

PROMUEVE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

Señor Juez:

Lucas Ezequiel LORENZO, abogado, T° 122 F° 617 C.P.A.C.F., C.U.I.T. N° 20-34028867-0 (Monotributista), D.N.I. 34.028.867, T.E. 4379-8700 int. 198, en representación del **COLEGIO PUBLICO DE ABOGADOS DE LA CAPITAL FEDERAL**, con el patrocinio letrado del Dr. Jorge RIZZO, T° 33 F° 955 C.P.A.C.F. con domicilio real y en el que constituyo el procesal, en Av. Corrientes 1441, Piso 5° "Asesoría Letrada" de esta Ciudad, Zona de Notificación N° 107, domicilio electrónico en 20-34028867-0, ante V.S. me presento y digo:

I.- PERSONERIA

Que acredito la personería invocada con la copia simple del Poder General Judicial que me fuera otorgado por el Representante Legal del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, la que, declaro bajo juramento, es fiel a su original, y éste se encuentra vigente.

II- OBJETO.

Con la representación acreditada, y en ejercicio de acción de clase por la representación genérica que cabe a mi mandante como entidad rectora local del registro de la matrícula local, nacional y federal respecto de los profesionales actuantes en el ámbito de la Capital Federal, conforme se desarrollará *infra* en el capítulo pertinente de la presente acción, vengo a promover demanda contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con domicilio en Uruguay 458, de esta Ciudad, a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre respecto de la prohibición de circulación con vehículos motorizados en el Área Ambiental Buenos Aires Centro, dispuesta por la **Ley 5.786 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

III- LEGITIMACION ACTIVA. REPRESENTACION GENERICA. ACCION DE CLASE.

El Colegio Público De Abogados de la Capital Federal fue creado por la **Ley nº 23.187** "con el carácter, derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público" conforme establece el art. 17 de la citada norma".

La misma, en el **art. 20 inc. c)**, ha determinado entre estas obligaciones legales, la de *"Defender a los miembros del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal para asegurarles el libre ejercicio de la profesión conforme a las leyes, velar por la dignidad y el decoro profesional de los abogados y afianzar la armonía entre ellos."*

A tales efectos, el **art. 21 inc. j)** estatuyó que mi mandante *"Tutelaré la inviolabilidad del ejercicio profesional en todos sus órdenes, estando investido a esos efectos **la legitimación procesal para ejercitar la acción pública**",* en consonancia con el artículo 43 CN y pétreo doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

Es así que la institución que represento se encuentra **obligada por ley a asegurar que el libre ejercicio profesional no se vea menoscabado** desde ningún punto de vista, como un deber ineluctable, conforme emana del art. 1° *"... La protección de la libertad y dignidad de la profesión del abogado forma parte de las finalidades de esta ley y ninguna de sus disposiciones podrán entenderse en un sentido que menoscabe o restrinja"*, en consonancia con los artículos citados ut supra.

Por los fundamentos esbozados, resulta insoslayable para mi mandante asumir la defensa de los profesionales cuando se encuentran amenazados sus legítimos derechos.

Por otra parte, el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, ante el posible vacío normativo sobre la acción y el proceso, ha de ser suplido para dar aplicación a la CN, pues entre sus derechos fundamentales se encuentra el derecho a la jurisdicción (art. 14 CN).

En ese sentido la CSJN, ha expresado: *"Que es función indeclinable de los jueces el resolver las causas sometidas a su conocimiento, teniendo como norte el asegurar la efectiva vigencia de la Constitución Nacional, sin que puedan desligarse de este esencial deber, so color de limitaciones de índole procesal. Esto es especialmente así, si se tiene en cuenta que las normas de ese carácter deben enderezarse a lograr tal efectiva vigencia y no a turbarlas"*. (CSJN, Fallo del 27/12/90 "in re" Peralta, Luis c/ Estado Nacional - Ministerio de Economía - Banco Central de la República Argentina s/ Amparo, publicado en LA LEY 1991-C, 158 y en ED del 24/4/91).

En cuanto al ejercicio de las facultades que le han sido delegadas a mi mandante, en el caso "Ferrari, Alejandro c/ Gobierno Nacional", (sentencia del 18/9/85 - LL T. 1985-E, pág. 345 y ss.) la CSJN

ha declarado: "... Que así se ha admitido la delegación en organismos profesionales de control del ejercicio regular de sus labores y un régimen adecuado de disciplina y se ha señalado que al margen del juicio que merezca el sistema adoptado por el legislador, su razonabilidad está avalada por el directo interés de sus miembros en mantener el prestigio de su profesión, así como porque cabe reconocerles autoridad para vigilar la conducta ética en el ejercicio de aquélla..."

A mayor abundamiento, cabe destacar que la Corte Suprema de justicia de la Nación ha sostenido en la causa citada: "Que, en cuanto a las notas que determinan la estructura del Colegio, es fácil advertir que se trata de un órgano de naturaleza pública destinado al cumplimiento de funciones igualmente públicas, tales como el gobierno de la matrícula de los abogados y el control del ejercicio profesional, el dictado de normas de ética, el resguardo de dicho ejercicio..." Agregando que este Colegio es "una entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado, y que éste por delegación, circunstanciada normativamente, transfiere a dicha institución que crea para el gobierno de la matrícula..."

Asimismo, la CSJN en este fallo estableció que el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal **"es una estructura representativa de intereses sectoriales, de grupo o clase..., integrado por miembros que se reúnen para la gestión y defensa de sus intereses y la promoción u ordenación común del sector a que pertenecen"**.

Así también, declaró que: "...Los Colegios no tutelan sólo los intereses de la clase profesional, sino también -aunque más no sea indirectamente- los de personas extrañas a ella, esto es, los de los ciudadanos en cuanto que son, de hecho, potencialmente, clientes de los profesionales inscriptos." "La defensa a los miembros del Colegio para asegurarles el libre ejercicio de la profesión conforme a las leyes... está íntimamente ligada a la matriculación y al ejercicio profesional. Aquél que lleva la matrícula, que habilita para ejercer la profesión,... debe también proveer lo necesario para preservar dicho derecho..."

