

Sesión del 13-9-1996 de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires

PROYECTO DE TEXTO

La Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires

SANCIONA:

Artículo- Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, los instrumentos internacionales de derechos humanos suscriptos por la Nación y los interjurisdiccionales suscriptos por la Nación o por la Ciudad, la presente Constitución y las leyes dictadas en su consecuencia.

El amparo puede ejercerse por terceros cuando se verifiquen los presupuestos para su procedencia y el afectado se vea impedido de ejercerlo.

Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor.

El agotamiento de la vía administrativa no es requisito para su procedencia.

El procedimiento está desprovisto de formalidades procesales que afecten su operatividad. Todos los plazos son breves y perentorios. Salvo temeridad o malicia, el accionante está exento de costas.

Los jueces pueden declarar de oficio la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva.

Sala de la Comisión, 29 de Agosto de 1996.

Eugenio R. ZAFFARONI; María J. LUBERTINO; Alfredo J. L. CARELLA; Enrique O. RODRÍGUEZ; María E. BARBAGELATA; Patricia BULLRICH; Jorge J. CASTELLS; Nilda C. GARRÉ; Raúl A. GARRÉ; Aníbal IBARRA y Eduardo JOZAMI.

INFORME

Convención Constituyente:

Vuestra comisión de Redacción y Normas de Gobernabilidad para la Transición ha considerado el Despacho N° 12 producido por la Comisión de Declaraciones Derechos y Garantías sobre Acción de Amparo, y en virtud de las facultades que le otorga el Artículo 40 del reglamento del cuerpo; y, por las razones que expondrá el miembro informante en su oportunidad, aconseja la aprobación del presente despacho.

Eugenio R. ZAFFARONI.

ANTECEDENTE

Dictamen de Comisión N° 12 despacho general de la Comisión de Declaraciones, Derechos y Garantías.

Sra. Presidenta (Meijide).- En consideración en general.

Tiene la palabra el señor convencional Santa María.

Sr. Santa María.- En primer lugar, solicito autorización para hacer llegar a la Secretaría de la Presidencia el texto de mi discurso en apoyo del dictamen sobre Acción de Amparo para su posterior inserción, de acuerdo con la opción que oportunamente nos sugiriera la Presidencia.*

En segundo lugar, en nombre del presidente de la comisión y en el mío propio deseo dejar en claro nuestra intención de mantener en su totalidad el texto acordado durante el

* [Ver Apéndice II.](#)

trabajo en comisión, al cual sólo hemos introducido una modificación, que consiste en suprimir la palabra “más” del tercer renglón del artículo único, en el párrafo que dice: “...exista otro medio judicial más idóneo...”, porque entendemos que se trata de una redundancia desde el momento en que en estos casos el medio más idóneo es el amparo.

Sra. Presidenta (Meijide).-¿Está proponiendo una modificación, señor convencional?

Sr. Santa María.- Sólo la supresión de una palabra, señora presidenta.

Sra. Presidenta (Meijide).- Vamos a ponernos de acuerdo. Tengo entendido que en la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria se propusieron varias modificaciones a este texto, pero por lo visto no todas.

Sr. Santa María.- Aclaro que la Comisión de Redacción está de acuerdo con el texto por ella elaborado, tal como figura impreso en el orden del día.

Propongo que una vez que el dictamen haya sido tratado y votado en general, durante el tratamiento en particular se sugiera la única modificación que sufriría, consistente solamente en la eliminación de la palabra “más” del tercer renglón.

Sra. Presidenta (Meijide).- Tiene la palabra el señor convencional Ibarra.

Sr. Ibarra.- Señora presidenta: sugiero que en aras de una discusión más ordenada del tema, el señor presidente de la comisión haga su propuesta de modificación y que luego los demás bloques expresemos nuestro acuerdo o desacuerdo, tanto respecto de las modificaciones aceptadas por la Comisión de Labor Parlamentaria como de las nuevas que se introduzcan durante la discusión.

Sra. Presidenta (Meijide).- Creo que no se entendió que el señor convencional Santa María solicitó al principio de su alocución la inserción de su discurso, conforme a una modalidad propuesta por esta Presidencia.

Para terminar de aclarar el tema, tiene la palabra el señor convencional Santa María.

Sr. Santa María.- Lo que la señora presidenta acaba de expresar es correcto, ya que es mi intención que se inserte mi discurso en apoyo a esta iniciativa para no demorar la labor del cuerpo en este momento con su lectura. Pero al margen de ello, anticipo que durante la discusión volveré a pedir el uso de la palabra a fin de proponer una modificación al texto.

Sra. Presidenta (Meijide).- Tiene la palabra el señor convencional Vivo.

Sr. Vivo.- Señora presidenta: en nombre del bloque de la Unión Cívica Radical me corresponde exponer sobre un tema importante para la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires.

Paradójicamente, es seguro que este tema no habrá de generar grandes expectativas ni será mañana titular de ningún diario, al margen de merecer alguna mención por las idas y vueltas que ha sufrido el dictamen.

Habremos de coincidir en que no venimos aquí a hablar de un tema famoso. ¿Por qué me expreso así, señora presidenta? Porque cuando analizamos este dictamen no estamos hablando del poder, de las estructuras del poder ni de los cargos; sencillamente, estamos hablando de la libertad de las personas.

Se trata, nada más y nada menos, de los derechos y las garantías de cada habitante de la ciudad de Buenos Aires y de cómo hacemos para defenderlos mejor y asegurarlos más. Eso es lo que estamos haciendo cuando debatimos la acción de amparo.

Afirmamos esto porque, en definitiva, no hay en todo el ordenamiento jurídico ni en la Constitución ni en ninguna ley, garantías y derechos si no están dados los mecanismos que sirvan para asegurar su vigencia, para hacerlos efectivos, para que pueda defendérselos.

Estamos hablando de todos los derechos de las personas con una sola excepción, que es la libertad física, la libertad ambulatoria, que ya hemos tutelado a través del instituto del *habeas corpus*, consagrado en una sesión anterior. Nuestros derechos van desde el derecho a la educación hasta el derecho a la libertad de trabajo, pasando por el derecho a la honra, a la palabra, a la propiedad.

Cualquiera de estos derechos y libertades puede necesitar de esta acción de amparo que estamos debatiendo, sin importar la fuente de la cual surjan. Así lo manifestamos en el

proyecto que apoyamos en general, aunque creemos que corresponde hacer algunas aclaraciones.

Al respecto y en atención a la propuesta de modificación efectuada por el señor convencional preopinante, anticipo que no estamos de acuerdo en eliminar la palabra “más”, porque esa supresión desvirtuaría la naturaleza misma y el carácter excepcional de la acción de amparo, tal como fue concebida a lo largo de nuestra historia y de la de los países donde esta figura también rige y tal como surge de la jurisprudencia, doctrina y legislación vigentes en la República Argentina.

Al hablar de las fuentes, en nuestra opinión las que deben ser consideradas expresamente como tales son: la Constitución de la Nación, las leyes de la Nación dictadas en consecuencia de ella, los tratados internacionales en los que la República es parte y los tratados interjurisdiccionales e internacionales en los que la ciudad de Buenos Aires es parte en los términos y con los alcances previstos por el Artículo 124 de la Constitución Nacional. Y por supuesto, los derechos, las prerrogativas y las garantías que surjan de las leyes que dicte la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Se puede ver entonces la amplia protección que estamos dando, pues al decir del doctor Boffi Boggero no hay derecho que no tenga raíz y fundamento en la Constitución.

