del 07/05/2010, “Asociación REDI (Red por los derechos de las personas con discapacidad) c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Causa Nro. TSJ 7165/10, entre muchos otros.

⁵ Expte. 10980/14, “Bianchi, Rubén Darío y otros c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Dictamen N° 202/14.



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General

debidamente, se requiere explicar fundadamente porqué se considera inconstitucional la norma que se ataca, para lo cual, ineludiblemente, es imprescindible indicar con precisión los alcances de los principios o normas constitucionales que se pretenden afectados, extremos que no se verifican en el presente.

Asimismo, en esta línea, V.E. ha sostenido que *“es un requisito esencial del trámite preliminar de admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad que quien la inicia precise con claridad cuáles son las normas de carácter general sobre las que solicita el control de constitucionalidad y cuáles los preceptos y principios constitucionales, con los que las primeras entran en colisión. También es ineludible que explique de manera clara y pormenorizada las razones en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad”*⁶.

Finalmente, contribuye a la confusión ya mencionada, la circunstancia que tampoco se encuentra claro si lo que se ataca es la norma o su procedimiento de sanción. En efecto, de los títulos II y III de la demanda, parece surgir que se impugna la ley N° 1346/04 (conf. fs. 52 y vta.). Más la lectura del punto IV acápite titulado “Enquadramiento de la cuestión planteada” parece cuestionarse el procedimiento de sanción de la norma, en la medida en que allí se indica que en el procedimiento de sanción de la ley no se tuvieron en cuenta cuestiones trascendentales, y por ello se indica que esa circunstancia *“...conlleva la necesidad de plantear la presente acción a los efectos de que V.S. determine la nulidad del trámite referido, por las razones que se expondrán y declara la inconstitucionalidad del procedimiento...”* (conf. fs. 53 vta.). Es claro

⁶ TSJ “Massalin Particulares S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 31/99, resolución del 5/5/99, en Constitución y Justicia, Fallos del TSJBA, T I, ps. 56 y ss., Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999). También TSJ en Expediente n° 8824/12 “Banco de la Provincia de Buenos Aires c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, 24/08/2012.


que esto último no puede ser objeto de una acción declarativa de inconstitucionalidad (conf. art. 113 inc. 2 CCABA).

V

Por las razones expuestas, estimo que V.E. debería declarar inadmisibile la acción declarativa de inconstitucionalidad interpuesta.

Fiscalía General, 18 de junio de 2015.

DICTAMEN FG Nº 319/ADI/15



Martin Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

Seguidamente se remiten las actuaciones al Tribunal Superior. Conste.



DIEGO F. PAUL
SECRETARIO
FISCALÍA GENERAL