Del mismo Fallo, se destaca con claridad dogmática del voto del Dr. Petracchi: "Esto es así, pues la defensa de los miembros persigue con arreglo al contexto de la ley 23.187, una análoga finalidad pública. Efectivamente, en virtud de esta ley, el Colegio está encargado de coadyuvar en la custodia de la garantía constitucional de la defensa en juicio, protegiendo el libre desarrollo de la función de los abogados como representantes de los justiciables y como órganos auxiliares de la justicia

(art. 5° párrafo primero y ratio del art.7°, inc. e) parte primera de la Ley 23.187)."

En este orden de ideas, es dable concluir que **la calidad de los derechos tutelados resulta del ejercicio de una potestad delegada por el Estado a este Colegio Público**, y que como toda potestad se caracteriza por ser **irrenunciable, inalienable e imprescriptible, siendo su ejercicio** no sólo un derecho de la Institución investida de tal prerrogativa, sino **una obligación** o deber en su ejercicio.

Sin duda, a través de la doctrina de nuestro más Alto Tribunal ha quedado instituida la función y razón de existencia del Colegio profesional, no sólo para los fines de control, sino también para la defensa irrestricta de la libertad, dignidad y ejercicio profesional del abogado en su misión de defender la vigencia del Estado de Derecho.

El espíritu de la ley de creación del CPACF ha tenido por norte proveer un organismo rector que proteja la libertad y la dignidad de la profesión del abogado, la vigencia de la CN y las Instituciones de la República. Los abogados nucleados en esta Institución representativa, más allá de establecer una comunidad de funciones e intereses, perseguimos objetivos de conveniencia o interés público que trascienden aspectos meramente sectoriales.

Así las cosas, **la legitimación del CPACF ha sido ampliamente reconocida en numerosos pronunciamientos**; así se ha expresado que: *"...El C.P.A.C.F., creado por ley 23.187, puede actuar como parte en juicio, toda vez que resulta ser una persona de derecho público, desde que no se lo concibe como una asociación del derecho común, a la cual se es libre de asociarse o de no asociarse, para la defensa de intereses sectoriales, sino como el órgano que en el ámbito de la delegación transestructural de las funciones estatales es revestido de naturaleza pública para llevar adelante el cumplimiento de un cometido público que se le encomienda, cual es el de controlar el ejercicio de la profesión con arreglo a las pautas preestablecidas en resguardo de los intereses, no de los abogados individual o sectorialmente, sino de la comunidad que necesita del concurso de éstos para garantizar el afianzamiento, motivo principal por el que dicho órgano ha de gobernar la matrícula"* (CSJN, 26/06/1986, Fallos 308:987).

"Debe reconocerse legitimación a las asociaciones profesionales para interponer acción de amparo en defensa de los derechos de sus representados...pues la recepción de dicha vía procesal por la

Constitución Nacional como derecho inalienable de toda persona para obtener la tutela judicial, desautoriza una interpretación restrictiva que impida la actuación de dichas entidades para cumplir con su función específica." CNTrab., Sala II, 2000/06/30, LL 2000-D, 180.

En el mismo sentido la jurisprudencia ha sostenido: *"...En principio debe dejarse en claro que, desde la reforma de la Constitución Nacional de 1994, esta acción puede ser promovida por las asociaciones contra 'cualquier acto de discriminación'. En el plano legal, además, no es dudoso que los respectivos Colegios profesionales gozan de suficiente legitimación para velar por los intereses de sus integrantes", Juz. Nac. 1° Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 4, fallo confirmado por la Cámara del fuero, que entendió que el Colegio Público puede demandar en defensa de los derechos de todos los abogados, conforme lo ha resuelto la CNCAF Sala III, en los autos "C.P.A.C.F. c/ Sec. de Estado y Rel. de la Com. (Dir. Nac. de Migraciones) s/ Amparo Ley 16.986, causa 6128/96, 17/IV/97.*

Resulta particularmente importante, -sobre todo teniendo en cuenta que se trata de la impugnación judicial de una Ley, lo manifestado por el Procurador de la Nación en autos "Monner Sans Ricardo c/EN Secretaría General de Presidencia - Ley 26.080 s/ Amparo", Expte. N° 2503, T° 42, Letra M, Tipo REX, que expresó: *"... toda vez que en la causa tomó intervención el **Colegio Público de Abogados de la Capital Federal** e hizo suyos los agravios que el restante actor planteó contra la sentencia de primera instancia, la cámara entendió que **dicha entidad sí está legitimada para accionar judicialmente en nombre de sus matriculados**, en su carácter de persona de derecho público que tiene a su cargo el gobierno de la matrícula..."*.

La ampliación de la legitimación para interponer acciones colectivas no sólo ha sido ratificada por la moderna jurisprudencia -liderada por la CSJN en la postura expuesta por el Dr. Lorenzetti en el caso "*Mujeres por la Vida*" (fallos 329:4593), o el considerando 10 del voto del Dr. Maqueda en el caso "*Defensor del Pueblo*" del 26 de Junio de 2007 (330:2800), y finalmente en el caso "**HALABI**" (CSJN: 270.XLII. 24/02/2009)- sino que también ha sido ampliamente receptada por la doctrina especializada.

Así, Agustín Gordillo sostiene *"Pues es obvio que resultaría absurdo, teniendo una nueva Constitución con nuevos derechos y garantías de naturaleza colectiva, resolver que decenas de miles de*

estudiantes (no se olvide que una universidad grande tiene más de medio centenar de miles de alumnos) hagan decenas de miles de juicios individuales que tendrán decenas de miles de providencias iguales y decenas de miles de sentencias iguales; o decenas de miles o millones de obreros litiguen por lo mismo, o decenas de miles de abogados por su profesión” (Agustín Gordillo, Jurisprudencia de 1997: Elogio a la Justicia, L.L. 1997-F-1318).