Señora presidenta: estamos de esta forma recogiendo también la línea trazada por las hermanas provincias que integran la República, la que hemos consagrado asimismo en la Constitución Nacional a través de la reforma de 1994.

Entonces, proclamamos que el amparo es –por supuesto– una vía excepcional que entra a jugar cuando no existe otro medio más idóneo. Es una vía rápida y expedita que debe servir para frenar las acciones u omisiones provenientes tanto de las autoridades públicas como de los particulares.

Pero también recogiendo la doctrina, la jurisprudencia y la línea trazada por nuestro derecho provincial y por la Constitución Nacional estamos consagrando el amparo para proteger los llamados intereses difusos o derechos de incidencia colectiva. Es decir, aquellos derechos cuya titularidad no corresponde exclusivamente a un individuo determinado sino que excede la esfera particular para pasar a corresponder a un sector social o a la sociedad entera, a toda la comunidad. Como por ejemplo los que tienen que ver con la cuestión ambiental o con la libre competencia.

Para defender estos derechos estamos proponiendo un paso adelante, a través de la consagración de una amplia legitimación para accionar en su defensa. Así, hemos establecido que esta acción podrá ser ejercida por cualquier habitante o por las entidades que estén vinculadas a la defensa de esos intereses difusos.

Señora presidenta: este instituto no lo inventamos nosotros; decíamos recién que ya está consagrado en varias constituciones provinciales, y también ha sido defendido, entre otros, por Guillermo Cano, por Augusto Morello, por Antonio María Hernández, por Hipólito Solari Yrigoyen y por Fernando de la Rúa. En cambio, han sostenido posturas restrictivas en este aspecto Marienhoff, Beltrán Gambier y Rodolfo Barra.

Seguramente habrá quienes se asusten y se preocupen, probablemente de buena fe, con la “industria del juicio” a la que puede dar lugar la instauración de la llamada acción popular que legitima a cualquier habitante para accionar en defensa de los intereses difusos. Sin embargo, no existe esa “industria del juicio”; la experiencia lo demuestra en aquellas provincias en las que se ha consagrado este instituto, como por ejemplo Córdoba, La Rioja, San Luis, San Juan, Tierra del Fuego, Río Negro y Neuquén. Es decir, la experiencia recogida en las provincias argentinas testimonia nuestra afirmación.

Pero aun en el caso de consagrar esta legitimación amplia, debe darse una relación de causalidad, propia de toda acción judicial. Y si se diera una actuación maliciosa, estamos previendo y afirmando que corresponderán las sanciones previstas por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; y contemplamos expresamente una sanción en la parte final del artículo respectivo, con respecto a las costas.

En homenaje a la brevedad del tiempo no voy a penetrar en otros detalles técnicos que seguramente todos conocemos. Vamos a acompañar en general este dictamen que ha aprobado la comisión, en la que tengo que resaltar que no ha faltado pasión para discutirlo, aunque con toda seguridad han existido también lealtad, buena fe y cordialidad.

Vamos a votar favorablemente este proyecto porque somos defensores de la libertad; porque no basta con dictar catálogos de derechos sino que hay que establecer los medios y habilitar los caminos para su efectiva realización, como por ejemplo señala en su revista “Plenario”, de abril de este año, la Asociación de Abogados de Buenos Aires.

Vamos a votar recogiendo el espíritu de Ernesto Sammartino, de Mauricio Yadarola, de Ángel Baulina y de José Lencinas, diputados de la Unión Cívica Radical que hace ya

muchísimos años promovieron sanciones en este sentido en el Congreso de la Nación. Votaremos recordando a Arturo Illia, quien presidiendo los destinos del país elevó al Congreso Nacional el primer proyecto de ley nacional de amparo, acompañado por su ministro del Interior. Por supuesto, esa iniciativa fue luego deformada, como la República toda, por un general traidor.

Señora presidenta: por todo lo expuesto, con esta iniciativa que apoyamos en general estamos exponiendo bien alto nuestro pensamiento al servicio del pueblo de la ciudad de Buenos Aires. (*Aplausos*).

Sra. Presidenta (Mejjide).- Tiene la palabra el señor convencional Arenas, del bloque del Partido Justicialista.

Sr. Arenas.- Señora presidenta: pido que por Secretaría se lea el texto...

Sra. Presidenta (Mejjide).- ¿Pero usted no lo tiene...?

Sr. Arenas.- Tengo el Orden del Día N° 11, pero creo que hay varias modificaciones.

Sra. Presidenta (Mejjide).- Hay dos posibilidades: votar en general el texto y luego tratarlo párrafo por párrafo –porque es un solo artículo con varios párrafos, y se va a modificar–, o plantear ahora las modificaciones. Sin embargo, de esta última manera vamos a entrar ahora en la discusión en particular, es decir, antes que en la discusión en general.

Tiene la palabra el señor convencional Arenas.

Sr. Arenas.- Continuaré en el uso de la palabra y haré mención de cuáles son nuestras disidencias, aunque votaremos favorablemente en general el artículo.

Sr. Vivo.- ¿Me permite una interrupción, señor convencional, con la anuencia de la Presidencia?

Sra. Presidenta (Mejjide).-¿Le concede la interrupción?

Sr. Arenas.- Cómo no.

Sra. Presidenta (Mejjide).- Para una interrupción, tiene la palabra el señor convencional Vivo.

Sr. Vivo.- Señora presidenta: es cierto que no hemos hecho aún mención de las objeciones o de los cambios que proponemos introducir, pero entiendo que sería más ordenado el tratamiento del artículo –que es extenso– si lo analizáramos por párrafos.

Sr. Rodríguez.- Pido la palabra para formular una moción de orden.

Sra. Presidenta (Mejjide).- Tiene la palabra el señor convencional Rodríguez, del bloque Nueva Dirigencia.

Sr. Rodríguez.- Señora presidenta: hago moción de orden para que la votación de este artículo se divida por párrafos. Así, quienes tengan que formular disidencias las podrán plantear en los respectivos párrafos, ya que el texto es tan importante que se puede tratar en particular por párrafos.

Sra. Presidenta (Mejjide).- Señor convencional: usted está fundamentando por el bloque y no tiene que hacerlo, ya que la fundamentación por su bloque creo que se iba a hacer después...

Sr. Rodríguez.- Pero yo estoy planteando una moción de orden para que la discusión en particular de este artículo se trate por párrafos.

Sra. Presidenta (Mejjide).- Si se acepta su moción de orden no hay inconvenientes...

Sr. Vivo.- Señora presidenta: es lo que acabamos de proponer.

Sra. Presidenta (Meijide).- Pero no sé si lo había aceptado quien está en el uso de la palabra.

Tiene la palabra el señor convencional Arenas.

Sr. Arenas.- Quiero tratar todo y marcar las disidencias que tiene nuestro bloque respecto del texto completo.

Sra. Presidenta (Meijide).- Es lo que corresponde.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional Arenas.

Sr. Arenas.- Nuestro bloque tiene dos objeciones que formular al Orden del Día N° 11. La primera de ellas está relacionada con aquella parte del texto que habla de instrumentos suscriptos. En efecto, creemos que estos términos deberían ser reemplazados por “tratados ratificados”. De todas maneras, sobre esta objeción luego hará uso de la palabra nuestra compañera de bloque Alicia Pierini.