En el presente caso, la legitimación procesal se verifica con total claridad, por cuanto **se afectan derechos y garantías de los abogados sujetos a la Ley 23.187, con domicilio real en el Área Ambiental Buenos Aires Centro.**

En efecto, la normativa en cuestión (Ley 5.786 de la Ciudad de Bs. As.) **cercena el derecho de los abogados a trabajar y ejercer libremente nuestra profesión, que sólo se encuentra sujeta a lo que ordenan las leyes especiales en la materia de que se trata, entre ellas la 23.187 y la 27.423.**

Es por lo expuesto que solicito que la presente acción tenga efecto *erga omnes* de acuerdo a la jurisprudencia sentada en los autos **“HALABI, Ernesto c/P.E.N. Ley 25.873 Dto.1563/04 s/Amparo ley 16986”**, haciendo extensivo su alcance a todos los abogados matriculados ante la Institución que represento, que tengan domicilio real en el Área mencionada.

En el **caso “Halabi”**, la CSJN ha dicho: *“Que la Constitución Nacional admite en el segundo párrafo del art. 43 una tercera categoría conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Tal sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores como de los derechos de sujetos discriminados. En estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. **Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada** que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño...”*

“...Frente a esa falta de regulación que, por lo demás, constituye una mora que el legislador debe solucionar cuanto antes sea posible, para facilitar el acceso a la justicia que la Ley Suprema ha instituido, cabe señalar que la referida disposición constitucional es claramente operativa y es obligación de los jueces darle eficacia, cuando se aporta nítida evidencia sobre la afectación de un derecho fundamental y del acceso a la justicia de su titular. Esta Corte ha dicho que donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer toda vez que sea desconocido; principio del que ha nacido la acción de amparo, pues **las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías.** (Fallos: 239:459; 241:291 y 315:1492)”.

“La eficacia de las garantías sustantivas y procesales debe ser armonizada con el ejercicio individual de los derechos que la Constitución también protege como derivación de la tutela de la propiedad, del contrato, de la libertad de comercio, del derecho de trabajar, y la esfera privada, todos derechos de ejercicio privado. Por otro lado, también debe existir una interpretación armónica con el derecho a la defensa en juicio, de modo de evitar que alguien sea perjudicado por una sentencia dictada en un proceso en el que no ha participado (doctrina de Fallos: 211:1056 y 215:357)” .CSJN: 270.XLII. 24/02/2009 'Halabi, Ernesto c/ P.E.N. -ley 25.873- dto. 1563/04 s/amparo ley 16.986' (El destacado es propio)

Es por medio del fallo citado que la CSJN, pretoriamente, ha delineado los caracteres que debe reunir **una acción colectiva que tiene por objeto la protección de los derechos individuales homogéneos**, estableciendo tres **requisitos de procedencia**:

1.- La existencia de **un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales.**

El hecho, en el caso, es la publicación de la ley 5.786, que pretende reglamentar el derecho constitucional a circular, es decir, de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino (art. 14 CN), **así como el de trabajar**, en tanto prohíbe la circu-

lación con vehículos motorizados, **nada menos que en el área en donde se encuentran emplazados la mayor parte de los Tribunales con asiento en esta Ciudad.**

2.- **La pretensión debe estar concentrada en los efectos comunes que produce un mismo hecho para toda la clase afectada.**

El texto de la normativa en cuestión, revela el alcance eventual a todo el universo que en esta causa representa el CPACF, proyectándose a todos aquellos abogados residentes en el Área Ambiental Buenos Aires Centro (en adelante "AABAC") que utilizan sus vehículos motorizados a diario para desplazarse ya desde sus estudios, ya desde este Colegio, hacia Juzgados, otros estudios de abogados o mediadores, oficinas Públicas, Organismos Descentralizados y Entes del Sector Público, etc, en el ejercicio cotidiano de esta noble profesión.

Vale decir, la abogacía en el conjunto que este CPACF representa, pretende y exige que las garantías enunciadas *ut supra* se mantengan incólumes, frente a la incertidumbre que plantea la norma en cuestión frente al Código Civil y Comercial Nacional, y la Constitución Nacional.

3.- **Que el interés individual considerado aisladamente no justifique la promoción de una demanda y de esta forma se vea afectado el acceso a la justicia.**

Al respecto, cabe destacar que si bien cada abogado que resida y pretenda circular con su vehículo motorizado por el AABAC, de forma individual puede sentirse afectado por la Ley 5.786, no hay dudas de que, la naturaleza colectiva de estos intereses involucrados, lleva a la forzosa conclusión de que **lo más eficiente resulta ser una *Acción de Clase*.**

De este modo, podemos individualizar un derecho de incidencia colectiva afectado, el que se puede esbozar a partir del concepto del libre ejercicio del derecho a circular y a trabajar, de los profesionales liberales afectados por la norma en análisis.

La incidencia colectiva está dada en la medida en que la afectación, como fuera señalado, **se extiende a todos los abogados residentes que circulen con vehículos motorizados por el AABAC.**

Así las cosas, **no sólo interesa el CPACF salvaguardar este derecho de incidencia colectiva, sino que está obligado a**

defenderlo por mandato expreso de la ley.

En caso "PADEC", la CSJN confirmó el criterio sentado en "HALABI", en el sentido de que las Asociaciones que defienden intereses difusos que surgen de su objeto social, pueden accionar de forma colectiva en defensa de tales intereses.

Cumpléndose así palmariamente con los requisitos pretorianos establecidos por la CSJN y de conformidad con el artículo 277 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad De Buenos Aires, aprobado mediante la Ley 189/99, el CPACF se encuentra debidamente legitimado para instar esta Acción Meramente Declarativa a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre creado, haciendo ciertos los derechos contenidos en los artículos 14, 14bis, 16, 18, 19, 28, 31 y 33 de la CN.

En efecto, tal como lo señaló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *"...Las garantías a la tutela judicial efectiva y el debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio 'pro actione', hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción..."* (Caso "Palacios c. Argentina", Informe N° 105/99, consid. 61, L.L. 2000-F-549).

La cuestión aquí planteada por el CPACF, es justificable y se encuentra contenida en el marco conceptual establecido por el artículo 116 de la CN, por ello corresponde a S.S. examinar y despejar el estado actual de incertidumbre que motivó esta acción declarativa ya que, no sólo están ampliamente cumplidos los requisitos expresados por la CSJN en "HALABI" sino que, principios de economía procesal fundan la solicitud.

Por estas razones, no puede este CPACF dejar de defender lo que su Ley Orgánica ordena como deber primario del abogado: *"Observar fielmente la Constitución Nacional y la legislación que en su consecuencia se dicte"* (artículo 6° inc. a), Ley 23.187).

Es así que la presente acción tiene por norte el hacer valer y asegurar la Supremacía irrestricta de la letra y el espíritu de nuestra Constitución Nacional.

Incumbe, corresponde y es obligación legal que mi representada interponga la presente acción en atención al estado actual de incertidumbre creado por la Ley local (5.786), toda vez que como entidad

registrada y con tales fines, debe cumplir con los deberes que su norma de creación y estatuto le imponen.

En conclusión de lo expuesto, cabe y corresponde que S.S. tenga presente la legitimación activa de mi parte para interponer el presente reclamo, en los términos descriptos.

III.- PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN.

Conforme se desarrolla a continuación, en la presente acción se encuentran reunidos los requisitos exigidos en el artículo 277 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, cuya redacción es idéntica al art. 322 del CPCCN. A saber:

III. 1) ESTADO DE INCERTIDUMBRE RESPECTO DEL CONTENIDO, NATURALEZA Y ALCANCE DEL ARTICULO 8 DE LA LEY 5.786.

La presente acción involucra derechos y garantías constitucionales en tanto procura la tutela jurisdiccional frente a la conducta del Gobierno de la Ciudad que, luego del dictado de la Ley 5.786 por la Legislatura de la Ciudad, y frente a las notas enviadas por esta Institución guardó silencio, vulnerando legítimos derechos de los abogados matriculados ante mi mandante, relativos al trabajo, la igualdad, la seguridad jurídica, y la supremacía constitucional.

Atento ello, **se demanda al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como beneficiario directo de la norma** que produjo el actual estado de **incertidumbre respecto del pago de un permiso de ingreso al AABAC por parte de los abogados matriculados en esta Institución o no, en tanto residentes, a tenor de lo dispuesto por el art. 73 in fine del CCyCN.**

Esta acción tiene rango constitucional y se vincula directamente con la acción de amparo (artículo 43 de la CN) en todos aquellos aspectos que resultan pertinentes.

En este sentido, la **CSJN**, en **Fallos 320:690**, ha puntualizado que la circunstancia de que la actora haya demandado por la vía prevista en el artículo 322 del CPCCN no constituye óbice para la aplicación de este precepto (artículo 43 CN), en virtud de la analogía existente entre esa acción y la de amparo.

En efecto, la acción declarativa de certeza tiene por principal objeto provocar la apertura de la jurisdicción constitucional y

persigue, naturalmente, despejar el estado de incertidumbre y mantener incólume la supremacía constitucional, artículos 1, 31 y 33 CN, resultando así plenamente operativa.

El **artículo 277 de la Ley 5.786** establece que para la procedencia de la acción meramente declarativa es necesario que exista *"un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica"*.

En el caso, el **art. 8 de la Ley 5.786** de la Ciudad establece que: **"Son Usuarios del Área Ambiental Buenos Aires Centro exentos de pago del permiso de ingreso al Área: los padres, tutores o encargados de niños en edad escolar que acrediten la concurrencia a una escuela pública o privada, nivel inicial o primario, dentro de la zona Área Ambiental Buenos Aires Centro, los residentes de las arterias afectadas que sean propietarios o locatarios de cocheras, los vehículos de empresas de servicios públicos debidamente identificables, los vehículos comprendidos en el ámbito de aplicación de las leyes nacionales N° 19.279 y sus modificatorias y 22.431, los vehículos para transporte postal o valores bancarios, los vehículos de transporte blindados y compensación de fondos bancarios, los servicios fúnebres, los vehículos de distribución de diarios, los camiones transportadores de hormigón elaborado, las unidades de auxilio mecánico de automotores y los equipos móviles de exteriores de radio y televisión"**.

El citado **art. 73 del CCyCN** establece que: **"La persona humana tiene domicilio real** en el lugar de su residencia habitual.

"Si ejerce actividad profesional o económica lo tiene en el lugar donde la desempeña para el cumplimiento de las obligaciones emergentes de dicha actividad". (El destacado pertenece al suscripto).

Como se advierte a las claras, **el carácter de residentes de los abogados matriculados ante el CPACF**, en la zona comprendida entre las arterias afectadas por la norma, **es indiscutible** a la luz del Código Civil y Comercial de la Nación.

Y así lo ha señalado jurisprudencia del fuero, en la causa **"BENARROCH, ARMANDO HUGO CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - TRANSPORTE-MOVILIDAD"** EXP. 71058/2018-0, Actuación Nro: 12754561/2019, de trámite ante el Juzgado de Primera Instancia

en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 6 Secretaría N° 11, en la **sentencia** de fecha **28/02/2019**.

En dicho resolutorio, el Juez expresó: *“En torno a dicho permiso, la ley n° 5.786 referida supra, puntualiza que puede ser oneroso o gratuito. Así, establece que será oneroso para los propietarios de las cocheras ubicadas en las arterias afectadas –en este caso en la calle Uruguay– (art. 7) y exento de su pago para los propietarios de dichas cocheras que además residan en la zona restringida (art. 8).*

2.2. Es en tal contexto que el 10/11/2018 el señor Benarroch ingresó en la página web pertinente la solicitud de permiso como “usuario particular residente” y consignó como su domicilio Uruguay 546 piso 5° “10”. Asimismo, adjuntó como documentación respaldatoria copia de la credencial del CPACF en donde figura aquél (conf. fojas 28 y 53 vta.).