La segunda objeción, que entiendo es fundamental, está vinculada con el segundo párrafo del orden del día, que habla de los terceros y dice así: “El amparo puede ejercerse por terceros cuando se verifiquen los presupuestos para su procedencia y el afectado se vea impedido de ejercerlo.”

Señora presidenta: tal como lo señaló el convencional Vivo, cuando hablamos del amparo debemos hacer referencia a la figura o a la entidad que estamos por analizar.

El amparo tiene una historia de origen jurisprudencial y se trata de una creación pretoriana, ya que antes no existía. El antecedente más antiguo data de 1861 y se verificó en la provincia de Mendoza. Pero en 1957, es decir, con posterioridad, la jurisprudencia registra otro antecedente, sobre el cual me gustaría hablar, aunque no en extenso, porque así se podrá apreciar cómo esta figura del amparo va creciendo paulatinamente.

Este antecedente de 1957 es el famoso caso “Siri”. Sucedió que al señor Siri le clausuraron, de forma aparentemente arbitraria, la imprenta que tenía en la ciudad de Mercedes. Entonces, frente a ello, este señor se presentó ante la Justicia Federal e interpuso un recurso de hábeas corpus, pretendiendo que por este medio se levantara la clausura y exigiendo la protección de los derechos de propiedad y libertad de prensa.

Obviamente este recurso fue rechazado tanto en primera como en segunda instancia, pero por la vía del recurso extraordinario accedió a la Corte Suprema de Justicia, la que se expidió manifestando que así como existía un remedio rápido y sencillo como el hábeas corpus, que protegía la libertad ambulatoria, debería existir otro de trámite sumario que tutelara estos derechos.

Así es como nace la protección de los derechos constitucionales por medio de un recurso denominado “acción de amparo contra actos de autoridad pública”, que diez años más tarde se convertiría en la Ley 16.986.

Pero no todo queda allí, porque meses más adelante nuestra jurisprudencia se encuentra con el caso del señor Kot, a quien los obreros le habían tomado en forma arbitraria su planta industrial.

En este caso se acude nuevamente ante la Justicia y se presenta un recurso por el que se pide protección, invocando que se habían vulnerado los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional. Pero al igual que en el antecedente, el recurso interpuesto es rechazado, porque si bien la acción de amparo finalmente se había declarado procedente en el caso Siri, ella tenía lugar cuando fuera la autoridad pública quien vulnerara ciertos derechos. Es decir que no estaba contemplado que la afectación de los derechos fuera provocada por particulares, como era el caso del señor Kot, a quien los empleados le habían tomado la fábrica.

De todas maneras, la Corte Suprema decide proteger estas situaciones y así nace una acción de amparo contra actos de particulares, que luego es recogida en el Artículo 321 del Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Nación por Ley 17.454.

Pero llegamos a 1994 y esta figura de origen pretoriano adquiere rango constitucional al ser contemplada en el Artículo 43 de nuestra Carta Magna, que dice así: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

“Podrá interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización...”

Como ustedes podrán advertir, en el texto de esta norma se va observando el paulatino avance de la figura del amparo que ha sido recogida de una manera amplia.

Señora presidenta: al comenzar mi exposición había solicitado la lectura del orden del día porque creí que estaban corregidas algunas de las modificaciones que, aparentemente por la reunión de presidentes de bloques, me comunicaron que existían. En consecuencia, no sé si decir que me siento feliz porque se modificó o si en realidad hay que seguir argumentando, con lo cual no me sentiría tan feliz con esa redacción.

Hemos escuchado hasta ahora el origen y avance paulatino de una figura que, como dijo el convencional Vivo, es el paladín de la defensa de las libertades constitucionales. En efecto, se trata del recurso máximo que defiende las libertades, a excepción de la física, que está cubierta por el hábeas corpus.

Señora presidenta: si bien deseamos un amparo que contemple la situación dada en el caso “Siri”, es decir que proteja los derechos lesionados por los actos cometidos por la autoridad pública, queremos que tenga en cuenta también lo ocurrido al señor Kot, en donde la vulneración de los derechos la cometían los particulares, que tenga rango constitucional y que proteja los intereses difusos y colectivos, o de incidencia colectiva –como señala el texto constitucional reformado en 1994–; no queremos que se cree una figura nueva.

En efecto, el párrafo segundo del Orden del Día N° 11 dice: “El amparo puede ejercerse por terceros cuando se verifiquen los presupuestos para su procedencia y el afectado se vea impedido de ejercerlo.” Entonces, señora presidenta, si se me permite, creo que el perro se muerde la cola.

¿Qué podemos entender por terceros en esta figura? Señores constituyentes, por intermedio de la Presidencia, ¿quiénes son esos terceros? ¿Puede todo tercero activar válidamente un amparo?

A mi criterio, dentro de lo que es la naturaleza jurídica propia del instituto del amparo, esto es incomprensible. Creo que la defensa de los intereses de terceros, ante la inminencia de una situación lesiva, ya está incluida en el párrafo tercero de este orden del día, que dice así: “Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del patrimonio cultural e histórico de la ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor.”

En consecuencia, tal como está redactado este párrafo, esos terceros no son ni titulares de derechos, ni tendrían intereses afectados.

Con relación al hecho de tener en cuenta a los terceros, me voy a permitir leer un párrafo de la Constitución comentada, escrita por los doctores Dromi y Menem, que dice así: “...Si se entendiera legitimación de terceros dentro del concepto de 'intereses difusos', debe destacarse que la protección de los intereses, no puede ser irrestricta, ilimitada, o indiscriminada, sino que debe existir una relación de causalidad dada por el efecto reflejo de la objetividad en la subjetividad...”

Es decir que, de alguna manera, el interés colectivo debe traducirse en una afectación, aunque fuera indirecta o refleja, respecto del accionante del amparo. Será con relación a ser vecino, a ser usuario, a ser radicado o turista, pero siempre se deberá prestar atención –repito– en la medida en que esto hace al nexo de la legitimación para poder interponer el amparo. Lo será por la razón de su consumo, de su habitabilidad u otra equivalente o análoga.

¿Y qué debemos entender por la expresión “impedido de ejercerlo” que encontramos en el texto del proyecto? ¿Qué se entiende por impedido? ¿Sería este impedido un incapaz de hecho, o de derecho? Y si éste fuera el caso, ¿qué rol tienen los tutores o los curadores? ¿Serán acaso los titulares de la acción? Creo que el texto del párrafo está evidentemente de más.

El texto escrito puede dar lugar a interpretaciones arbitrarias; a que cualquiera, por ejemplo ese tercero, interponga un amparo respecto del vecino o del amigo mayor de edad que, en realidad, está en pleno uso de sus facultades y que no tiene ningún impedimento, y no necesita ningún amparo.

Para dar un ejemplo risueño, supongamos que un habitante, un joven, decida una noche festejar su cumpleaños o el de algún familiar y, contento por la ocasión, toma unas copas de más. Su vecino, con quien nunca tuvo buenas relaciones de vecindad, decide a su arbitrio y oportunista criterio, que “el del 4° A” es un ebrio consuetudinario y, por ende, está impedido y alienado, y es incapaz de someterse a un tratamiento de desintoxicación. Pues bien, este tercero lo único que ha hecho es haber saciado su envidia o su desencuentro de vecindad. Pudo haberse creído el ángel salvador para encaminar a todo aquél que va por mal camino y solicitar al juez su pronta reinserción social previo tratamiento de desintoxicación.

En realidad, lo que este tercero hizo fue, ni más ni menos que violar un principio constitucional, por haber invadido el ámbito privado de las personas.

La libertad es el primer derecho del hombre, y ser persona en sentido jurídico implica, por esencia, un ámbito de libertad, un área de intimidad donde la libertad inofensiva, neutra, para el grupo o terceros, queda fuera de toda intervención del Estado.

“Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados.” Con un texto como el del párrafo segundo del Orden del día T. N° 11 no estamos, ni más ni menos, que desvirtuando el amparo.

¿Queremos hacer una nueva figura?, señora presidenta, pregunto por su intermedio a los constituyentes. Pues creémosla. ¿Queremos hacer de un amparo que evolucionó, que tuvo su avance, un reparador de males sociales? ¿Queremos que el ángel salvador tome al amparo como una metralleta para disparar indiscriminadamente sobre aquél que cree que está impedido? ¿Qué tipo de amparo queremos? ¿Queremos un amparo como remedio a la vulnerabilidad de ciertos derechos y garantías ante los límites y restricciones a su ejercicio? ¿Queremos un amparo que avanzó y que protegió hasta los intereses difusos y colectivos? ¿Queremos un amparo de naturaleza residual, al cual se recurre porque no existe otro remedio judicial más específico e idóneo? ¿Queremos un amparo sumarásimos y simple, o queremos uno desvirtuado, sin criterio jurídico, violador de la Constitución Nacional y cercenador de libertades contenidas en el principio de reserva incluido en ella?

Pareciera, señores constituyentes, que queremos un amparo que nos lleve al desamparo, con lo cual no estoy de acuerdo.

Señora presidenta: dejar este texto es vulnerar la herramienta ineludible de las defensas máximas de nuestra Constitución. Por ello es que no apoyamos ni vamos a dejar la más mínima posibilidad de que se puedan transgredir los derechos privados y la libertad inofensiva de cada ciudadano de Buenos Aires.

No queremos más retos, y no me refiero a los suyos sino a los de los habitantes que nos votaron. No queremos desvirtuar la herramienta madre que nuestra Constitución de 1994 recoge. Pedimos por ello la supresión de este texto.

Por último, quiero hacer referencia a que vamos a apoyar también la “no discriminación”, artículo que ya está votado. En efecto, en el tercer párrafo encontramos la expresión “...contra alguna forma de discriminación...” Ahí debería hacerse referencia a “toda forma de discriminación”.

Con estas dos disidencias dejo fundamentada nuestra posición con respecto a este orden del día.

Sra. Presidenta (Meijide).- Tiene la palabra el señor convencional Brailovsky, de Nueva Dirigencia.

Sr. Brailovsky.- Señora presidenta: este texto constitucional apunta a crear en la ciudad un mecanismo de amparo amplio, lo más amplio posible, que pueda ser usado en cualquier circunstancia imaginable en que se violen los derechos consagrados por esta constitución.

De este modo estamos corrigiendo uno de los muchos puntos débiles de la Constitución Nacional, ya que en este tema ella legitima para actuar solamente al particular afectado, al Defensor del Pueblo y a las entidades especialmente autorizadas para presentar amparos.

Todos sabemos que decir entidades autorizadas equivale a decir entidades que han recibido un permiso del Poder Ejecutivo para litigar, y no siempre el otorgamiento de estos permisos es políticamente neutral. En efecto, la Constitución Nacional deja la puerta abierta para que sean autorizadas solamente las entidades formadas por los amigos del gobierno de turno.

Por un temor al exceso de acciones de amparo se corre el riesgo de desamparar a los ciudadanos cuando son perjudicados pero no pueden reunir las pruebas de un perjuicio personal directo.

Ahora bien, en este texto que ha presentado la comisión y que nosotros apoyamos, estamos diciendo que cualquiera puede reclamar por cualquier cosa sin necesidad de demostrar un perjuicio personal.

Quiero dar un ejemplo en el que se advierta que este derecho puede ser planteado por terceros: supongamos el caso de obreros de una fundición de plomo que están siendo contaminados por las condiciones de trabajo ya que están respirando gases de plomo, y no se atreven a demandar a su patrón por temor a perder el trabajo. Esto es particularmente grave en condiciones de flexibilización laboral, situación en la cual la impunidad patronal para empeorar las condiciones de trabajo se agrava día a día.

En esas circunstancias, es probable que la mejor defensa para esos trabajadores que están siendo envenenados sea un amparo presentado desde afuera por un tercero.

El hecho de establecer esta institución del amparo muy amplia significa un cambio profundo en nuestra manera de pensar el derecho, que tiene que ver con consagrar intereses y derechos colectivos o difusos.

Estamos tratando de legitimar a cualquier persona para que reclame en nombre del interés común y no sólo en nombre de su interés individual.

Los antecedentes, como en la mayor parte de estos temas, son muy lejanos y han sido frecuentemente olvidados.

Nuestro Código Civil ha hecho desaparecer una gama muy amplia de formas y de mecanismos de defensa del interés común, y dejó solamente los intereses privados y los del Estado como los únicos existentes. Por algo Alfredo Palacios llamaba al Código de Vélez Sársfield “el Código del Propietario”, ya que consideraba que el jurista se había ocupado mucho más por defender los bienes que por defender a las personas.

Antes de nuestro Código Civil existían formas de propiedad colectiva y formas de interés colectivo, es decir, formas de propiedad que no eran ni estatales ni privadas, sino bienes de propiedad común, y para defender esos bienes de propiedad común cualquiera estaba habilitado.

Quiero dar algunos ejemplos porque esto viene de hace mucho tiempo. Con este amparo y con estos mecanismos de defensa de intereses difusos estamos recuperando instituciones que tienen un par de miles de años de antigüedad y que nos fueron negadas en el último siglo.

El derecho romano diferencia los bienes del Estado de aquellos que no pueden ser apropiados porque están afectados al servicio público. Son las cosas comunes, que pertenecen no al Estado sino a todo el género humano.

Cicerón explica: “Vosotros no impediréis al río correr, porque es un bien común a todos, sin ser propiedad de nadie. Lo mismo sucede con el aire, que no es aprehensible.” Es decir que todos pueden usarlo. Agrega Cicerón: “La primera obligación de la justicia es servirse en común de las cosas comunes.”

Gropius destaca que Dios ha conferido al hombre un dominio sobre todas las criaturas de la Tierra, que no es de un hombre en particular sino de la humanidad entera.

Por su parte, Alfonso el Sabio –que es el que más avanza en la protección de los intereses difusos– expresa en sus Leyes para Castilla: “Son comunes a toda criatura el aire, el agua de la lluvia, de la mar y su ribera.” Agrega: “Los ríos, puertos y caminos públicos son comunes, aun a los que son de tierra extraña. En los ríos navegables y en sus riberas no se puede hacer edificio que embarace el uso común; y el así hecho o que se hiciera, que se derribe, pues la común utilidad no se ha de posponer a la particular.”

Más adelante continúa diciendo: “La ribera del mar es común a todos los animales criados.” Es decir que Alfonso el Sabio lleva más allá de lo humano los intereses difusos, pues incorpora a todos los animales. Y agrega: “Fuentes, plazas, ferias, mercados, casas de Cabildo, ejidos, montes, dehesas, y todas las semejantes de cada pueblo, son comunes al morador en él, pobre o rico.” Son bienes comunes que “no puede cada uno de por sí usar sino que se han de convertir en utilidad para todos.”