Empero, **el GCBA** le denegó el permiso gratuito como “usuario particular residente”. Ello, en tanto refirió que el domicilio que figura en su DNI es Arcos 2616 piso 3 B, es decir fuera del área ambiental (conf. fojas 52/54).

Además **puntualizó que residente es aquél que “acredita domicilio real en el área de restricción”** y que para acreditar su domicilio real el actor debería haber presentado un servicio a su nombre o DNI o una certificación policial de la cual surja su domicilio dentro de dicha zona (conf. fojas 52/54).

3. Así las cosas, cabe dilucidar a continuación el siguiente interrogante *¿Se ajusta a la normativa aplicable el rechazo de la demandada sustentado en que el actor no es “residente” de la zona en cuestión?*

El artículo 73 del hoy vigente Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante CCyCN) establece que *“la persona humana tiene **domicilio real** en el lugar de su residencia habitual. **Si ejerce actividad profesional** o económica **lo tiene en el lugar donde la desempeña para el cumplimiento de las obligaciones emergentes de dicha actividad**”* (resaltado añadido).

Bajo la vigencia de este código es que se dictó la ley n° 5.786; razón por la cual es mandatorio adecuar la conducta, tanto estatal como privada, a lo que legalidad impone... al menos, dentro de un estado de sujeción a la ley.

El nuevo CCyCN agrega a la noción de residencia habitual la del domicilio real ahora vinculado a la actividad pro-

fesional. Por ende, el domicilio real también puede estar determinado por el lugar donde se desempeña la actividad profesional o económica. Por lo cual, se establece un domicilio real "general" –vinculado al lugar de la residencia habitual– y un domicilio real "acotado" o "profesional" que limita sus alcances a las relaciones jurídicas profesionales de la persona (LORENZETTI, Ricardo Luis, Código Civil y Comercial de la Nación, Comentado, Tomo I, Ed. Rubinzal-Culzoni, 1° ed., 2014, pag. 343).

De ello se sigue –en este estado larval del proceso– que el rechazo del permiso gratuito efectuado en el caso de autos contraviene prima facie lo dispuesto en el artículo 73 del código de fondo citado y no respeta el artículo 8 de la ley n° 5.786 que establece que se encuentran "exentos de pago del permiso de ingreso al Área: (...) los residentes de las arterias afectadas que sean propietarios (...) de cocheras". (El destacado es propio).

Cuando se plantea una cuestión de constitucionalidad, ya que la omisión del Gobierno en dar respuesta a las notas cursadas por este Colegio, consolida el estado de incertidumbre, al avasallar garantías constitucionales con dicha omisión; dentro de este esquema, los jueces están obligados a dar, a través de sus resoluciones, un grado de certeza que satisfaga la pretensión esgrimida, despejando toda duda acerca de la relación jurídica planteada.

Ello así, la pretensión articulada en la presente acción no tiene carácter consultivo ni importa una indagación abstracta y especulativa, sino que responde a una cuestión concreta, tendiente a precaver los graves efectos y consecuencias que surgen a partir de la aplicación inmediata de la normativa citada, y la contradicción palmaria con el CCyCN.

III. 2) PERJUICIO O LESIÓN ACTUAL

La falta de certeza respecto del pago del permiso de ingreso al AABAC produce una lesión inmediata al universo de los abogados representados por mi mandante, que pretendan continuar circulando con sus vehículos motorizados en el área en la que desarrollan su actividad profesional, y en la que se asienta su domicilio real, en los términos del CCyCN.

La lesión o perjuicio se exhibe ostensible desde que, ante el silencio del Gobierno frente a las notas de esta Institución, los abogados que pretendan circular en el área en que tienen su domicilio

real, con sus vehículos motorizados, tendrán que pagar un permiso de ingreso, viéndose obligados por lo que la Ley no manda (art. 19 CN), o exponerse a eventuales sanciones, por incumplimientos a la Ley Nacional de Tránsito y leyes complementarias.

De modo que la aplicación de la normativa en cuestión, comporta el riesgo real de que el colectivo afectado se vea sometido a restricciones indebidas o la imposición de sanciones por parte del GCBA que, como se denunció, resulta ser el beneficiario directo de la norma en análisis.

Existe en el presente un interés legítimo de los abogados, y del CPACF que los representa, en promover esta acción. En este sentido **Morello, Sosa y Berizonce** sostienen que "Existe interés legítimo que autoriza esta vía, en la doctrina de la Corte Suprema Nacional, si la parte ha demostrado que la cuestión planteada se vincula inmediatamente con la actividad que desarrolla y la "falta de certidumbre" en la declaración solicitada determina la real posibilidad de que surja una controversia judicial" (Der., v. 78, p. 721; asimismo sentencia del 19-3-87, "Leonardo Lorenzo Antonio Newland c/ Prov. Santiago del Estero")." (Morello, Sosa y Berizonce, "Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación", T. IV-A, p.406).

En esta misma línea se ha expedido la **CSJN** admitiendo en el caso "**Asociación de Grandes Usuarios de Energía de la República Argentina c/Provincia de Buenos Aires**" del 22/4/97 y en el caso "**Provincia de Santiago del Estero c/ Estado Nacional y/o YPF**" del 20/8/85, que **no es exigible la existencia de un daño consumado, lo contrario sería incompatible con la naturaleza preventiva de la acción.**

En el presente, la lesión actual y concreta se produce en forma inmediata y manifiesta sobre el universo representado por este CPACF, y la proyección a todo aquél abogado que quiera circular en el área en donde desarrolla su profesión y en donde tienen su residencia (Cfr. art. 73 CCyCN), al ser restringidos de manera arbitraria e ilegítima, por aquello que la ley, en sentido respetuoso de la Carta Magna, no ordena.

Al respecto, la CSJN ha dicho que, en materia de interpretación de las leyes, se impone que se acuerde a sus palabras, en primer lugar, el sentido más obvio al entendimiento común (**Fallos: 258:75; 304:195**), que constituye una adecuada hermenéutica la que

conduce a dar a las palabras de la ley el significado que tienen en el lenguaje común (Fallos: 321:153), y que si la ley emplea determinados términos, la regla de interpretación más segura es la de que esos términos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, por cuanto, en definitiva, el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad del legislador (Fallos: 314:458).

"Para dilucidar la cuestión corresponde atenerse a aquellos elementos que se conformen a las razones que inspiraron al legislador en oportunidad de sancionar la norma y a la finalidad de su dictado, criterio que adquiere singular relevancia en materia de normas impositivas." (Fallos: 302:429).

"La primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del legislador, y la primera fuente para determinar esa voluntad es la letra de la ley." (Fallos: 322:2321).

En esta inteligencia, cabe citar la observación al **art. 73** realizada por el Dr. **Lorenzetti**, en su **Código Comentado**: *"El domicilio real –que es el regulado en el artículo bajo comentario- está vinculado de manera directa con la noción de **residencia** de la persona humana en un lugar determinado, con el **calificante de habitualidad**. (La misma noción de residencia aparece en el artículo siguiente (art. 74), cuando se caracteriza al domicilio legal de los transeúntes o las personas de ejercicio ambulante, o los que no tienen domicilio conocido (inciso c, de dicha norma), pero en tal caso el domicilio estará determinado por la residencia "actual", ya que no tienen una "habitual". (Lorenzetti, Ricardo Luis; Código Civil y Comercial de la Nación Comentado, Rubinzal – Culzoni Editores; Santa Fe, 2015; 1ª ed ; Tomo I; Pág. 348).*

Agregando luego que: *"Alguna vez se ha dicho que para materializar la determinación normativa que supone la noción de domicilio como atributo de ubicación espacial de la persona, se tienen en cuenta determinados elementos fácticos que hacen que la producción de efectos que ese concepto de domicilio implica (fundamentalmente, la validez de notificaciones o comunicaciones que sean allí cursadas, o la atribución de pautas de competencia judicial, o la determinación de la ley aplicable cuando no se aplica el principio de territorialidad) no sean una pura ficción ajena a la perspectiva de efectivo conocimiento que la persona pueda tener de esas comunicaciones que lo involucran como protagonista de una relación jurídica en concreto.*

*Esos elementos fácticos, básicamente, son los de **residencia** y **habitación**, entendida la primera como aquella en la cual la persona “vive” con visos notorios de permanencia (aunque no sea de modo continuo), y la segunda como la meramente circunstancial o transitoria. En el Código, ese concepto dogmático de “habitación” ha sido sustituido por el de “residencia actual”, a diferencia del de “residencia habitual” que califica a la primera”. (Ídem, pág 349).*

En efecto, en numerosos artículos del novel cuerpo normativo, queda clara la intención del legislador de incorporar al domicilio real la noción de residencia vinculada a la actividad profesional o económica de la persona, sin llegar a constituir un supuesto de domicilio especial como el descrito en el art. 75.

Al respecto, el Dr. **Lorenzetti** comenta sobre el **art. 2608 CCyCN** que: *“El foro del domicilio, compuesto de corpus y animus (centro de vida y voluntad de residir allí), en general es altamente relevante en el sistema argentino de jurisdicción internacional, pues son numerosos los institutos que lo habilitan como foro de competencia internacional único o concurrente. El foro de **residencia habitual**, por su lado, es también muy utilizado, proviene principalmente de las fuentes internacionales que lo adoptan en convenciones, sobre todo en las más modernas, y se refiere al lugar en el que se tiene el centro de vida (corpus) sin requerir el animus que demanda la configuración del domicilio”.* (Lorenzetti, Ricardo Luis; Código Civil y Comercial de la Nación Comentado, Rubinzal – Culzoni Editores; Santa Fe, 2015; 1ª ed ; Tomo XI; Pág. 529).

III. 3) INTERÉS JURÍDICO SUFICIENTE EN EL ACTOR.

El CPACF ostenta la calidad de parte interesada ya que, como fuera señalado, por disposición de la Ley 23.187, es el representante de los abogados de la Capital Federal, y es el órgano obligado a tutelar la inviolabilidad del ejercicio profesional en todos sus órdenes, estando investido a estos efectos de la legitimación procesal para ejercitar la acción pública.

En este entendimiento, su actuación trasciende y se proyecta en defensa del interés general del colectivo conformado por todos aquellos abogados que resulten afectados por las modificaciones introducidas por la normativa bajo análisis, máxime teniendo en cuenta

que a través de la misma se “reglamentan” derechos, en clara afectación a garantías de rango convencional.

III. 4) INEXISTENCIA DE OTRA VÍA PROCESAL

En atención a las particularidades del caso, es menester remarcar que no se dispone de otro medio legal para darle fin inmediato al estado de incertidumbre que motivó esta acción, al menos en los términos “de igual eficacia o idoneidad específica” (Morello, Augusto. ED. T.123, p. 423.)

En abono de esta tesitura, la **CSJN** dijo: “*Que en lo referente al derecho argentino, esta Corte ha advertido en otras ocasiones que el propio texto constitucional autoriza el ejercicio de las acciones apropiadas para la defensa de intereses colectivos con prescindencia de las figuras expresamente diseñadas en él o en las normas procesales vigentes. Es oportuno recordar, en ese sentido que, al interpretar el ya tantas veces mencionado art. 43 de la Constitución Nacional, el Tribunal admitió que la protección judicial efectiva no se reduce únicamente al amparo stricto sensu sino que es susceptible de extenderse a otro tipo de remedios procesales de carácter general como en esa ocasión el hábeas corpus colectivo, pues es lógico suponer que si se reconoce la tutela colectiva de los derechos citados en el párrafo segundo, con igual o mayor razón la Constitución otorga las mismas herramientas a un bien jurídico de valor prioritario y del que se ocupa en especial, no precisamente para reducir o acotar su tutela sino para privilegiarla”. (Fallos: 328:1146, considerandos 15 y 16).*

“*Por lo tanto, frente a una situación como la planteada en el sub examine, dada la naturaleza de los derechos en juego, la calidad de los sujetos integrantes del colectivo y conforme a lo sostenido reiteradamente por esta Corte en materia de interpretación jurídica, en el sentido de que, además de la letra de la norma, debe tenerse en cuenta la finalidad perseguida y la dinámica de la realidad, es perfectamente aceptable dentro del esquema de nuestro ordenamiento que un afectado, el Defensor del Pueblo o determinadas asociaciones deduzcan, en los términos del ya citado segundo párrafo del artículo 43, una acción colectiva con análogas características y efectos a la existente en el derecho norteamericano*”. (Cfr. Fallo referido considerando 17 y sus ci-

tas).CSJN: 270.XLII. 24/02/2009 Halabi, Ernesto c/ P.E.N. -ley 25.873-dto.1563/04 s/amparo ley 16.986.

IV- GRAVEDAD DEL RECLAMO.

El presente caso reviste particular gravedad no tan sólo porque se denuncia en pugna contra el resto del orden jurídico de mayor jerarquía, a una ley local de reciente dictado, circunstancia que desde ya habilita la introducción del Caso Federal, que se expondrá en el capítulo pertinente de esta demanda, sino por la importante afectación que se verifica a compromisos internacionales asumidos por el Estado, que se ven incumplidos no por impedimento de recursos, o dificultades en alcanzar su grado de cumplimiento, sino que -ya vigentes- resultan conculcados por voluntad regresiva, expresa y sin fundamento.

V- INNECESARIEDAD DEL RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO.

Por la presente acción se persigue la declaración de certeza a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre creado por la Ley 5.786 de la Ciudad de Buenos Aires, ya en vigor.

En este punto, no debemos soslayar el silencio guardado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ante las comunicaciones cursadas por este Colegio, a fin de que contemple la posibilidad de permitir el libre ingreso a los abogados con sus automóviles, en el horario judicial, a la zona restringida.

Al tratarse de la armonización de una ley local con el Código Civil y Comercial Nacional, va de suyo que el alcance del reclamo resulta ajeno a la competencia del Poder Ejecutivo, toda vez que, aún en el caso de que hubiera contestado las comunicaciones en sentido desfavorable, no le corresponde -en un sistema de división del poder- pronunciarse sobre la incertidumbre denunciada, pues no se encuentra facultada para "decir derecho", esto es, no tiene *iurisdictio*.

Tal escenario de inevitable consideración ha movido a la doctrina, de manera unívoca, en el sentido de relevar a los interesados de la formulación de un reclamo administrativo impropio, sin perjuicio del acotado margen de excepciones que establece el artículo 32 de la Ley 19.549, cuando el mismo constituye un ritualismo inútil como sucede en el presente caso en el que se solicita el cese de un estado de incertidumbre. (Ver Héctor A. Mairal, "Control Judicial de la Administración Públi-

ca" Volumen I, Ed. Depalma, pág.331; Julio Rodolfo Comadira, "Procedimientos Administrativos" T.I, Editorial La Ley, pág.463).

VI- CUESTION DE PURO DERECHO.

Las cuestiones aquí traídas a conocimiento y resolución de V.S. resultan todas de público conocimiento y apreciación en el mismo alcance.

De tal modo, no resultando necesario probanza alguna, deviene aplicable lo dispuesto en el artículo 289 inc. 4 del CCAyT de la Ciudad de Buenos Aires, correspondiendo una vez sustanciada esta demanda, declarar la cuestión como de puro derecho.

VIII.- GRAVEDAD INSTITUCIONAL

La gravedad institucional que se presenta en autos resulta evidente y manifiesta, ya que se encuentran en juego, garantías constitucionales elementales, que hacen a la igualdad ante la ley, el derecho al trabajo y a la circulación, y la obstrucción del servicio de Justicia.

Asimismo decimos que la situación provocada, trasciende el interés de las partes, de acuerdo a la doctrina de la **gravedad institucional**, expuesta por la Corte Suprema de Justicia, que ha sostenido que existe aquella cuando la sentencia decide sobre cuestiones que afectan el interés de la colectividad en supuestos en que derivan en la **perturbación de actividades esenciales** (Fallos 246:376; 268:126; 308:1230 entre muchos otros), se encuentran en juego instituciones básicas de la Nación (Fallos 307:973); o la marcha de las instituciones (Fallos 303:1034).

IX.- SOLICITA MEDIDA CAUTELAR.

Con base en las razones expuestas, se ordene la suspensión de la fuerza ejecutoria de la normativa citada, y se conceda el permiso de USUARIOS PARTICULARES RESIDENTES a los abogados matriculados ante este Colegio, (que residan en el AABAC), hasta tanto se despeje el actual estado de incertidumbre.

Ello fundado en el peligro que implica que, durante el transcurso del tiempo que demande la resolución definitiva de la presente acción, los legítimos derechos reclamados en representación de los abogados representados, resulten burlados por la aplicación de la norma

en cuestión.

X. 1) VEROSIMILITUD EN EL DERECHO

El *fumus bonis iuris* surge incuestionablemente de la descripción de los derechos y garantías amenazados por la normativa impugnada.

Así es que, para que la viabilidad de la medida precautoria prospere los tribunales nacionales han exigido la acreditación *prima facie* de la arbitrariedad del acto cuya descalificación se persigue, o la violación de la ley, a fin de hacer caer la presunción de legalidad de que goza y, por lo tanto, suspender la ejecutoriedad del acto.

En este punto, sin perjuicio de destacar que lo expuesto hasta aquí permite considerar que en el caso existe verdadera certeza sobre la bondad del derecho alegado, no es ocioso recordar que la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal ha sentado una importante pauta interpretativa para el análisis de este requisito al expresar que *"...las medidas cautelares no exigen de los magistrados el examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad de la medida cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad"*. (Conf. CSJN in re "Evaristo Ignacio Albornoz v. Nación Argentina - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social s/Medida de no innovar", 20/12/84, Fallos 306:2060). Por ello, estimo que V.S. debe considerar acreditada la bondad del derecho invocado.

Abona la verosimilitud del derecho el antecedente citado "Benarroch".

X. 2) PELIGRO EN LA DEMORA.

La normativa en cuestión se encuentra en vigencia a partir de su publicación.

En este sentido, la afectación que genera al derecho a circular y a ejercer libremente el trabajo, el silencio guardado por el GCBA, constituye un peligro actual por cuanto, como se señaló el colectivo aquí representado encuentra restringidos derechos garantizados constitucionalmente, teniendo que pagar un permiso de ingreso, viéndose así obligados por lo que la Ley no manda (art. 19 CN), o exponiéndose a

eventuales sanciones, por incumplimientos a la Ley Nacional de Tránsito y leyes complementarias.

Sólo ordenando la suspensión inmediata de la aplicación de la normativa en cuestión, respecto del colectivo representado, y hasta tanto se resuelva la incertidumbre denunciada, podrán mantenerse incólumes los derechos constitucionales a la circulación, al trabajo, y a la propiedad, que descansan sobre la garantía esencial de la igualdad y la seguridad jurídica.

En consideración de tales motivos, es de esperar que, dentro del contexto de urgencia explicitado, S.S. suspenda la aplicación de la ley respecto de la clase representada y resuelva conforme se solicita

XIV. 3) CONTRACAUTELA

Ofrezco como contracautela la caución juratoria.

XIV. 4) NO FRUSTRACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO.

Difícilmente pueda el GCBA ampararse en el interés público para oponerse a la suspensión de la aplicación de la normativa impugnada, ya que no basta la alegación de un interés genérico, sino que deben acreditarse los intereses específicos y concretos que se oponen a la presente medida cautelar solicitada.

La medida que mi representada peticiona comporta un verdadero resguardo de la garantía jurisdiccional que se solicita con el objeto de impedir que el derecho cuyo reconocimiento se reclama pierda virtualidad durante el plazo que transcurra entre la promoción de la presente acción y el pronunciamiento definitivo.

Así la doctrina nacional viene sosteniendo que: *"...se ha abierto camino una tendencia amplia y flexible, que ha terminado por prevalecer, porque tanto o más que al interés privado del solicitante, interesa al orden público que la justicia no fracase por la inevitable lentitud de su actuación, motivo por el cual se viene resolviendo que es preferible un exceso en acordarlas que la parquedad en desestimarlas, ya que con ello se satisface el ideal de brindar seguridades para la hipótesis de triunfo"* (Morello, Passi Lanza, Sosa, Berizonce, *Códigos procesales*, V III).

A todo efecto, el daño producido por la aplicación inmediata de la Ley 5.786 respecto de los abogados con residencia en el AA-BAC, surge inmanente e inminente toda vez que, la vulneración a las garantías señaladas provocaría un daño de imposible reparación ulterior en

el colectivo descripto.

Surge palmario que en la presente concurren los presupuestos que ameritan la concesión de la medida cautelar solicitada, a saber: verosimilitud en el derecho, peligro en la demora y la exigencia de contracautela.

XI- CASO FEDERAL. RESERVAS

Frente a la hipótesis de una sentencia que no admita el reclamo aquí formulado, violando de tal modo los derechos y garantías aquí indicados respecto de los representados de mi parte, amparados por las normas de carácter supremo y federal citadas a lo largo de esta presentación, mi parte hace expresa reserva desde este momento de recurrir en última instancia por la vía pertinente prevista, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

XII- AUTORIZACION

Se autoriza expresamente a los Dres. Juan Pablo ECHEVERRIA, T° 67 F° 327 C.P.A.C.F.; Dr. Darío Ángel BUSSO, T° 54 F° 331 C.P.A.C.F.; Dra. Ana Laura NUÑEZ, T° 56 F° 575 C.P.A.C.F. ; Dra. Nancy Griselda BLASI, T° 66 f° 272 C.P.A.C.F.; Dra. Karina MELANO, T° 99 F° 933 C.P.A.C.F.; Dr. Samuel RECALDE, T° 108 F° 99 C.P.A.C.F.; Dr. Juan Pablo IRRERA, T° 114 F° 922 C.P.A.C.F.; Dr. Fernando MAURIZ, T° 117 F° 239 C.P.A.C.F.; Dr. Lucas Ezequiel LORENZO, T° 122 F° 617Sr. Pablo Martín MOZZI, D.N.I. 28.382.648; y al Sr. Alan Matías Kovacs Boullosa, D.N.I 36.164.503; a examinar el expediente, retirar copias y diligenciar cédulas, oficios, y toda otra actividad que se deba efectuar en estas actuaciones.

XX- PETITORIO

1-Me tenga por presentado por parte y por constituido el domicilio indicado.

2- Tenga presente y haga lugar a la Acción meramente declarativa, interpuesta como acción de clase.

3- Sustanciada la demanda, decida la resolución de la presente como de puro derecho.

4- Se tenga presente la introducción de la cuestión constitucional y el planteo del caso federal.

5- Tenga presente las autorizaciones conferidas.

6- Se tenga presente la documental acompañada.

7- Se tenga por cumplido con el bono de derecho fijo, artículo 51, inc. d, Ley 23.187.

8- Se haga lugar a la **medida cautelar**, ordenando la suspensión de la aplicación de la Ley 5.786 y la concesión de un permiso como "usuario particular residente" respecto de los abogados que residan en el AABAC.

9- Oportunamente haga lugar a la demanda, haciendo cesar el estado de incertidumbre de la relación jurídica planteada, con efecto *erga omnes* y con expresa imposición de costas.

Proveer de conformidad,

SERA JUSTICIA.