El reclamo en defensa de los bienes comunes es el antecedente de las acciones objetivas o públicas, entendidas como herramientas para la protección de los intereses difusos, que son los que estamos incluyendo en esta acción de amparo.

Al respecto se plantea el tema de los bienes que no son divisibles, como el aire, que es indivisible y patrimonio común; el aire no es estatal ni privado, sino que es de todos.

Estos derechos aparecen –y es necesario empezar a trabajar sobre ellos– cuando los juristas se encuentran ante la imposibilidad de accionar en situaciones tales como, por

ejemplo, cuando se lesiona a toda la comunidad, cuando la lesión es a todos y no a uno en particular, cuando el bien jurídico protegido es de difícil identificación económica –cuánto vale el aire contaminado–, cuando existe una indeterminada convergencia de intereses o cuando los demandantes no pueden invocar derechos individuales propios.

Entonces, hay una situación procesal que supone tutelar intereses colectivos y valores de toda la comunidad que se plantean en una nueva categoría de derechos humanos, que son los de tercera generación.

Aceptar y garantizar las acciones de amparo vinculadas con los intereses difusos es permitir que cualquier ciudadano defienda judicialmente el interés social sin necesidad de demostrar estar afectado en forma personal.

Hablamos al comienzo de la debilidad de la Constitución Nacional en este tema. Por suerte en nuestro país la Constitución de Córdoba –Artículo 53–, la de Salta, la de Tierra del Fuego, y las leyes de Mendoza, San Juan y Santa Fe, plantean el tema de los intereses difusos en forma mucho más contundente que este texto tan lavado y tan débil de nuestra Constitución Nacional.

Desde lo procesal tenemos que destacar la acción pionera de Alberto Kattan en los años 80, cuando se lanzó a defender pingüinos y delfines para obtener la legitimación procesal que permitiera la posterior defensa de los seres humanos amenazados. Este principio permitió que el convencional que habla acompañara a Kattan en una demanda que llevó a prohibir en la Argentina el uso del desfoliante 2,4,5-T, usado en la guerra de Vietnam con el nombre de “agente naranja”.

Consideramos que la inclusión de esta a la vez nueva y antigua figura jurídica en nuestro texto constitucional va a permitir accionar por la defensa de derechos que son de difícil cuantificación, que son bienes libres no económicos, pero que hacen definitivamente a nuestra realidad social. Un poema campesino chino del siglo XIII advierte que si no lo hiciéramos “ellos nos sacarían el aire, propiedad común, y querrían sacarnos el Sol, hasta el viento y la lluvia.” (*Aplausos*).

Sra. Presidenta (Meijide).- Tiene la palabra la señora convencional Nilda Garré.

Sra. Garré.- Señora presidenta: en beneficio de la brevedad de este debate, simplemente solicito la inserción en el Diario de Sesiones de mi opinión sobre este instituto fundamental.*

Sra. Presidenta (Meijide).- Así se hará.

Aprovecho para recomendar a los señores convencionales que entreguen los textos de sus inserciones dentro de las 24 horas hábiles, a efectos de que puedan figurar en el Diario de Sesiones.

Tiene la palabra el señor convencional Zaffaroni.

Sr. Zaffaroni.- Señora presidenta: no voy a insistir en la historia ni en la importancia básica de la institución que estamos consagrando. Ya habíamos aprobado los otros textos fundamentales para la efectividad de los derechos y nos quedaba pendiente el que ahora consideramos.

Simplemente quiero recordar que estamos consagrando una institución auténticamente latinoamericana, al menos en su formulación moderna, la que se ha extendido por el derecho constitucional de todo el mundo contemporáneo.

Estamos consagrando la institución que emerge de la constitución mexicana liberal de 1857, y que con la Carta de Querétaro, la Constitución de 1917 –la primera constitución social del mundo–, adopta un perfil sumamente particular.

La estamos consagrando con características de nuestra historia que ya fueron recordadas, sobre todo en lo que se refiere al amparo contra particulares, que es una originalidad nuestra, fundada básicamente en el recordado caso Kot. No olvidemos que en el caso Kot se da un paso más en la formulación pretoriana del instituto, pero justamente en contra de un grupo de obreros. Son caminos raros por los cuales a veces avanza la libertad en nuestro país.

Considero que el primer párrafo del texto que propone la comisión tiene una redacción casi inobjetable. Creo que hay que oponerse contundentemente a la supresión de la palabra “más”. Coincido plenamente con lo manifestado por el señor convencional Vivo, aunque no con su argumento; no porque el amparo sea algo excepcional, sino porque si suprimimos la palabra “más” destruimos el amparo. Generalmente existe siempre otro

* [Ver Apéndice III.](#)

medio judicial, solo que lamentablemente ese otro medio judicial no es idóneo y por eso hay que acudir al amparo. De ahí que haya que sostener la palabra “más”.

Creo que este primer párrafo es sumamente generoso en cuanto incluye tratados internacionales sin distinción alguna, y deberíamos entender que cuando habla de tratados internacionales se refiere, de alguna manera, a todo el derecho internacional que obliga a la Nación Argentina, o sea que es *jus cogens*. No es necesario, a mi juicio, insistir en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscriptos por la Nación, porque incluso habría que agregar que forman parte del derecho internacional consuetudinario, lo que nos llevaría a una fórmula sumamente compleja.

Entiendo que está altamente superada la idea del doble derecho, de que el derecho internacional obliga a la Nación pero no internamente. Idea que, por otra parte, tiene una raigambre bastante triste y que obligaría a los jueces a ser partícipes de un injusto internacional y, en este caso, de un injusto *jus humanista* cometido por la Nación Argentina, lo que sería un absurdo.

De modo que, desde mi punto de vista sería preferible suprimir la referencia a los “instrumentos internacionales de derechos humanos suscriptos por la Nación” porque lo que se quiere decir con eso queda suficientemente salvaguardado con “tratados internacionales”.

En cuanto al párrafo segundo, entiendo que se ha intentado justificar con distintos supuestos casuísticos que pueden resultar contraproducentes para el avance de la institución del amparo.

El amparo no es una institución cerrada; es un medio dinámico que tiene que ir avanzando a la par de los derechos e impulsarlos porque ellos, en definitiva, se realizan cuando se los reconoce, cuando se hacen efectivos y no cuando se los declara. Las declaraciones pueden ser letra muerta; el amparo es lo que va a dar vida a los derechos y por ende tiene que ser una institución eminentemente dinámica. El enunciado que se puede hacer en la Constitución no es cerrado, y aquí se han mencionado algunos ejemplos, como el de los niños de la calle. Entiendo que es mucho más útil que cuando tratemos niñez y el derecho de cualquier niño a ser oído, le reconozcamos también su derecho a ejercer una acción de amparo, aunque sea menor.

Cuando se habla de los Testigos de Jehová o de parientes o personas cercanas que se oponen a determinadas prohibiciones hechas por el representante legal, puede ser el caso de un concubino o un representante legal del concubino, que tome una medida que haga a su vida o a su salud, formalmente, en apariencia, no tendría ningún derecho a interponer un amparo. Pero considero que no. O sea que es importante que el concubino o el pariente no sean considerados como terceros sino que el amparo se vaya ampliando en función de reconocer la legitimación como derechos que pueden emerger de la convivencia, del parentesco, etcétera.

Creo que el texto es suficientemente amplio como para permitir jurisprudencialmente que en el caso que planteaba el convencional Brailovsky, la legitimación activa para el amparo la tengan, por ejemplo, las asociaciones profesionales.

- Ocupa la Presidencia la Vicepresidenta Primera de la Convención Constituyente, señora Inés Pérez Suárez.

Sr. Zaffaroni.- En cuanto al tercer párrafo, me parece también suficientemente generoso porque consagra virtualmente, a diferencia de la Constitución Nacional —el convencional Brailovsky decía correctamente que es un texto hartamente lavado—, algo cercano a la acción popular.

El cuarto párrafo es una precisión indispensable de no necesidad del agotamiento de la vía administrativa.

El quinto párrafo es sumamente importante no solo porque delinea las características fundamentales de la acción de amparo sino porque realmente hace innecesaria una ley reglamentaria. Al definirse estas características, directamente los tribunales pueden hacer operativa esta fórmula sin necesidad de dictar una ley reglamentaria.

El último párrafo es muy importante, a mi juicio, porque es el que habilita a los jueces a declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva. Y digo “habilita”, interpretando la palabra “puede” no como una potestad sino como el deber de declararlo cuando la norma sea inconstitucional, y por supuesto de no declararla en el caso contrario.

Esto zanja una vieja discusión acerca de la inconstitucionalidad de oficio, según la cual parece que ha habido múltiples opiniones en nuestro medio, de que pese a que los jueces juran formal y solemnemente cumplir con la Constitución Nacional, si nadie se lo pide, no harían aplicación de ella. Esta fórmula evita esa interpretación.

Señora presidenta: con estos fundamentos me permito solicitar, sintetizando, que no se acepte la supresión de la palabra “más” en el primer párrafo; que se suprima la referencia a los instrumentos internacionales y de derechos humanos que no sean tratados suscriptos por la Nación y que se suprima el segundo párrafo del texto propuesto. (*Aplausos*).

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Tiene la palabra la señora convencional Pierini.

Sra. Pierini.- Señora presidenta: voy a hacer las consideraciones párrafo por párrafo, puesto que ya ha sido tratado en general este artículo que consagra uno de los derechos más importantes, como es el amparo.

Respecto del primer párrafo, ya nuestro bloque ha planteado una objeción, una disidencia en el trabajo en comisión, que coincide con la observación que acaba de hacer el señor convencional preopinante, doctor Zaffaroni, y que tiene que ver con la supresión de la mención a los “instrumentos internacionales suscriptos por la Nación”, sobre la base de que no pueden ser los instrumentos suscriptos los que ingresen al derecho interno con este nivel de jerarquía superior que se le otorga a la Constitución Nacional, a los tratados internacionales y a las leyes de la Nación.

Si bien es cierto que existe un derecho internacional consuetudinario y que todos los instrumentos internacionales o las recomendaciones que suscribe el Estado tienen valor de doctrina, no podemos olvidar que el carácter de supremacía que se da a los tratados internacionales –por el cual no son solo derechos internacionales sino que también son derechos internos– surge del cumplimiento de un acto federal, un acto complejo que implica la suscripción del tratado, la ratificación por parte del Poder Legislativo y luego su promulgación por parte del Poder Ejecutivo.

Sobre esa base fue realizada la declaración de supremacía de los tratados, y particularmente la de los tratados internacionales de derechos humanos, en el fallo del 7 de julio de 1992 conocido como el fallo Ekmekian contra Sofovich, que cambió la jurisprudencia nacional en la materia y terminó con la vieja discusión entre monistas y dualistas de si los tratados internacionales eran derecho internacional o derecho interno. Hoy sabemos que los tratados internacionales –particularmente los de derechos humanos– cuando han sido ratificados por la Nación constituyen derecho interno; pero para ello este requisito de la ratificación es imprescindible.

Pensar lo contrario, es decir, que la mera suscripción de un instrumento internacional pudiera tener el valor de ley suprema, equivalente a la Constitución Nacional o a las leyes nacionales, significaría también una grave distorsión del concepto de soberanía. Los que defendemos a ultranza el sistema democrático y las instituciones de la democracia creemos que la soberanía está en el pueblo y que éste se expresa a través de sus representantes. La suscripción de un instrumento en un congreso internacional por parte de un funcionario de la Cancillería, que no ha sido elegido por el pueblo, no podría de ninguna manera revestir el carácter de ley suprema. Ello sería hacer descansar en un funcionario de la Cancillería la soberanía popular, lo que resulta inadmisibile. Es un error conceptual creer que un instrumento suscripto pueda tener la misma calidad o pueda equipararse con las normas que son ley suprema, de acuerdo con el Artículo 31 de la Constitución Nacional.

Por estas razones y dado que el texto habla de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales y las leyes de la Nación, entendemos –al igual que el doctor Zaffaroni– que debe suprimirse el párrafo que dice: “...los instrumentos internacionales de derechos humanos suscriptos por la Nación...”, continuando tal como está redactado, sin objeciones.

En cuanto al segundo párrafo, adherimos a su supresión completa. El hecho de que el amparo pueda ser ejercido por terceros podría llegar a convertir en peor el remedio que la enfermedad que pretendemos prevenir a través de un recurso de excepción como éste. Incluso, podrían llegar a violentarse los derechos a la intimidad o al principio de reserva establecidos en el Artículo 19 de la Constitución Nacional.

No puedo olvidar que en las discusiones llevadas a cabo en la comisión respectiva efectivamente se trabajó sobre la base de una casuística que no deja de ser importante. Oscilamos muchas veces entre un texto u otro porque tal casuística nos conmovía. Me refiero a los aspectos relacionados con los temas de los chicos de la calle o a la prohibición de transfusiones debida a dogmas religiosos.

Es cierto que en distintas oportunidades el recurso de amparo nos ha salvado de situaciones críticas. Sin embargo, cualquier duda que pudiéramos tener al respecto está suficientemente cubierta en los otros párrafos y en la legitimación dada a las personas jurídicas defensoras de los derechos e intereses colectivos. Por esta razón, sostenemos la supresión del segundo párrafo.

En cuanto a los párrafos siguientes, no vamos a plantear objeción alguna respecto del texto contenido en el orden del día y, por lo tanto, los votaremos afirmativamente.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Tiene la palabra el señor convencional Rodríguez.

Sr. Rodríguez.- Seré muy breve dado que el señor presidente de la comisión redactora ya decidió algunos temas que pensaba señalar. Sin embargo, debo recordar algo y como contrapartida proponer algo también. Fue citado por un convencional el caso Kot y un fallo de la Cámara de San Martín, luego revocado por la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, quiero recordar que el debate no es neutro, como dijo Zaffaroni, dado que en ese caso sí se trataba de un grupo de obreros y la Cámara de San Martín sostuvo que se trataba del derecho de huelga; el debate era sobre derecho de propiedad y derecho de huelga.

En consecuencia, en la creación pretoriana del amparo se hizo prevalecer un sistema de derecho, el de la propiedad, contra otros sistemas de derechos que implicaban en aquel entonces el derecho de huelga que ya había sido consagrado por el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional. No soy ingenuo y sé que en los hechos la propiedad se valoriza más que los derechos del trabajador. Se trata de un largo debate pero, en todo caso, no debería serlo en el ámbito del derecho.

Hago esta mención porque no siempre los caminos pretorianos son los caminos de la verdad. Muchas veces el Poder Judicial también representa intereses, y en ese caso hizo prevalecer el derecho a la propiedad.

Pido disculpas por esta digresión, pero los laboristas hemos escrito una biblioteca sobre este caso. Hemos analizado el tema en profundidad y ello nos sirvió para que en la ley sindical habláramos de huelga y de otras medidas legítimas de acción sindical que abarcaran en mayor grado el concepto de huelga. Sobre la base de ese amparo se dijo que solamente era huelga la que se hacía fuera del establecimiento y que no lo era, por ejemplo, el paro de brazos caídos dentro de él, generando limitaciones importantes al derecho de huelga.

Creo que es muy bueno lo que legislamos –como dijo el señor Zaffaroni– y que no siempre lo pretoriano tiene que ser prevalente. Compartimos lo planteado por Zaffaroni y por Pierini con respecto al Artículo 1º, porque es cierto que sería peligroso incluir instrumentos internacionales sin ratificación.

A título personal debo decir que cuando en el tercer párrafo se enuncian los casos colectivos como la protección del medio ambiente, del patrimonio cultural e histórico de la ciudad –muy caro a mi compañero de bancada Brailovsky–, de la competencia, del usuario o del consumidor, por una razón de deformación profesional, si quieren, propongo, como contrapartida del caso Kot, que se incluya “y el trabajo y la seguridad social” a fin de que los sindicatos en algún caso puedan actuar colectivamente en función del tema del trabajo.

Esto no es neutro, porque algún día nuestros tribunales van a poder juzgar los temas laborales cuando vengan a la ciudad, y entonces no tendrían el instrumento que le permitió a la jueza decretar la inconstitucionalidad de las normas limitativas de las asignaciones familiares y de los “tickets canasta” que son normas del trabajo y de la seguridad social.

Con estos argumentos dejo planteada la inclusión mencionada y adhiero totalmente a lo manifestado con relación al párrafo 1º de la norma que estamos considerando y al fundamento genérico ya expresado en este recinto.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Tiene la palabra el señor convencional Santa María.

Sr. Santa María.- Señora presidenta: creo que luego de las exposiciones de los convencionales Brailovsky y Enrique Rodríguez queda muy poco por agregar. Nuestro bloque está de acuerdo con que se siga manteniendo el segundo párrafo. En caso de suprimirlo, parecería que estuviésemos dictando una legislación en la que el juez que tendría que aplicar esta norma no existiera.

En segundo lugar, no quiero dejar pasar por alto que no me sucede lo mismo que al convencional Arenas cuando salgo por la calle. Creo que la gente está evaluando el trabajo que hacen los convencionales. Para algunos convencionales este trabajo podrá parecer un

mamarracho, pero considero que es todo lo contrario. El esfuerzo que ponemos en este trabajo es mucho más grande e importante, lo que no siempre es comprendido por algunos convencionales que han trabajado fuertemente en este tema.

Pero tampoco quiero dejar pasar por alto otro de los dichos del convencional Arenas: el amparo ha avanzado históricamente y parece que hoy le queremos poner un freno. En eso no estamos de acuerdo y nos hallamos totalmente convencidos de que el segundo párrafo de este artículo debe mantenerse.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Tiene la palabra el convencional Jorge Martín Argüello.

Sr. Argüello (J.M.A.).- Señora presidenta: por su intermedio solicito una aclaración al convencional Zaffaroni.

El señor convencional Santa María cuando hizo la introducción al tratamiento del artículo, propuso la eliminación de la palabra “más”, al referirse a otro medio judicial “más idóneo”.

Escuché atentamente las palabras del maestro pero tengo que decirle que desde que se sancionó el Artículo 43 en el texto de la Constitución, que reza exactamente como la primera parte del artículo que estamos considerando y que dice en su párrafo inicial: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo,...”; creo que no existe un medio más rápido y eficiente que el recurso de amparo. Considero que estamos en presencia de un remedio subsidiario y si mantuviéramos la expresión “más idóneo”, estaríamos eliminando las otras vías existentes y planteadas por los códigos procesales, que también son idóneos y eficientes; aunque el recurso de amparo lo es más.

Si se mantiene esta redacción –es mi duda y por ello le solicito al maestro la aclaración pertinente–, tengo el temor de que con el correr del tiempo nadie utilice otro tipo de juicio. ¿Por qué? Porque todos los juicios se promoverían por la vía del amparo precisamente por no existir un medio más idóneo.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Independientemente de que el convencional Zaffaroni responda a lo planteado por el convencional Argüello, les recuerdo que estamos ante una situación especial. El presidente de la Comisión de Redacción ha propuesto modificaciones, y el de la comisión de origen, convencional Santa María, dirá si las acepta o no.

Tendremos entonces que debatir esta circunstancia especial, independientemente de que les recuerde que las propuestas hechas por el presidente de la Comisión de Redacción respecto de la supresión en el primer párrafo de la mención de los instrumentos internacionales suscriptos por la Nación y de la exclusión completa del segundo párrafo, fueron aprobados por la representante del bloque justicialista.

Tiene la palabra el convencional Zaffaroni para que responda al interrogante planteado por el convencional Jorge Martín Arturo Argüello.

Sr. Zaffaroni.- Señora presidenta: la observación que plantea el convencional Argüello es correcta.

La acción de amparo, o recurso de amparo –no voy a entrar en la discusión en este momento–, tal cual la estamos introduciendo en esta Constitución y como se establece en muchas constituciones, podría producir efectivamente un vaciamiento del Poder Judicial. Prácticamente todo el mundo trataría de resolver sus problemas por la vía del amparo y trataría de eludir los procedimientos ordinarios, generalmente más largos, prolongados, engorrosos, costosos y formales.

Éste es un problema que tiene el amparo, sobre todo cuando se impone la declaración de inconstitucionalidad de oficio de la norma en caso de que lo sea. Es un serio problema que plantea el instituto en todos los países.

Sin embargo, no tengamos miedo, porque ningún país llegó a vaciar al Poder Judicial y no llegó a hacerlo porque en definitiva estos amparos terminan en el tribunal superior y no hay ninguna instancia suprema judicial que sea suicida.

Las propias instancias supremas judiciales son las que van estableciendo la medida y dosificando la procedencia de los recursos o de las acciones de esta naturaleza. En caso contrario, lo que produciría sería un trasvasamiento de toda la litigiosidad de los juzgados ordinarios y por procedimientos ordinarios se llegaría a la instancia suprema, lo que destruiría directamente la operatividad de ésta.

No creo que en la ciudad de Buenos Aires ocurra algo distinto al resto del mundo con respecto a estos recursos. No podemos marcar en la Constitución este tipo de límites.

La expresión “más idóneo” la tenemos que dejar siempre librada al prudente criterio jurisprudencial que irá delineando la máxima instancia de control de constitucionalidad de la ciudad. En definitiva, esa es la experiencia de casi todos los países.

Concretamente, creo que la observación del convencional Argüello es correcta. Es cierto que encierra ese riesgo, pero la experiencia nos enseña en el derecho comparado que ese riesgo ha sido siempre neutralizado por los criterios jurisprudenciales que impone la propia autodefensa de los órganos que están en la cúpula de las instancias judiciales.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- La Presidencia desea saber si el presidente de la comisión de origen acepta las modificaciones propuestas por el presidente de la Comisión de Redacción y avalada por los voceros de los distintos bloques.

Tiene la palabra el convencional Santa María.

Sr. Santa María.- Señora presidenta: en primer lugar, estamos de acuerdo con que quede la palabra “más”.

En segundo lugar, estamos de acuerdo con que se suprima “los instrumentos internacionales de derechos humanos suscriptos por la Nación...” Creo que en esto estábamos de acuerdo todos los bloques.

Además, nos oponemos a que se suprima el segundo párrafo porque no queremos ser temerosos en la ampliación del amparo, coincidiendo con el doctor Zaffaroni.

Por lo tanto, no vamos a aceptar la eliminación de lo que hemos firmado y mantenido durante todo el transcurso del debate en la comisión, y que fue aceptado por los convencionales.

Paso en limpio y digo que estamos de acuerdo con mantener la palabra “más” y suprimir “los instrumentos internacionales de derechos humanos suscriptos por la Nación...”, manteniendo el segundo párrafo como está en el despacho de comisión.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Tiene la palabra el convencional Vivo.

Sr. Vivo.- Señora presidenta: entiendo que la Presidencia de la Comisión de Declaraciones, Derechos y Garantías no acepta la totalidad de las sugerencias hechas por el convencional Zaffaroni, que nosotros compartimos en cuanto a la eliminación total del segundo párrafo, así como la eliminación de la referencia a los instrumentos internacionales de derechos humanos suscriptos por la Nación. Solicito que por Secretaría se dé lectura a la redacción final del artículo, párrafo por párrafo, a medida que se vaya votando.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Como dispone el reglamento, vamos a pasar a votar por párrafos.

Corresponde considerar el primer párrafo del artículo.

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. Prosecretario (Inchausti).- Dice así: “Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la ciudad sea parte.”

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Se va a votar.

- Se vota y aprueba.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Corresponde que el cuerpo se pronuncie sobre el segundo párrafo del artículo.

La Presidencia recuerda que existe una propuesta para suprimir este párrafo, porque si bien el presidente de la Comisión anunció que no aceptaba esa modificación, integrantes de ella sí la aceptaron, por lo que es deber de esta Presidencia someter la propuesta a votación.

Por Secretaría se dará lectura a la redacción originaria del segundo párrafo.

Sr. Prosecretario (Inchausti).- Dice así: “El amparo puede ejercerse por terceros cuando se verifiquen los presupuestos para su procedencia y el afectado se vea impedido de ejercerlo.”

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- La Presidencia aclara que el voto por la afirmativa implicará la aceptación del párrafo tal cual ha sido leído por Secretaría, mientras que el pronunciamiento por la negativa significará la supresión del mencionado párrafo.

Se va a votar.

- Se vota y no se aprueba.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Queda suprimido el segundo párrafo del artículo.

Corresponde que el cuerpo se expida sobre el tercer párrafo, ahora segundo.

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. Prosecretario (Inchausti).- Dice así: “Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del patrimonio cultural e histórico de la ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor.”

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- La Presidencia recuerda que hay una propuesta del señor convencional Rodríguez para agregar a este párrafo los términos “y del trabajo y la seguridad social”.

Tiene la palabra el señor convencional Castells.

Sr. Castells.- A fin de que quede claro cuál es el texto que se va a votar, solicito que por Secretaría se dé lectura al párrafo con las modificaciones propuestas por el señor convencional Rodríguez.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Tiene la palabra el señor convencional Santa María.

Sr. Santa María.- Señora presidenta: cuando el convencional Rodríguez propuso a la Comisión de Redacción una modificación al tercer párrafo, no se puso en consideración de la Comisión de Declaraciones, Derechos y Garantías dicho texto.

Por ello para poder opinar al respecto, ya que estamos de acuerdo con la redacción sugerida, solicito que por Secretaría se dé lectura al texto del tercer párrafo con la modificación propuesta por el convencional Rodríguez.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Por Secretaría se dará lectura, tal como lo piden los señores convencionales Castells y Santa María.

Sr. Prosecretario (Inchausti).- Dice así: “Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario, del consumidor y del trabajo y la seguridad social.”

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Tiene la palabra la señora convencional Bullrich.

Sra. Bullrich.- Señora presidenta: quiero llamar la atención sobre este tema porque se están discutiendo cuestiones de importancia.

Cuando se dispuso el recorte de las asignaciones familiares, de todos los recursos de amparo que se propusieron sólo se aceptaron los deducidos por los particulares, no así los recursos de amparo colectivos.

Con esto que estamos discutiendo, si bien es verdad se trata de derechos e intereses colectivos y difusos, fíjense que estamos nombrando algunos.

¿Qué decimos? ¿Qué es más importante el patrimonio cultural e histórico que el trabajo? ¿O que es más importante el ambiente que el trabajo? No, todos son igualmente importantes. Si se especifica alguno es para darle mayor relevancia, teniendo en cuenta que

existen estos antecedentes en la Justicia nacional y que en la ciudad no vamos a tener una justicia propia del trabajo.

Entonces, ¿qué van a decir? ¿Que es el recurso de amparo que vamos a sancionar para la ciudad de Buenos Aires, o el que se está por aprobar en el Congreso? Sabe muy bien el radicalismo que el recurso de amparo que se está por considerar en el Congreso de la Nación es absolutamente restrictivo. Así como se da importancia a otros elementos que realmente la tienen, también deseamos que se la dé a la protección del trabajo.

Hemos tenido un ejemplo concreto en lo que ocurrió con las asignaciones familiares. De lo contrario, también tendríamos que eliminar del dictamen la referencia al patrimonio cultural e histórico, la competencia, la protección del ambiente y los derechos de los usuarios y consumidores; salvo que consideremos que son más relevantes que el trabajo de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Tiene la palabra el señor convencional Zaffaroni.

Sr. Zaffaroni.- Señora presidenta: dije hace un momento –lo reitero ahora–, que en el texto está implícita como interés colectivo la protección del trabajo y de la seguridad social. Por consiguiente, no veo inconveniente alguno en que quede explicitado. Sólo solicito al convencional Rodríguez que su agregado no figure al final del párrafo, sino luego de “protección del ambiente”. O sea, que este párrafo quedaría redactado así: “...como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural...”

Sr. Rodríguez.- Estoy de acuerdo, señor convencional.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Tiene la palabra el señor convencional Santa María.

Sr. Santa María.- Señora presidenta: la Comisión de Declaraciones, Derechos y Garantías está de acuerdo con el texto propuesto por el señor convencional Zaffaroni.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Tiene la palabra el señor convencional Castells.

Sr. Castells.- Señora presidenta: el bloque justicialista también está de acuerdo con la propuesta del señor presidente de la Comisión de Redacción. Si bien de algún modo esto está implícito en el párrafo precedente, lo que refiere a la protección del trabajo y la seguridad social debe tener una mención expresa.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Se va a votar el tercer párrafo, ahora segundo, del dictamen, con las modificaciones aceptadas por la comisión.

- Se vota y aprueba.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Se va a votar el cuarto párrafo, ahora tercero, tal como figura en el dictamen.

- Se vota y aprueba.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Se va a votar el quinto párrafo, ahora cuarto, tal como figura redactado en el dictamen.

- Se vota y aprueba.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Se va a votar el sexto párrafo, ahora quinto, tal como figura en el dictamen.

- Se vota y aprueba.

Sra. Presidenta (Pérez Suárez).- Queda sancionado el texto.

Texto definitivo
PROYECTO DE TEXTO 25°

Artículo- Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte.

Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor.

El agotamiento de la vía administrativa no es requisito para su procedencia.

El procedimiento está desprovisto de formalidades procesales que afecten su operatividad. Todos los plazos son breves y perentorios. Salvo temeridad o malicia, el accionante está exento de costas.

Los jueces pueden declarar de oficio la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva.