

SESIÓN DEL 10/05/06 – CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

EXTRACTO DEL DEBATE SOBRE REGIMEN DE ACCIÓN DE AMPARO

RÉGIMEN DE ACCIÓN DE AMPARO

AQUÍ ORDEN DEL DÍA N° 224

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- En consideración en general.

Tiene la palabra el señor diputado por Salta, quien compartirá su tiempo con la señora diputada Romero y el señor diputado Baladrón.

Sr. Urtubey.- Señora presidenta: voy a hacer una breve introducción habida cuenta de que mis compañeros de bloque, la señora diputada Romero y el señor diputado Baladrón, van a acompañar esta fundamentación.

Este proyecto de ley referido al régimen de acción de amparo está en deuda desde hace prácticamente 50 años en la República Argentina, desde que la jurisprudencia, a través del recordado caso Siri –con una ampliación un año después-, estableciera este mecanismo de defensa de derechos constitucionales que fue conculcado por un decreto-ley. Recién escuchaba la paradoja de que acabamos de modificar otro decreto-ley de la misma época.

Una de las rémoras que complicaron el ejercicio constitucional de derechos consagrados y afectaron la eficacia en el cumplimiento de esos derechos fue, justamente, el decreto-ley 16.986 que hoy venimos a dejar definitivamente –espero- en algún rincón del olvido.

En 1996, poco después de que se reformara la Constitución, las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia emitieron un dictamen que tuvo la misma suerte que otros. El 24 de noviembre del año pasado se publicó otro despacho más.

Este año, luego de varios meses de trabajo, se han presentado los proyectos de la diputada Romero y otros, del diputado Baladrón, de la diputada Rodríguez y otros, del diputado Vanossi y del diputado Ferri.

Así se alcanzó un consenso donde lo importante es entender que los miembros de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia hemos privilegiado la existencia de una norma que recepta la modificación constitucional de 1994.

Se trata de garantizar el ejercicio de derechos respecto de los cuales hoy estamos supeditados a los vaivenes de la jurisprudencia, aunque es cierto que luego de la reforma constitucional ha quedado muy en claro cuál es el enfoque que se debe tener en la tutela de estos derechos constitucionales.

De todos modos, algunas otras cuestiones, como el derecho de incidencia colectiva, presentaban una política pendular en relación con la jurisprudencia que hemos analizado en los últimos años.

Desde la comisión consideramos que esta es una de las iniciativas más importantes que nos ha tocado analizar. Luego de arribar a un dictamen hemos continuado trabajando y se agregaron nuevas propuestas de los señores diputados Ruckauf, Álvarez, Mediza y otros.

La señora diputada Rosario Romero informará cuáles son las cinco modificaciones puntuales que hemos aceptado para alcanzar una mejor redacción, por lo cual le cederé la palabra para que avance en la fundamentación. (*Aplausos.*)

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Tiene la palabra la señora diputada por Entre Ríos.

Sra. Romero.- Señora presidenta: como ha dicho el diputado preopinante, existe una deuda del Congreso de la Nación.

Desde el año 1983 en adelante el Parlamento intentó remediar ese vacío normativo. Sin embargo, desde 1994 ese vacío se tornó aún más importante, porque el artículo 43 sancionado en la Convención Constituyente de 1994 prácticamente suplió la norma dictada por el gobierno de facto, que lleva el número 16.986.

En su origen, dicha norma ni siquiera contemplaba el amparo contra los actos de particulares, lo que luego fue salvado al insertarse el inciso 2) del artículo 321 del Código Procesal y el inciso 6) del artículo 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Contábamos con ese viejo amparo y el importante antecedente de la Corte en aquellos casos a los que seguramente se referirán otros diputados, como los de Siri y Cot, que pretorianamente establecieron esta acción de amparo.

Quiero iniciar esta breve exposición destacando que el derecho público provincial fue precursor en materia de estos remedios constitucionales. Si los derechos humanos son exigibles, el instrumento para que se concreten son las acciones de hábeas corpus, de amparo y de hábeas data.

El derecho público provincial es muy rico en materia de defensa de los derechos. No puedo dejar de citar el ejemplo de Entre Ríos. En 1932 el convencional Benjamín Gadea planteó en la Convención Constituyente lo que luego daría lugar a la sanción de la ley de acción de amparo, en 1933.

Así se sancionó el artículo 25 de la Constitución de Entre Ríos, que prevé el hábeas corpus, que es la acción por excelencia de defensa de la libertad personal. En el mismo artículo el constitucional Gadea propuso la defensa de los otros derechos de la Constitución a través de la acción de amparo.

En los artículos 26 y 27 de la Constitución de Entre Ríos existen los denominados *writ*, que son los mandamientos de ejecución y de prohibición. Es decir, que no solamente tenemos prevista la acción de amparo para los derechos constitucionales, sino que también tenemos mandamientos de prohibición y de ejecución, respectivamente, que mandan a no hacer o a hacer a la autoridad pública un determinado acto omitido en caso de que peligren o se lesionen derechos constitucionales importantes.

Benjamín Gadea había vivido en aquel entonces la experiencia del rechazo del amparo, que él había basado en el hábeas corpus en el caso del cierre de un diario de Rosario, el caso Bertotto; en función de ese caso entendió que debía establecerse una acción similar al hábeas corpus que defendiera los otros derechos y garantías constitucionales.

- Ocupa la Presidencia la Señora Vicepresidenta 3ª de la Honorable Cámara, doña Graciela Camaño.

Sra. Romero.- Las provincias argentinas fueron pioneras en esto, y también fueron pioneras en cuanto a derechos públicos al reglamentar acertadamente el artículo 43 de la Constitución Nacional.

A nosotros, en el orden nacional nos quedó la vieja rémora de la 16.986, que es una ley antiamparista, o por lo menos una ley que cercena muchos de los derechos de quienes se quieren amparar, estableciendo diversas formas de inadmisibilidad, cortapisas para la defensa de los derechos de quienes acudían a una acción que algunos llamaban heroica, extraordinaria, pero que tendía a buscar remedio para las situaciones jurídicas de gran afectación de un derecho reconocido en la Constitución y en las leyes.

El señor diputado Urtubey ha hecho referencia a que hay antecedentes parlamentarios de proyectos muy valiosos que no llegaron a ser leyes, y esperamos que esta vez este proyecto lo sea, que superemos el vacío normativo reglamentando el artículo 43 de la Constitución Nacional y tengamos un procedimiento constitucional sobre el amparo tan bueno como el que tenemos sobre el hábeas corpus, consagrado legislativamente, y como el de hábeas data, que también tenemos que tener consagrado normativamente.

En esta norma que proponemos confluyeron las distintas posiciones. Hubo muchos proyectos que se tuvieron en cuenta. Todos buscamos hacer prevalecer nuestros acuerdos sobre nuestras diferencias, y en esto quiero hacer un reconocimiento público a los miembros de todos los bloques que demostraron amplitud y capacidad de ceder porque pusieron adelante el objetivo fundamental.

También quiero hacer un reconocimiento a los asesores, que durante todo el año pasado se reunieron semanalmente y trabajaron denodadamente en la convicción de que esta es una ley que a lo mejor, para la política cotidiana, no es de gran importancia o de consumo masivo de los medios de comunicación, pero sí es una ley de base que procura que nuestros derechos constitucionales o legales, nuestros derechos fundamentales, puedan estar más al alcance del ciudadano.

El proyecto comprende como novedad el amparo colectivo, consagrado por la Constituyente del 94. Por supuesto que incluye el amparo contra actos de particulares que la actual ley que ahora derogaremos, si el Senado convalida nuestra posición, no contempla.

Se eliminó el proyectado artículo 2º que establecía causales de inadmisibilidad, aceptándose en la comisión la propuesta de la señora diputada Carrió, quien planteó que muchas veces dichas causales de inadmisibilidad son utilizadas por los jueces a los efectos de rechazar fácilmente las acciones de amparo.

Respecto del plazo, éste ha sido muy criticado en nuestra doctrina. El actual plazo de quince días que establece la ley 16.986 fue muy criticado y muchas provincias argentinas tienen plazos más amplios. En el caso de la provincia de Entre Ríos tenemos treinta días corridas para presentar el amparo. Algunos de los proyectos planteaban sesenta días y otros treinta. Se estableció un plazo de cuarenta y cinco días que a nosotros nos parece adecuado.

Respecto de los términos, debimos ceder quienes pensábamos que debían correr aun en días inhábiles y debían ser corridos. Los términos se van a contar como se cuentan actualmente, es decir con los días hábiles, con excepción del plazo de caducidad, al que luego me referiré brevemente.

Se ha explicitado, a pesar de que la doctrina es unánime, que la existencia de acciones administrativas, de procesos administrativo y de recursos no inhabilita la procedencia de la acción de amparo.

Por otra parte, se ha perfeccionado el criterio de competencia incorporando conceptos que en nuestra opinión han sido los más acertados y que en su momento fueron esgrimidos por la doctrina y la jurisprudencia. Así, incorporamos, a elección del actor, la posibilidad de demandar en el domicilio del demandado.

La legitimación activa es amplia, tanto como lo es el artículo 43 de la Constitución Nacional.

En los requisitos de la demanda se mantienen los criterios vigentes no sólo de la ley que estamos derogando sino también los jurisprudenciales y doctrinarios, incorporando el amparo colectivo y, como requisito de la demanda, la necesidad de identificar al grupo afectado, indicando la relación jurídica que los une.

En materia probatoria se incluyó un principio muy importante a criterio de todos los miembros de la comisión, que es el de las pruebas dinámicas. A través del artículo 16 del proyecto en análisis facultamos a los jueces a variar el criterio de los juicios comunes, en los que deben probar los que alegan. Ahora no sólo probará el que alega, sino que quien esté en mejores condiciones podrá ser cargado con la necesidad de aportar las pruebas para acreditar un hecho. Esta es una protección de derechos que nuestra doctrina ha desarrollado ampliamente, que ahora es recogida en una norma del siglo XXI a través de una posición de avanzada.

También incluimos la posibilidad de que el juez pueda convocar a audiencias, las que podrán realizarse en cualquier estado del proceso, de oficio o a pedido de parte. Pensamos en un amparo rápido y expeditivo y no en uno que se "ordinarice"; también pensamos en jueces activos, y por eso en este proyecto contemplamos obligaciones de actividad judicial. A su vez le otorgamos al juez la facultad de convocar a audiencias a efectos componer la situación entre las partes.

La innovación en la sentencia está en los efectos. Si algo tiene de valioso que establezcamos esta distinción del efecto, es en el caso de los amparos colectivos. En este sentido, quisiera referirme a la obra *Las acciones colectivas*, de Maurino, Nino y Sigal –existen otras, como la de Lorenzetti-, en la que se hace un análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencia y comparado, mencionando que el gran problema de los amparos colectivos son los distintos criterios que existen entre los jueces sobre cómo ejecutar las sentencias que le dan la razón a un accionante, pero en las que también se habla de derechos colectivos difusos o de derechos individuales homogéneos. Esas sentencias enfrentan dificultades en cuanto a la implementación de las acciones de ejecución y al conocimiento por parte de los sectores que se encuentran en la misma situación jurídica. En consecuencia, hay una desprotección por desconocimiento de quienes resulten beneficiados por esa sentencia, ya que nunca se enteran de que esa misma situación jurídica podría beneficiarlos, toda vez que el juez se refirió a un derecho colectivo.

Al respecto, no voy a describir todo lo que hemos hecho en materia de derecho colectivo, ya que a eso se referirán los integrantes de otros bloques con los que hemos coincidido. Sólo quiero remarcar que las sentencias tendrán efecto en todo el núcleo de personas involucradas por la misma situación jurídica dentro de la jurisdicción de quien dicta la sentencia. Esto no quiere decir que una sentencia dictada en Salta se podrá aplicar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero sí que una sentencia dictada en Salta que involucre a un número indeterminado de personas en un derecho colectivo será aplicada en toda la jurisdicción en la que el juez ejerce su función.

En materia de recursos no solamente será apelable la sentencia definitiva sino también la resolución que reconduzca el proceso y disponga o rechace medidas cautelares y la intervención de terceros. En todos los casos con efecto devolutivo, salvo la intervención de terceros, que se considerará con efecto suspensivo excepto que la demora pudiera ocasionar un gravamen irreparable.

Hay disposiciones que son nuevas –aparte de las mencionadas- como por ejemplo haber incorporado una caducidad de instancia. Sobre este asunto quiero decir que esta caducidad de instancia se incorporó luego de una discusión muy rica que se dio en las dos comisiones que estudiaron el tema con el objeto de procurar alcanzar un equilibrio. Queremos un amparo amplio que garantice derechos pero no –como irresponsablemente dijo hoy un medio de prensa- el jubileo del amparo. Queremos un amparo tan amplio como el del artículo 43 de la Constitución Nacional que legitima a las asociaciones que defienden determinados intereses; pero también queremos preservar al Estado en sus legítimos intereses y decisiones de gobierno para que la medida cautelar no se convierta en la sentencia del amparo.

En la práctica judicial de los últimos años en la Argentina notamos, quizás debido a situaciones excepcionales de emergencia, que muchos litigantes obtienen la medida cautelar y se olvidan del amparo, se echan a dormir y no les importa más. Entonces, nosotros procuramos, por un lado, proteger el interés del amparista y resguardar sus derechos y, por el otro, proteger al Estado, que es el gran demandado de los amparos –además del particular-, estableciendo un plazo de caducidad de cuarenta y cinco días corridos a fin de que si la parte no insta el proceso cargue con la sanción de caducidad, cayendo no sólo el amparo sino también la medida cautelar.

De esta manera pretendemos preservar ese equilibrio, pues no queremos un amparo que se desnaturalice totalmente como remedio heroico ni tampoco un amparo reducido. En la búsqueda de ese equilibrio de protección para las partes y también para el Estado estamos pensando en las pruebas dinámicas para las partes, en la amplitud de la legitimación, etcétera, y también en un Estado que tenga quince días para contestar el informe, en la medida cautelar y en el plazo de caducidad.

Todo esto surgió de un rico debate en comisión en el que algunos diputados –como el caso del señor diputado Mediza- sugirieron establecer un plazo para la medida cautelar, mientras que otros sostuvieron que el remedio adecuado era la caducidad. Llegamos a una solución que es la más criteriosa para proteger ese equilibrio. No estamos hablando de un amparo que se haga ordinario y se convierta en miles de amparos ni tampoco de uno tan restringido que en lugar de preservar derechos los cercene.

Asimismo, contemplamos la intervención de terceros en el amparo individual y en el colectivo. Contemplamos por supuesto la declaración de inconstitucionalidad de la norma, que ya autorizó el artículo 43 de la Constitución Nacional, pero que vedaba la ley que estamos derogando.

Otras disposiciones especiales sobre amparo colectivo seguramente serán desarrolladas por otros legisladores, por lo cual no voy a abundar en este tema. Solamente estoy mencionando la relación entre el amparo individual y el amparo colectivo, cuál es la interrelación con las obligaciones de las partes de comunicar, la publicidad, la creación de un registro y la posibilidad de ejecución de sentencia por el grupo.

Por último, quiero destacar los efectos *erga homines* del amparo colectivo, que me parecen muy valiosos. En este sentido, deseo remarcar el consenso con el que esta norma va a nacer; consenso en el que estuvimos trabajando hasta el día de hoy, receptando las distintas posiciones y tratando de procesarlas en el texto normativo, para que esta vez podamos derogar la vieja ley de facto, rindiendo un digno homenaje al artículo 43 de la Constitución Nacional.

Por sobre todas las cosas, en el momento de propiciar la sanción de esta norma debemos pensar que estamos acompañando un proceso de incorporación de derechos que se vieron representados en nuestra Constitución de 1994, fundamentalmente en los artículos 41, 42, 43 y 75, inciso 22. Para que esos derechos se concreten en la realidad, debemos contar con procedimientos constitucionales claros, con los cuales coincidan todos los jueces del país.

Probablemente algún juez o algún constitucionalista pueda llegar a sostener que la vieja ley está derogada. Eso no es cierto, porque la antigua norma todavía es aplicada. Por eso lo que buscamos con esta ley de procedimientos es hacer más claro y reglamentar el texto constitucional que consideramos valioso. Todo esto lo hacemos en función de la defensa de los derechos fundamentales. (*Aplausos.*)

Sra. Presidenta (Camaño).- Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Baladrón.- Señora presidenta: lo que han planteado el señor diputado Urtubey y la señora diputada Romero prácticamente agotan la parte fundamental de este proyecto de ley. De todas maneras, queremos agregar algunas cosas.

Como bien plantearon quienes hicieron uso de la palabra, el proyecto que estamos tratando tiene por objetivo saldar una demora que este Congreso tenía en lo que tiene que ver con la reglamentación de un artículo de la Constitución Nacional de 1994. También es para dar respuesta a un reclamo concreto de la sociedad, de los ámbitos judiciales y de los académicos. Siempre nos pedían que buscáramos la forma de adecuar la vieja ley 16.986 a la Constitución, a la jurisprudencia y a la doctrina, sobre todo porque se trata de cuestiones muy ricas en la materia.

Este proyecto viene precedido de un largo y arduo debate en las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia. Me animo a decir que es una de las iniciativas más importantes que hemos tratado este año.

Tuvimos diferencias grandes en relación con los proyectos que se fueron presentando. Pero de a poco fuimos coincidiendo en la forma de ver cómo podíamos transitar un camino de coincidencias, dejando para otros tiempos nuestras discrepancias. En eso todos hemos cedido algo de nuestra parte.

Hemos realizado un trabajo serio, como ha ocurrido siempre en tantas comisiones de esta Honorable Cámara, que a veces no se reconoce. Además de los legisladores, han trabajado muy bien nuestros asesores con una responsabilidad que es digna de destacar en este recinto.

Con satisfacción puedo decir que esta iniciativa es el resultado del consenso de casi todos, porque tiene como antecedentes el proyecto del señor diputado Vanossi, el de la señora diputada Romero, el de la señora diputada Rodríguez y el de mi autoría.

Todas esas iniciativas las hemos podido aunar en un único dictamen, por lo que venimos a fundamentarlo en este recinto. Fundamentalmente podemos decir que se introducen modificaciones que han sido necesarias, como innovaciones en lo que tiene que ver con el amparo.

No se puede decir alegremente –como alguien por ahí lo ha dicho- que esta es una imposición del oficialismo. Tampoco se puede sostener que se trata de un proyecto de jubileo, como también ligeramente se ha planteado al comentar que hoy esta Cámara de Diputados iba a dar tratamiento a esta cuestión.

La consideración del nuevo proyecto de ley de amparo que hoy estamos tratando no implica otra cosa que cumplir con un imperativo constitucional que nos obliga a dictar una ley que reglamente la acción de amparo, que fuera introducida en forma expresa por los constituyentes de 1994. Esa es la razón fundamental por la cual estamos tratando este proyecto de ley en este recinto.

Lo que estamos debatiendo hoy no es un tema menor. Estamos reglamentando un instituto de la Constitución que al otorgarle rango constitucional saldó definitivamente una vieja discusión acerca de si mediante la acción de amparo resulta admisible o no examinar la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas que sostienen el acto u omisión lesivos de los derechos.

En efecto, el artículo 43 de nuestra Constitución generó algunas inconstitucionalidades –valga la terminología-, sobrevinientes de orden jurídico, en la ley 16.986; en especial, canceló la prohibición de declarar la inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas y de cualquier otro tipo de normas que sostuviesen el acto u omisión lesivos de derechos o garantías.

Expresamente, el artículo 43 de la Constitución Nacional dispuso que en el caso de actos u omisiones de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente lesionen, restrinjan, alteren o amenacen con arbitrariedad o

ilegalidad manifiesta derechos y garantías reconocidos en la Constitución, un tratado o una ley, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funden aquellos actos.

El proyecto en tratamiento ha sido cuidadosamente estudiado y debatido y no es producto de ningún tipo de acuerdos que por ahí pueden dar lugar a malas interpretaciones. Simplemente es una herramienta que los constituyentes de 1994 previeron y que hoy nosotros estamos seriamente reglamentando. Se podrá estar de acuerdo o no con lo que estamos haciendo, y seguramente no sea la norma ideal. Personalmente no creo en la ley ideal sino que más bien creo en la ley posible, en la más práctica, y esto es justamente lo que estamos tratando de hacer hoy.

Lo que no se puede admitir son las calificaciones peyorativas hechas a la ligera. Quienes las hacen ni siquiera se han detenido a valorar el trabajo serio de las comisiones, a analizar los proyectos y a averiguar cómo ha sido la ardua tarea de ponernos de acuerdo y venir a este recinto a debatir y votar con el consenso absoluto de la Cámara.

¿Cuál es el origen de la acción de amparo? En la Argentina ha estado ineludiblemente vinculada con el activismo judicial, con una concepción del derecho que explora otros caminos más allá del positivismo lógico y hunde sus raíces en los valores y principios de la Constitución Nacional.

La acción de amparo fue –como dijo el compañero Urtubey- una creación pretoriana de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que más tarde fue reglamentada por una disposición emanada de un gobierno de facto. Todos conocemos los casos Siri y Cot, que prácticamente fueron los más emblemáticos y que constituyen el fundamento de lo que hoy estamos debatiendo.

El caso Siri, concretamente, planteó la defensa de la libertad de imprenta y de trabajo -consagrada en los artículos 14, 17 y 18 de la Constitución Nacional- con motivo de la clausura de un periódico en el año 1956. Si bien ese reclamo no obtuvo una respuesta satisfactoria en la primera y segunda instancias, sí lo tuvo a través de la Corte, que abrió el reclamo e hizo lugar a la pretensión.

Hoy podemos decir que el fallo Siri importó un triunfo importante que sirvió de base de sustento a este proyecto, y también un triunfo importante de la Constitución por sobre la ley ordinaria, ya que ante el silencio o ineficacia de esta última debe conservar aquello de la plena operatividad y prevalencia.

A los pocos meses de haberse dictado el fallo del caso Siri al cual me he referido, se instala un nuevo gobierno constitucional con una composición diferente de la Corte, y en octubre de 1958 ésta amplió aún más la doctrina en el caso Kot, Samuel.

No quiero detenerme en esto, pero cabe señalar que en el caso Kot la Corte reafirmó la acción de amparo como una garantía tácita e implícita que protege los diversos aspectos de la libertad individual.

De manera que estas sentencias a las que nos hemos referido –Siri y Kot- se convirtieron prácticamente en el impulso mayor del desarrollo jurisprudencial posterior, tal vez en el paradigma por excelencia de las garantías judiciales que abrían el acceso a la magistratura con base en el artículo 18 de la Constitución y en los principios de la Carta Magna relacionados con los derechos individuales o en el artículo 33 de la Ley Suprema.

El período comprendido entre 1958 y 1966, en que se sanciona la ley 16.986 –actualmente vigente-, fue sumamente dinámico y fecundo en materia de amparos a través de una interpretación amplia del artículo 73 de la Constitución Nacional. Dicha ley establece en el artículo 1º las causales de inadmisibilidad, materia sobre la que innova el proyecto que estamos tratando.

Nosotros sostenemos que la acción de amparo no debe tener razones de inadmisibilidad, que se le debe dar vía rápida, porque ello es preferible -antes que empezar a analizar las cuestiones de admisibilidad o no- para ver cómo amparamos un derecho que en ese momento se puede sentir lesionado.

Por eso, el proyecto de mi autoría no contempla ninguna causal de inadmisibilidad, en el entendimiento de que ante la afectación de un derecho constitucional la vía del amparo debe declararse procedente sin limitación de ningún tipo. Ese es el espíritu de la Constitución, que debe ser respetado y receptado como principio básico de la legislación. Este es un avance importante e innovador del proyecto que estamos considerando.

Por otro lado, sentado el principio de la procedencia de la amplia acción de amparo podemos destacar también otras innovaciones, como el caso del amparo colectivo -como bien ha planteado la señora diputada Romero-, legitimando a interponerlo a las asociaciones cuyos fines propenden a la protección de los derechos de incidencia colectiva en la lucha contra cualquier forma de discriminación.

Sra. Presidenta (Camaño).- Señor diputado: se está agotando su tiempo.

Sr. Baladrón.- Concluyo en dos minutos, señora presidenta.

También constituyen avances importantes la defensa de los derechos de los usuarios y consumidores, la protección del ambiente y de los derechos humanos en general. Asimismo, se contempló el procedimiento en materia de amparo colectivo y la intervención de terceros para que a su vez enriquezcan este procedimiento, y se establecieron plazos perentorios para garantizar la celeridad del proceso. En este sentido, se establecieron cinco días para tratar la pretensión, igual plazo para responder la contestación y el traslado, dos días para que las partes subsanen defectos de forma, cinco días para contestar la demanda, etcétera. Se trata de plazos mucho más breves que los de un proceso sumarísimo. Hemos innovado hasta en eso.

Simplemente me resta decir que frente a todo esto la presente norma no hace más que receptar principios generales con respecto a medidas cautelares. Queremos partir de la base de que el recurso de amparo tiene como finalidad fundamental la protección de los derechos constitucionales, y mal podemos limitar la procedencia de las medidas cautelares en esta materia tan sensible.

En la práctica reciente eso se ha desvirtuado. Específicamente en el caso del corralito los accionantes promovían la acción contra el Estado nacional o las entidades financieras y una vez obtenida la medida cautelar, percibida la suma reclamada, como ya habían cobrado lo que querían, se desinteresaban del proceso. Esta posibilidad siempre se da en los juicios contra el Estado.

Esta mala práctica profesional no puede ser tomada como parámetro, pero es serio para limitar la procedencia de medidas cautelares. Aquí hemos preferido consignar algún tipo de sanción para aquellos que se olviden del proceso iniciado una vez que lograron su objetivo.

Queda muy poco por agregar. He reseñado algunos argumentos sin innovar mucho con respecto a quienes me precedieron en el uso de la palabra. Estoy convencido de las bondades de este proyecto que hemos dictaminado dada la seriedad del trabajo realizado durante mucho tiempo.

Por eso, voy a votar en forma afirmativa y pido a mis compañeros que también lo hagan a efectos de que cuanto antes este proyecto serio, moderno e innovador pueda ser tratado por el Senado y se convierta rápidamente en ley.
(Aplausos.)

Sra. Presidenta (Camaño).- Tiene la palabra la señora diputada por Santa Fe.

Sra. Tate.- Señora presidenta: ante todo quiero saludarla en su primera participación en ese carácter.

Como ya se ha dicho en este recinto, con esta reglamentación se está cumpliendo —a nuestro criterio con demasiada demora— con un mandato de la Constitución reformada en 1994. Es inaudito que un instituto como el del amparo, que fuera concebido para la protección de los derechos, se encuentre todavía, luego de veintidós años de democracia, regulado por un decreto ley de la época de Onganía.

Esa reglamentación, restrictiva en su admisibilidad, eminentemente retrógrada y desconocedora de modernos conceptos como el amparo colectivo, es la norma que aún hoy rige para una materia que se requiere libertaria y aseguradora de los derechos de la ciudadanía frente a los atropellos del poder, sea éste público o privado.

Es de esperar que el trabajoso consenso al que arribáramos en esta Cámara —que fuera destacado por la diputada Romero y por el diputado preopinante—, que implicó que todos los bloques cediéramos una porción de nuestras pretensiones, no se vea frustrado a partir de cambios que la distinta correlación de fuerzas pueda promover en la Cámara de Senadores.

La redacción final del dictamen fue, como se dijo, producto de un trabajoso consenso. En este dictamen se advierten coincidencias, muchas de las cuales se concretaron a partir del consenso logrado entre las distintas bancadas, que disminuyeron las pretensiones propias. Cada bloque reclamaba legítimamente una propuesta y tenía un proyecto propio que reflejaba el punto de vista de esa parcialidad.

Por otra parte, quiero destacar que el proyecto sobre el que la ex diputada Leonelli trabajó intensamente no fue considerado entre otras iniciativas que se estudiaron, a pesar de que contenía más o menos las mismas líneas que hoy estamos recogiendo.

Podría decir que estamos dando un paso muy importante en cuanto a otorgar seguridad a los instrumentos jurídicos que defienden a la ciudadanía. Sin embargo, también existen otras deudas que saldar en lo que respecta a los requerimientos de la reforma constitucional de 1994, especialmente la reglamentación de la atribución de dictar decretos de necesidad y urgencia o el dictado de la imprescindible e ineludible ley de coparticipación federal.

Asimismo, resultaba imprescindible que reguláramos la posibilidad de las organizaciones no gubernamentales de accionar en defensa de los derechos o intereses legítimos de un colectivo de ciudadanos que pudiera verse amenazado o haberse visto violado en sus derechos.

Era imprescindible que esta medida de preservación de derechos se institucionalizara no sólo frente al poder público sino ante cualquier poder privado que pudiera amenazarlos.

Existen algunos puntos de contacto y ciertas disidencias con la jurisprudencia que se venía aplicando en la materia. Con esta reglamentación debemos emitir un mensaje a los jueces en el sentido de que el concepto aquí expresado tiene como finalidad otorgar mayor legitimidad a esos apartamientos que se producen, a efectos de lograr una ley aseguradora de derechos que reduzca los resquicios que pueden llevar a la fácil argumentación de la falta de admisibilidad para descartar la vía del amparo. (*Aplausos.*)

Sra. Presidenta (Camaño).- Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Landau.- Señora presidenta: releendo días pasados el libro sobre la acción de amparo del jurista bonaerense Augusto Morello, encontré en su introito una expresión del profesor británico Hart, quien en su tradicional obra *El concepto de la ley*, señalaba: "Los derechos no valen sino lo que valen sus garantías".

Por eso considero que hoy es un día trascendental en la vida institucional de nuestro país. Creo no equivocarme si afirmo que con la sanción del proyecto en consideración comienza la culminación de un ciclo que no se inició, como algunos expresan, con la reforma constitucional de 1994, sino casi cincuenta años atrás.

Próximamente se cumplirá medio siglo de aquel 27 de diciembre de 1957, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso "Siri", acogió pretorianamente el amparo expresando con sencillez la esencia y filosofía del nuevo remedio: "Basta la comprobación inmediata de la violación de una garantía constitucional para que la misma sea reestablecida por los jueces en su integridad."

Citando a Joaquín V. González, añade: "No son, como puede creerse, las declaraciones, derechos y garantías simples fórmulas teóricas: cada uno de los artículos y cláusulas que las contienen poseen fuerza obligatoria para los individuos, para las autoridades y para toda la Nación... Porque son la defensa personal, el patrimonio inalterable que hace de cada hombre, ciudadano o no, un ser libre e independiente dentro de la Nación Argentina."

Por otro lado, cabe recordar que en realidad el ciudadano Siri era en aquel momento un militante político, precisamente del peronismo de la provincia de Buenos Aires, perseguido por la dictadura militar de 1955. Su imprenta no editaba papelería sino "Mercedes", el diario que difundía el pensamiento justicialista del gobierno constitucionalmente elegido y derrocado por las fuerzas armadas.

El recuerdo de este hecho sirve como piedra angular para la edificación que la Corte Suprema realizó durante tres años, hasta el 5 de septiembre de 1958, en el caso "Kot", en el que delineó aun más la medida rápida de defensa de los derechos y garantías constitucionales, manifestando que los afectados tenían derecho a una acción rápida y expeditiva para restablecer de inmediato los derechos vulnerados.

El resto es historia conocida. El gobierno de entonces sancionó la autodenominada ley 16.986, en octubre de 1966, en el recién iniciado gobierno de facto del general Onganía, rigiendo hasta la actualidad, y con la reforma constitucional de 1994 se entroniza el instituto en el texto de la Carta Magna, en el artículo 43.

Por eso, señora presidenta, decía hace instantes que hoy es un día trascendente. La democracia, esta Cámara, representante de la voluntad soberana del pueblo, debía a sus representados y se debía a ella misma una norma reglamentaria nacida de la discusión democrática de todos los sectores que materializara aquella corriente de pensamiento nacida en 1957 que, por sobre cualquier exigencia ritual, privilegió la restauración del derecho ofendido.

El derecho procesal constitucional, entendido como aquel que instrumenta los medios y las formas a las que cualquier persona puede recurrir para el restablecimiento de un derecho violado, se verá enriquecido por una nueva norma que recepta las más modernas tendencias en la materia dejando de lado el regresivo decreto 16.986.

Dicha norma, como bien afirma Manili, significó y aún significa un grave retroceso. La norma citada vino a restaurar el orden vencido por los considerandos de las dos sentencias de la Corte —los casos Siri y Kot aquí citados— llamadas a influir para siempre en el orden jurídico argentino. Ocurre que con el pretexto de reglamentar la naciente figura del amparo las autoridades de facto se decidieron por una ley sumamente restrictiva y denegatoria. La formidable estructura garantista levantada por la jurisprudencia de la Corte fue así estratégicamente desmontada en sus piezas fundamentales hasta convertir al amparo en algo menos que un buen recuerdo, una formalidad, un deseo de justicia; en definitiva, un buen intento

- Ocupa la Presidencia la señora vicepresidenta 1ª de la Honorable Cámara, doña Patricia Vaca Narvaja.

Sr. Landau.- Como el caso Siri cerró un ciclo, hoy comenzamos a cerrar otro, con la sanción de una nueva ley.

La introducción en el texto de los llamados derechos de tercera generación no hace otra cosa que recoger la notoria evolución que han exhibido las garantías susceptibles de ser ejercidas, aun en ausencia de perjuicios. Y al facultar a los jueces, por primera vez en la historia del derecho positivo argentino, a declarar de oficio la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva, transforma a todos los magistrados en custodios de la Constitución por cuanto, en palabras de Germán Bidart Campos, "allí donde hay control e interpretación constitucional hay jurisdicción constitucional."

El proyecto reemplaza a la vigente ley de amparo a los efectos de garantizar la vigencia de los derechos constitucionales de todo habitante de la Nación Argentina contenidos en nuestra Carga Magna y en los tratados internacionales que nos comprometen, permitiendo un recurso sencillo y rápido de restablecimiento mediante una ley clara y de fácil interpretación para que no se vulneren esos derechos constitucionales.

La ley vigente no es clara a los efectos de identificar la posibilidad de la existencia de un amparo individual y de un amparo colectivo; precisión que resulta ser relevante, en virtud de que dichos amparos presentan procedimientos diferentes, por lo cual es un acierto del proyecto que los mismos estén claramente identificados en la ley, con el fin de evitar obstáculos que ocasionen la dilación en el tiempo y con ello provocar perjuicio en el sujeto que intenta hacer valer sus derechos por este procedimiento de amparo.

Dentro de las modificaciones relevantes insertas en este proyecto, orientadas a la defensa del instituto, nos encontramos con varias que merecen ser remarcadas.

En primer lugar, el plazo de caducidad de la acción de amparo en la ley vigente es de tan sólo 15 días a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse; en este proyecto se extiende a 45 días a partir del día en que el afectado tuvo conocimiento fehaciente de la lesión, por lo que se amplía, en defensa del afectado, aquel plazo que hoy igual no deja de ser muy breve y angustiante. Por eso, el proyecto aclara, para que no queden dudas, que la caducidad no perjudica el derecho de promover posteriores acciones ordinarias.

En segundo término, el artículo 2º, al hablar de la legitimación activa, identifica a quienes podrán interponer la acción de amparo, especificando -para bien- que pueden interponer la acción tanto personas físicas como jurídicas en consonancia con lo estipulado por la Constitución Nacional en su artículo 43, incorporando como posibles actores al Ministerio Público, al Defensor del Pueblo y a las asociaciones que propendan a la protección de derechos de incidencia colectiva, la defensa de los derechos de los usuarios y consumidores, la protección del ambiente y los derechos humanos.

En lo referente a las situaciones colectivas se las ha aproximado sensiblemente a la acción popular. Se amplía la competencia territorial del juez competente para entender en una acción de amparo, agregándose en el proyecto la posibilidad de interponer la misma ante el juez de primera instancia del lugar del domicilio del demandado, a elección del actor, en otro claro acierto que apunta a acercar la justicia a la gente y en el entendimiento de que al afectado hay que facilitarle el acceso a la misma, a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva.

Asimismo, dentro de dicho artículo se define un principio de acumulación objetiva de procesos sobre el juzgado preventor, cuando las causas de las acciones tengan una misma raíz y sean promovidas por varias personas. Y establece la obligación del juez competente de constatar la existencia de otras acciones en relación con amparos colectivos que debe tratar a fin de asegurar la imposibilidad del dictado de sentencias contradictorias.

Se ha mejorado notablemente el artículo 6º de la ley vigente, que contempla los requisitos de la demanda, hoy artículo 9º del proyecto en análisis, incorporándose una redacción que importa que para el caso en que el acto, hecho u omisión se atribuya a la autoridad pública nacional, se indicará el ministerio, secretaría o ente contra el que se dirige la acción, cuando antes se hacía referencia a la necesidad de individualizar en lo posible al autor u omisión impugnados.

En el mencionado artículo 9º, inciso c), se agrega que la lesión puede referirse a un derecho o garantía constitucional emanado de un tratado, o previsto en la ley, actualizando la norma de acuerdo con la reforma de la Constitución Nacional y la jerarquía constitucional de aquellos.

También se establece que para el caso de amparo colectivo, además de los requisitos estipulados en el artículo 9º, se debe identificar el grupo afectado, indicando la relación o situación jurídica que los une. Este es otro acierto que pretende darle seriedad a las presentaciones colectivas, otorgándole al juez elementos para ponderar la procedencia liminar de la acción.

Además, como nota relevante, se establece en este artículo la imposibilidad de reclamar daños y perjuicios en la acción de amparo.

El artículo 7º de la ley hoy vigente sólo da posibilidad al accionante de acompañar la prueba instrumental o individualizarla si no se encontrase en su poder. Con este proyecto se establece la igualdad de condiciones de las partes, ya que se establece que con el escrito de interposición, contestación o informe las partes deben acompañar la prueba instrumental de que disponga o individualizarla si no se encuentra en su poder.

Además, otra de las modificaciones introducidas es la posibilidad de ofrecer la prueba de absolución de posiciones cuando la acción se promueve contra particulares, cuyo pliego debe acompañarse con el escrito de la demanda, prueba que interpretamos también puede ser ofrecida por la contraparte para garantizar la igualdad ante la ley.

Se modifica lo dispuesto en el artículo 8º en cuanto al informe que debe presentar la autoridad pública, estableciendo un plazo de quince días para su presentación, y se elimina que la omisión del pedido de informes sea causal de nulidad del proceso.

Se amplía el plazo de dictado de sentencia que en la actual ley es de 48 horas a tres días.

En el artículo 9º se estipula un plazo de cinco días para la sustanciación de la prueba.

El proyecto en su artículo 11º trata sobre la intervención de terceros y estipula en qué casos se admite la intervención de los mismos en un amparo colectivo. Se establece que de la pretensión se correrá traslado por cinco días a cada parte, que debe dictarse resolución dentro de los cinco días posteriores a la contestación de los traslados o al vencimiento del plazo para cumplir con dicho trámite, admitiendo o rechazando la intervención pretendida. Asimismo, se incorpora la figura del ministerio público, a quien se le dará intervención, y cuya participación es necesaria.

En el proyecto se establece claramente la facultad del juez -reafirmando su carácter de director del proceso- ante la presencia de defectos formales de proveer las medidas necesarias para subsanarlas, otorgándole a las partes un plazo no mayor a dos días para corregir cualquier defecto o aclarar los términos de su demanda; ello bajo apercibimiento de rechazo de la acción (artículo 13). En este punto, por iniciativa de mi compañero de bloque, el señor diputado Ruckauf, se ha propuesto que dicha intimación sea notificada por cédula, librada con habilitación de día y hora inhábil y con carácter de urgente, para permitir que el actor tenga cabal conocimiento del requerimiento que se le efectúa bajo tan drástica sanción, sin dejarlo librado a una mera notificación por ministerio de la ley que podría llegar a sorprenderlo.

En el artículo 14 se estipula el plazo para contestar la demanda, prorrogable en razón de la distancia hasta cinco días más.

En el artículo 15, para evitar dilaciones, sólo se faculta interponer excepción de competencia, no siendo admisibles los incidentes, ni reconvencción, ni las restantes excepciones.

El artículo 20, como se dijera anteriormente, introduce la posibilidad de los jueces de declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva, previa vista al Ministerio Público por un plazo máximo de tres días.

En el artículo 21, al regular los efectos de la sentencia, se establecen claras diferencias de los mismos ya sea que nos encontremos frente a un amparo individual o colectivo, distinción que la ley vigente no realiza.

El artículo 22, en materia recursiva, amplía el plazo de su interposición a tres días y no de cuarenta y ocho horas, como la ley vigente. Se reduce el plazo del juez para conceder o negarlo a un día –en la ley vigente es de cuarenta y ocho horas. Los efectos de la interposición de un recurso se conceden con efecto devolutivo para darle operatividad al fallo, salvo perjuicio irreparable en cuyo caso podrá ser concedido con efecto suspensivo. Se estipula un plazo de tres días para el traslado a la contraria y se amplía el plazo de elevación al tribunal de alzada a cinco días. La ley vigente lo hace en veinticuatro horas.

El artículo 23 norma sobre el procedimiento de queja, el cual debe interponerse dentro de los dos días, estableciendo un régimen acotado comparado con el procedimiento civil y comercial, que habrá de redundar ya en el final del proceso en la obtención de un resultado definitivo en breve tiempo.

El artículo 24, con la intención de clarificar conceptos y de no dejarlos diferidos a la interpretación, establece que los fallos de los tribunales superiores de la causa se considerarán definitivos a los efectos del recurso extraordinario federal.

En el artículo 25 se estipula que los efectos de las sentencias de los amparos colectivos no benefician a los individuales si éstos en el plazo de diez días del conocimiento de la existencia de aquellos no requirieron su suspensión en beneficio del colectivo.

El artículo 26 introduce la publicidad de los amparos colectivos en los medios de comunicación que el juez estime conveniente, así como también su sentencia y acuerdo conciliatorio si existiera.

Con el artículo 27 se crea un registro donde se deben asentar todos los amparos colectivos.

En el tema costas se reafirma el principio general de la derrota, pudiendo el juez apartarse del mismo cuando entendiera que existieron razones valederas para litigar.

En este punto, también por sugerencia del señor diputado Ruckauf, se modificó el despacho original estableciéndose que cuando en el transcurso del amparo se dictare resolución administrativa o judicial que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, el juez “podrá” imponer las costas, si proceden, sustituyendo por esa expresión la palabra “deberá” que figura en el proyecto original, teniendo en definitiva el magistrado la posibilidad de decidir si impone o no la condena en costas.

Con el nuevo artículo 43 de la Constitución ha nacido una diferente delimitación del amparo cuyo entorno termina de moldearse con el proyecto en tratamiento. Pero más allá de cualquier norma han de ser los operadores jurídicos los finalmente responsables de que el instituto mantenga las características de su nacimiento: una acción rápida, excepcional y expedita; y queda en ellos no olvidar la doctrina de la Corte Suprema que señala que frente a los desvíos del instituto “los jueces deberán extremar la ponderación y la prudencia a fin de no decidir, por el sumarísimo procedimiento de esta garantía constitucional, cuestiones susceptibles de mayor debate y que corresponda resolver de acuerdo con los procedimientos ordinarios. Pero guardadas la ponderación y la prudencia debida, ningún obstáculo de hecho o de derecho debe impedir o retardar el amparo constitucional. De otro modo, habría que concluir que los derechos esenciales de la persona humana carecen en el derecho argentino de las garantías indispensables para su existencia y plenitud. Es obvio que esta conclusión no puede ser admitida sin serio menoscabo de la dignidad del orden jurídico de la Nación.”

Entonces, adelanto el voto afirmativo de mi bancada al proyecto en tratamiento, y me comprometo a trabajar durante este año en la gran asignatura pendiente que tiene este cuerpo, como es la normativa del recurso extraordinario. La seguridad jurídica de la Argentina, la seriedad institucional y, por sobre todas las cosas, la defensa de los más débiles –como indica nuestra filosofía justicialista– requiere normas claras y un fácil acceso a la Justicia, porque esa es la forma de defender a aquellos por los que tenemos mandato en este cuerpo. (*Aplausos.*)

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Alvarez.- Señora presidenta: no es fácil agregar nuevos conceptos sin abundar en lo que se ha manifestado recientemente. Aquí se ha pasado revista a los aspectos jurídicos más profundos del instituto que estamos tratando.

En este sentido, deseo remarcar la satisfacción de nuestra bancada por la forma en la que se trabajó en el seno de la comisión. Agradezco las gentiles palabras de la señora diputada Romero para con el trabajo de la comisión y para con quienes formamos parte de los distintos bloques de la oposición.

También agradezco al bloque de la mayoría, que permitió este nivel de consenso. Desconozco lo que dijo el señor diputado Baladrón con respecto a las motivaciones por las cuales lo habríamos logrado. Sinceramente considero que este es un proyecto de ley de toda la Cámara. Este no es un dato menor que pueda pasar desapercibido.

No estamos discutiendo una cuestión más; estamos discutiendo en el plano axiológico, diciendo qué país queremos y cuáles son nuestros fundamentos. Estamos hablando de “las garantías de las garantías”, y por eso nos hemos puesto de acuerdo. Este es un dato relevante.

El proyecto en análisis tiene que servir de antecedente para avanzar sobre otras cuestiones que también son importantes pero que todavía siguen pendientes. Hemos logrado ponernos de acuerdo a pesar de las diferencias que teníamos. No es fácil arribar a un proceso de acuerdo casi total, como el que se ha dado en torno de este proyecto, pero lo hemos logrado.

Por lo tanto, insto a los presentes para que con este mismo entusiasmo y con este nivel de diálogo y de participación avancemos sobre otros institutos, que nos avergüenza que no estén debidamente reglamentados.

En orden a la brevedad, adhiero a lo expresado por la señora diputada Tate respecto de las normativas vinculadas con las facultades delegadas y los decretos de necesidad y urgencia.

En esta tarde estamos contentos por considerar este importante proyecto que tiene que ver mucho más que con cuestiones procesales, que algunos pueden no entender acabadamente. Estamos hablando, ni más ni menos, que de derechos humanos y de libertad.

La ley 22.847 sancionada y promulgada por el gobierno de Bignone altera las bases constitucionales sobre las que se asignan las bancas de los representantes del pueblo; tema que merece ser discutido en el recinto.

Como decía el señor diputado Urtubey, esta rémora dejará de serlo. Con la fuerza de una votación que imaginamos unánime habremos dado un paso fundamental –no un paso retórico ni un atajo– al tratar directamente uno de los problemas importantes que tenemos. La pesadilla más dramática que hemos podido imaginar, aquella que imaginó el genial Kafka en el personaje de Joseph K –no se trata del nombre de una agrupación política sino de un personaje atormentado por la arbitrariedad–, hoy tendrá coto en esta Cámara de Diputados, lo cual me hace sentir muy orgulloso.

Dependerá ahora de los señores jueces, pero queda claro cuál ha sido el espíritu de este proyecto de ley que vamos a sancionar. El consenso alcanzado demuestra la madurez lograda por esta Honorable Cámara. (*Aplausos.*)

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Vanossi.- Señora presidenta: ¡Qué felices podemos y debemos sentirnos esta noche al dar sanción a una ley de garantías de esta importancia! Debemos estar felices por la oportunidad y la necesidad de que se sancione esta ley para eliminar el mamarracho que había dejado el gobierno de facto de un soldado insurrecto que dictó un decreto ley para negar el amparo que la Corte había creado generosamente en su momento, y que tiene la mácula –es doloroso decirlo- de llevar la firma como ministro refrendario de un profesor de derecho constitucional.

¡Qué oportuno que lo hagamos en este mes! No soy amigo de las efemérides, pero estamos promediando el mes de mayo. El 1º de este mes se celebra el día internacional del trabajo; el 25 fue el día de la constitución histórica, y el 9 de julio se recuerda la solemne jura de los pueblos de las catorce provincias.

Lo que estamos tratando hoy aquí no es una mera ley procesal –lo acaba de decir el señor diputado Alvarez-; es una ley de fondo, una ley de garantías y una ley complementaria de la Constitución Nacional que va a ir pareja y unida a su texto en todo lo que de aquí en adelante y en el territorio del país sea un pedido de protección ante una situación de desamparo.

Por eso rindo mi modesto homenaje al doctor Alfredo Orgaz –entonces presidente de la Corte-, porque atravesó por una situación difícil como la que hace un rato relataba el señor diputado Landau. Tuvo el coraje de desautorizar al gobierno existente en ese momento y levantar la clausura de un periódico, porque no sólo estaba en juego la libertad de prensa, sino también la propiedad del diario. El doctor Orgaz no sabía si ese fallo iba a ser acatado o no. Sin embargo, fue acatado y sentó jurisprudencia y fue irreversible desde el punto de vista del ensanchamiento del sistema de garantías en el país.

Recuerdo que el doctor Orgaz –ya retirado de la función pública- vivía en Córdoba, en San José de Calasanz. Tenía un departamento muy sobrio y austero que utilizó en los tiempos en que fue presidente de la Corte. Estaba ubicado en la calle Parera. Fuimos un grupo de jóvenes a hablar con él sobre todas estas cosas. Fue así como alguien le preguntó de dónde había sacado el tema del amparo, y él dijo con una tonada deliciosamente cordobesa

–cuestión que lo caracterizaba- que lo había sacado de la manga: del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno. Efectivamente es así, porque lo sacó de lo que prescribe el artículo 33 de la Constitución Nacional que dice: “Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías...” –estamos ante una garantía- “...no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.” Ahí está la clave de bóveda de toda esta cuestión.

Cuando le preguntamos por qué había hecho sólo una cita doctrinaria, nada menos que la de Joaquín V. González, el eminente constitucionalista, estadista y profesor riojano –que es una honra para los argentinos-, nos contestó sencillamente que allí estaba todo. Es verdad. Y agregó otra cosa: “Las enciclopedias eruditas exponen mucho, pero cuando uno necesita resolver un problema constitucional práctico y concreto hay que ir al manual de Joaquín V. González.”

Efectivamente, si nos remitimos al manual de Joaquín V. González, encontraremos un párrafo de tres renglones en el que se expresa que todos los derechos y principios que están proclamados en la primera parte de la Constitución son directamente aplicables, aunque no existan leyes que los reglamenten. Es decir, tienen lo que hoy se llamaría operatividad.

De modo que Joaquín V. González predicaba, a fines del siglo XIX, la plena operatividad de los derechos. Y hoy día se lucha para que los derechos sociales y los derechos colectivos que ahora van a estar protegidos por esta ley que vamos a sancionar tengan la operatividad que se merecen. Y esto lo digo porque a veces se los viola no sólo por acción sino también por omisión de los poderes públicos, o por una acción de poderes privados o contrapoderes que pueden entorpecer el goce de determinados derechos.

Por eso esta ley será la ley de todos, por todos y para todos. Además, será una muestra magnífica de procedimiento autogestionario el hecho de haber llegado a un consenso que honra este Parlamento y que va a ser una herramienta puesta en manos del pueblo argentino, independientemente del sector político, social o religioso al que se pueda pertenecer.

Esta creación pretoriana había que cubrirla con una norma, porque no podía subsistir la laguna que hubo primero ni el adefesio del decreto-ley que medió después.

Lo único que teníamos era el hábeas corpus, que ahora también figura en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

Hubo autores que ya en las décadas del 40 y del 50 preconizaban que el hábeas corpus –entendido en una forma generosa- podía ser una herramienta equivalente al amparo.

Carlos Sánchez Viamonte, ilustre maestro de la escuela platense y de Buenos Aires, también predicaba incansablemente esa doctrina, dándole una dimensión mayor al hábeas corpus, pero no consiguió que fuera recepcionado jurisprudencialmente.

La señora diputada Romero, que tanto ha trabajado en todo esto, recogió –como lo han hecho otros legisladores- el aporte del derecho público provincial, que en éste como en muchos otros temas se ha anticipado al derecho público federal o nacional al consagrar el amparo en las normas positivas. Una cosa es una creación pretoriana de la que otra jurisprudencia puede desentenderse o desandar el camino, y otra es una ley o un cláusula constitucional, ya que no se puede derogar fácilmente o violar impunemente.

También quiero efectuar dos recuerdos. Uno tiene que ver con el viejo maestro de la escuela del Litoral –el doctor Adolfo Rouzaut-, quien a mediados de la década de 1930 publicó su libro sobre garantías y proclamaba la necesidad de que se reglamentara un amparo que fuera más allá de la protección de la libertad física o ambulatoria, para cubrir todos los derechos y libertades establecidos en la Constitución Nacional.

También es justo reconocer –porque esto tiene que ser colocado en un plano de suprapartidismo y no de partidismo- que entre los años 1944 y 1955 quien fuera juez de la Corte Suprema y en algún momento presidente de ella, el doctor Tomás Casares, emitió algunos votos amparistas, es decir, proclamando el amparo como una ampliación del sistema de garantías aunque no hubiera una ley reglamentaria que lo estableciera.

Claro está, señora presidenta, que la suerte de este instituto depende del manejo con que se lo articule. Sería un error creer que hoy estamos colocando en el plexo jurídico del país una especie de sanalotodo o un “arreglatuti”. No es así; el amparo no sirve para cualquier cosa. El amparo va a tener su dignidad, su prestancia y su eficiencia en la medida en que se lo utilice cuando no hay otro remedio más idóneo para proteger una garantía o un derecho violado. El amparo no es el remedio al cual necesariamente hay que acudir en primera instancia sino que es el remedio al cual hay que acudir cuando no se encuentra otro remedio porque no existe, o el que existe no es suficiente para reparar el derecho que se ha violado. Porque si todo es amparo, nada va a ser amparo. Lo peor que podría ocurrir es que llegáramos a una desnaturalización por una amparomanía que no está en la intención de los legisladores ni sería bueno para el equilibrio del sistema.

Acá hemos vivido un contraste surrealista. En América latina, continente al que pertenecemos con orgullo, teníamos el mamarracho legislativo que hoy queda derogado. México, por ejemplo, tenía un amparo que cubría todo –es decir, el hábeas corpus, la declaración de inconstitucionalidad-, que es lo que ahora dice el artículo 43, que probablemente sea la

incorporación más importante que se ha hecho en la reforma de 1994 para el reinado de la Constitución Nacional en el sistema de garantías.

Ese contraste surrealista lo estamos superando esta noche a través de esta nueva norma, y enhorabuena que así sea. Pero esta norma la van a aplicar los jueces. Y aquí quiero señalar brevemente lo siguiente. La historia judicial indica – aquí y en otros países, por lo que ningún juez tiene que sentirse aludido; en todo caso, al que le quepa el sayo que se lo ponga- que hay varias clases de jueces. Hay jueces amparistas, que serán guiados por las pautas de la razonabilidad para una aplicación justa y razonable -como acabamos de señalar- de esta herramienta.

También hay jueces escapistas, que con tal de no jugarse no resuelven nada, y menos un amparo; como decía un profesor, son los tribunales más competentes para declararse el mayor número de veces incompetentes, con el afán u objeto de no entender en los asuntos. Y en todas partes también existe el peligro de los jueces sensacionalistas –llamémosles hoy en día mediáticos-, que con tal de obtener una consagración pública inmediata son capaces de dictar medidas que saben que no van a tener andamio ni viabilidad desde el punto de vista de la protección práctica y efectiva de los derechos. Estos jueces bien deberían recordar –yo que no soy peronista puedo hacerlo con toda comodidad- lo que en el manual de conducción política decía un ex presidente diferenciando la popularidad del prestigio. El decía que la popularidad se puede adquirir y perder fácilmente; en cambio, el prestigio es muy difícil de ganar pero si se pierde no se recupera nunca más. Entonces, a los jueces que quieran hacer sensacionalismo les convendría tener la prudencia de preservar el prestigio de la institución judicial y no malversarlo de una manera inocua.

La eficacia –y acá está la clave de la cuestión- va a depender de la dosis de energía jurisdiccional que los magistrados de todos los fueros y de todo el país pongan en la aplicación de esta y de todas las normas. De nada vale que sancionemos más y más normas si no hay energía jurisdiccional en la autoridad de aplicación, es decir, en los que tienen que declarar si una norma es constitucional o no, si es razonable o no y si es operativa o no; o sea, todo aquello que los jueces en definitiva tienen a su alcance en su amplia esfera de competencia.

También hay que reconocer, en homenaje a la verdad, que aun bajo el decreto ley del gobierno de facto hubo jueces, e incluso la propia Corte Suprema, que no lo aplicaron y declararon la inconstitucionalidad de normas, como en los casos Outón y Mate Larangeiras Mendez, en que directamente barrieron con esa prohibición del artículo 2º del decretazo y declararon una inconstitucionalidad porque era la única forma de obtener la protección de un derecho.

Hoy es también el amparo –y estamos dando cumplimiento a ello- una exigencia que surge de los compromisos internacionales que ha contraído la Nación Argentina. El Pacto de San José de Costa Rica y las sucesivas declaraciones de derechos y garantías regionales o mundiales hablan de que hay que contar con remedios de protección rápida, eficaz y real de los derechos; si no, los derechos no son derechos ni declaraciones sino meras declamaciones. De modo que de alguna manera también tenemos que hacer presente que el verdadero derecho subjetivo es el que puede obtener que se remueva el obstáculo que lo viola, que en definitiva repare el daño causado e incluso haga responsable al funcionario o al grupo que lo afectó. La Argentina cumple entonces con un ideal.

Cuando le preguntaron a un ilustre jurista francés a fin del siglo que acaba de terminar cuál era el logro mayor que el siglo podía arrojar, es decir, si era el viaje a la Luna, la energía atómica o los grandes progresos de la medicina, dijo: “No. La conquista más firme que está por encima de las ideologías y que derrotó a todos los totalitarismos, de un extremo y del otro, es la figura del Estado de derecho”. Hoy estamos poniendo una columna más que va a apuntalar al Estado de derecho y para que nadie quede –ya que hablamos de amparo- al desamparo.

El justicia de Aragón, creado en el fuero de Aragón en el siglo XII, es decir, unos años antes de la Carta Magna de los ingleses, preveía que el justicia podía ir incluso al lugar donde estaba violado el derecho y si el rey no había cumplido con la orden impartida por él de que se restableciera el derecho el justicia podía valerse de los medios que tuviera a su alcance para hacer efectivo el derecho y eliminar el factor que lo perturbaba.

Espero que no tengamos necesidad de que los jueces deban acudir a erigirse en justicias propios, en llaneros solitarios. Tengo la seguridad de que con estas herramientas todos los poderes de derecho y de hecho van a tratar las resoluciones judiciales. *(Aplausos.)*

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires, que comparte su tiempo con la señora diputada Carrió.

Sra. Rodríguez.- Señora presidenta: a efectos de ser breve solicito la inserción de parte de mi discurso en el Diario de Sesiones.

- Ocupa la Presidencia la señora vicepresidenta 3ª de la Honorable Cámara, doña Graciela Camaño.

Sra. Rodríguez.- Aquí se ha mencionado el origen jurisprudencial y se han citado los casos Siri y Kot de la Corte Suprema que tuvieron un espíritu absolutamente generoso para restablecer los derechos fundamentales. Una vez que hay una violación al derecho el remedio es el amparo, salvo que exista un medio más idóneo. Esta idea en realidad fue restringida o encorsetada por el decreto ley 16.986, limitándose la procedencia únicamente frente a actos de autoridades. También se negaba la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las normas y se preveía un plazo absolutamente exiguo de caducidad de la acción, así como también se negaba la admisibilidad cuando existían recursos administrativos o cuando se pudiera afectar un servicio público. Esto fue limitando cada vez más la concepción que tuvo la Corte en los casos Siri y Kot hasta que llegamos a 1994. Los constituyentes vuelven a la vieja doctrina de la Corte Suprema en el artículo 43 estableciendo claramente que el remedio constitucional por excelencia cuando hay conculcación de derechos es el amparo. Es decir que el amparo es la vía para restablecer un derecho constitucional vulnerado, salvo que haya un remedio más idóneo. Me parece que este es el principio que debe quedar claro aquí.

Podríamos decir que ha habido una derogación tácita de varias disposiciones del decreto ley 16.986; sin embargo, esto no es suficiente, porque tanto la vieja doctrina como los constituyentes tienen una concepción diametralmente opuesta del decreto ley 16.986, y por lo tanto necesitamos esta regulación para volver a los orígenes.

Voy a dejar para la diputada Carrió la explicación de algunas cuestiones conceptuales sobre el alcance del amparo, y en particular me referiré al amparo colectivo teniendo en cuenta que no ha habido una reglamentación anterior y que varios legisladores ya se han expresado sobre el llamado amparo individual.

Resulta importante que en este debate dejemos en claro cuáles son los criterios que están inspirando esta norma. Actualmente existe una brecha interpretativa muy grande -que justamente por la falta de reglamentación estamos dejando a los jueces- en cuestiones como la legitimación activa, cuáles son los derechos e intereses susceptibles de protección –ya que la reforma constitucional adoptó una nueva terminología para con los derechos de incidencia colectiva-, y el trámite y los efectos de la sentencia. En este proyecto estamos incorporando los alcances para quienes no participaron del procedimiento, la ubicación territorial y el alcance de la cosa juzgada.

Hasta ahora la jurisprudencia ha sido oscilante en algunos aspectos y más clara en otros, pero no es suficiente a los fines de dar previsibilidad a los ciudadanos para saber cómo debe ser implementado el amparo colectivo. Por eso estamos asumiendo esta deuda pendiente que consiste en reglamentar el artículo 43 de la Constitución Nacional.

- Ocupa la Presidencia la señora vicepresidenta 1ª de la Honorable Cámara, doña Patricia Vaca Narvaja.

Sra. Rodríguez.- Quiero destacar algunos beneficios que tiene el amparo colectivo y la reglamentación que proponemos. En primer lugar, permite una mayor protección de los derechos vulnerados. En la actualidad, la relación entre los litigios judiciales y la vigencia de los derechos es notoria. La creación de herramientas como el amparo colectivo da mayores posibilidades de acceso a la Justicia y un mayor índice de satisfacción de derechos y necesidades jurídicas.

En segundo lugar, reduce ciertos obstáculos generales de acceso a mecanismos institucionales destinados a prevenir y resolver conflictos con la idea de ensanchar la garantía constitucional de igualdad prevista en el artículo 16. La idea es justamente que puedan acceder quienes hoy están fuera del sistema judicial.

Por otra parte, permite evitar una sobrecarga en el ámbito jurisdiccional porque la excesiva judicialización individual de problemáticas que podrían tener una dimensión colectiva se traduce en mayor ineficiencia de los órganos judiciales y en una prestación de justicia no equitativa. Por lo tanto, colectivizar determinadas demandas de protección de derechos lleva a liberar a los tribunales de la tarea de ocuparse de una multiplicidad de reclamos individuales que pueden condensarse en un único proceso.

Asimismo permite resolver algunos costos económicos del litigio que en este momento representan uno de los mayores obstáculos para acceder a la Justicia. Gracias al amparo colectivo, algunas personas que no pueden sortear problemas como costos de honorarios, tasas, etcétera, tendrían esta posibilidad.

Finalmente, se superan algunos problemas relacionados con la falta de incentivos para demandar. Muchas veces el monto de las prestaciones en juego no justifica individualmente un reclamo; por ejemplo, una persona no va a efectuar un reclamo por un monto mínimo. Sin embargo, para quien es demandado sí implica una cuestión de trascendencia patrimonial importante. Esto resulta bastante claro en los casos de consumidores. Existe un caso llamado "moneditas", según el cual lo que cada uno de los consumidores tenía que reclamar en forma individual tenía poca significación, pero para las empresas telefónicas representaba un enriquecimiento muy grande. Esto sólo se puede superar por medio de mecanismos de esta índole.

Finalmente, el amparo colectivo permite la defensa de aquellas personas o grupos que no conocen sus derechos ni los mecanismos que existen para hacerlos valer.

La propuesta de reglamentación que estamos discutiendo resuelve algunos de los problemas que he enunciado en relación con los derechos protegidos. Mantenemos la misma terminología que utilizó la reforma constitucional: derechos de incidencia colectiva.

Entre los criterios que consideramos útiles para identificar la procedencia en términos de qué es la amenaza de afectación en los derechos de incidencia colectiva, cabe citar la necesidad de proteger bienes colectivos jurídicos de carácter indivisible, como por ejemplo, el medio ambiente.

Otro criterio sería la titularidad necesariamente colectiva de un bien, un derecho, su goce o ejercicio. Aquí nuevamente el ejemplo es la propiedad comunitaria de las tierras de las comunidades indígenas.

Otro criterio es el alcance colectivo del remedio requerido para prevenir o reparar el hecho, acto u omisión ilícito. Son casos en los cuales si bien el reclamo puede ser individual, la respuesta finalmente tiene un efecto que lo excede. Por ejemplo, la colocación de una rampa para personas con necesidades especiales responde al requerimiento de una persona, pero la respuesta afecta a todos.

La afectación que un mismo hecho, acto u omisión produzca a una categoría o grupo de individuos sería otro criterio. En realidad, por economía procesal conviene tratar las afectaciones en un mismo proceso. En esto el tema de los usuarios y los consumidores suele ser un caso paradigmático.

Los derechos de incidencia colectiva de los que estamos hablando –a título enunciativo- son la salud pública, la protección de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano; la protección del patrimonio cultural; la correcta comercialización de mercaderías; la competencia leal; el control de monopolios; la publicidad; la información veraz; el acceso a los servicios públicos y a una prestación uniforme, eficiente, equitativa y oportuna; la defensa del usuario y del consumidor, y la protección contra hechos, actos u omisiones que tengan por objeto o por resultado la discriminación, sea por motivos de raza, color, etnia, linaje, origen u otras categorías sospechosas.

Por lo tanto, estamos pensando en la protección tanto frente a casos que involucran estrictamente bienes indivisibles como algunas situaciones en las que jurídica o fácticamente no alcanzaría a bienes indivisibles.

Es absolutamente importante el concepto de derechos de incidencias colectiva porque la interpretación restrictiva de su alcance frustraría la herramienta que estamos tratando de establecer, convirtiéndola en una disposición constitucional vacua dentro del sistema de protección de derechos.

En relación con la legitimación activa, fundamentalmente quiero destacar que en conjunto con el avance doctrinario y jurisprudencial hemos saldado la discusión sobre las personas afectadas. Se define con claridad que quienes pueden tener legitimación para interponer una acción de amparo son las personas afectadas. Hemos salido de la vieja idea que debía existir un derecho conculcado; es suficiente la afectación del derecho.

Además, se agrega otro legitimado que no figura en el artículo 43 de la Constitución Nacional: el Ministerio Público, fundamentalmente teniendo en cuenta su misión de velar por la defensa de la legalidad.

Con respecto al procedimiento y a algunas reglas que son comunes al amparo individual y otras que son específicas del amparo colectivo, tratamos de resolver los problemas de la carencia de reglas precisas de representación imperfecta de grupos o de personas por parte de asociaciones o de individuos, y el tema –como dije anteriormente- de defectos de la sentencia.

Dado que los amparos colectivos pueden involucrar más intereses de quienes aparecen inicialmente como actor y demandado, jurisprudencialmente se permitió que hubiera presentaciones espontáneas y convocatorias por parte de los tribunales.

Por eso es importante que estos procesos tengan mayor amplitud que los tradicionales y permitan integrar la litis debidamente dado que los efectos van a alcanzar a otras personas.

Nos hemos esforzado para garantizar una adecuada protección mediante requisitos de publicidad, la participación de diferentes legitimados, la posibilidad de unirse al proceso de diferentes formas y la obligación del Ministerio Público de controlar la legalidad de los juicios en los casos de amparos colectivos.

En términos de publicidad creamos un registro de amparos colectivos que tiene que habilitar un sistema de consultas de acceso público y que debe informar de todos los actos que notifique el juez. Esto es lo que permite que la gente pueda conocer la existencia de amparos colectivos y pueda intervenir. Es fundamental que este registro funcione bien porque es lo

que permitirá evitar sentencias contradictorias, el riesgo de superponer procesos o que haya información errónea respecto de los procesos que se estén tramitando. También es una garantía para los ciudadanos.

La publicidad es otro requisito fundamental. Por eso, promovida la acción de amparo por tres días, tiene que darse a publicidad incluyendo espacios de televisión y de radio. Para eso hemos usado los espacios de que dispone el Estado. El Poder Ejecutivo tiene que cumplir con ese deber de publicidad porque, de lo contrario, nuevamente se frustrará la posibilidad de participación.

Por último, en relación con los efectos de la sentencia, se debe señalar que la sentencia sólo hace cosa juzgada respecto del objeto del amparo. La sentencia que rechaza por cuestiones formales hace sólo una cuestión de cosa juzgada formal.

En los procesos colectivos la sentencia alcanza a todo el grupo afectado en la jurisdicción territorial de juez de primera instancia. Y en caso de un amparo colectivo, cualquier legitimado que no haya intervenido en el proceso puede intentar otra acción si se vale de una nueva prueba.

Cualquier miembro del grupo afectado puede pedir la ejecución de la sentencia y la acción colectiva no genera la litispendencia respecto de las acciones individuales.

La doctrina se preocupó por la posible afectación del derecho de defensa en juicio en el amparo colectivo. Con estas previsiones eso se ve absolutamente contemplado de manera que no pueda alegarse afectación del derecho de defensa y de esa forma cumplimos con el mandato constitucional.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Tiene la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. Carrió.- Señora presidenta: quisiera relatar de qué manera se redactó el artículo 43 en la Convención Constituyente al solo efecto de dejar aclarada la interpretación y de qué manera esta ley viene a reglamentar en forma adecuada y correcta ese artículo 43.

No estuve en la Comisión de Derechos y Garantías, sino en la de Tratados Internacionales, pero nos tocó formar parte de la mini comisión redactora que tuvo a su cargo la redacción de los artículos y tuvimos una participación directa, básicamente en la redacción del artículo 43.

Lo que estuvo claro en aquella Convención Constituyente de 1994 era lo que señalaron muchísimos señores diputados. En esa comisión el espejo que se quería romper era el decreto ley 16.986. Es decir, la redacción del artículo 43 fue concebida para romper con el espejo de esa norma. Y el espejo al que se quería volver era el de los casos Siri y Kot.

Por eso me gustaría precisar ciertas cuestiones, porque podrían existir algunas diferencias de interpretación. En el caso Siri nadie sabía quién cerró el periódico; se trataba de una autoridad desconocida. El periódico se había cerrado, pero nadie se hacía cargo. Finalmente, esto ayudó a que se ejecute la orden judicial. En el caso Kot, se trataba de actos de particulares, vinculados con la ocupación de una fábrica por parte de obreros.

El juez de la Corte Alfredo Orgaz dice que alcanza la clara y manifiesta violación a un derecho constitucional conculcado para que un juez debe reestablecer de inmediato el derecho vulnerado. Así en Kot se empiezan a precisar algunos requisitos.

Es obvio que en la época de Onganía se pretende dar vuelta la significación que venían teniendo en la jurisprudencia los casos Siri y Kot, que finalmente eran los precedentes que usaban los jueces. Existía también el acompañamiento de un rico derecho provincial –como señalaba la diputada Rosario Romero–, destacándose Carlos Sánchez Viamonte, quien influyó en la Constitución de Entre Ríos, que fue la fuente de todas las nuevas constituciones provinciales, como las de Chaco, Misiones y otras. Es decir que en materia de derechos y garantías la fuente fue esa hermosa Constitución de Entre Ríos de 1933.

¿Cómo mata al amparo la ley 16.986? Lo hace con su artículo 2º, que establece el juicio de admisión previa. Allí se señala que cuando alguien interpone un amparo, antes de correr el traslado, el juez deberá efectuar su revisión.

Entonces, si existe la vía administrativa, no corresponde; si se afecta un servicio público, no corresponde; si se tiene que declarar la inconstitucionalidad de un acto, no corresponde; si se pasa el plazo, no corresponde. En realidad, la valla puesta fue el artículo 2º.

Como decía el señor diputado Vanossi, todo el derecho constitucional y los profesionales del derecho pelearon años contra ello, porque un juez para ser garantista tenía que declarar previamente la inconstitucionalidad de un inciso del artículo 2º de la ley mencionada.

Como muchos profesionales no planteaban la inconstitucionalidad, los jueces decían que no podían actuar porque se los impedía el artículo, y tampoco podían declarar su inconstitucionalidad porque no se lo habían solicitado.

Esta era la traba o maraña jurídica que se armaba y que hacía de los amparos casos académicos, sin que nadie pudiese obtener la respuesta.

La Comisión de Derechos y Garantías de 1994 -vuelvo a señalar que no participé de sus deliberaciones, pero escuché- viene a redactar un artículo en contra del artículo 2º. Por eso agradezco tanto a la comisión y a la diputada Rosario Romero que permitiera la introducción de la supresión del juicio de admisibilidad previa, porque en la historia ha sido nefasto, aunque reconozco la absoluta buena intención de los diputados que actuaron.

También quiero referirme a la primera parte del artículo 43 de la Constitución Nacional. Los convencionales dijeron que toda persona puede interponer la acción expedita de amparo, siempre que no exista "otro medio judicial más idóneo". No hablan de "otro medio judicial idóneo". Lo que quiso decir el constituyente es que el medio idóneo para la reparación inmediata de derechos constitucionales conculcados es el amparo, salvo que haya una vía más rápida, que otra forma de protección la asegure de manera más rápida y eficaz.

Lo que no quiere decir es que sea un remedio heroico. Para la vulneración clara y manifiesta de derechos constitucionales el remedio ordinario es el amparo, justamente porque lo que quiere el constituyente es que la Constitución impere en la vida de sus habitantes. Por eso dice "más idóneo"; esa es la interpretación que quiero fijar, porque puede dar lugar a confusión.

El hecho cierto es que el amparo no es ordinario en un país que respeta las reglas del Estado de Derecho y de los derechos humanos. Pero si en ese país no se respetan las reglas de los derechos humanos el amparo será ordinario. Esto depende del grado de violación diaria y no del remedio.

El texto, tal como venía de la Comisión de Derechos y Garantías, decía que procedía el amparo contra actos de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente lesionen, restrinjan, alteren o amenacen con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley.

De modo tal que el amparo no es sólo la vía para proteger un derecho previsto en la Constitución. Incluimos no sólo los tratados que figuran en el artículo 75, inciso 22, sino que aclaramos que el amparo también es la vía idónea cuando a alguien le lesionan un derecho previsto en la ley que pueda ser considerado derecho humano.

¿Y cuál es la fuente de esto? Por eso tomé la intervención de Entre Ríos. Es cierto que no hubo un gran debate, porque si lo hacíamos no salía esta última palabra, entonces lo tapamos. Pero lo que quisimos poner claramente cuando pusimos la palabra ley es el mandamiento de ejecución y prohibición que estaba en la vieja Constitución de Entre Ríos.

De modo tal que en el artículo 42 está el viejo amparo, pero también están los mandamientos, las *injunctions* y los *mandamus* previstos en la famosa Constitución de 1933 y después en las otras Constituciones. No debe asustar a nadie que cuando esa sea la vía idónea se pueda, a través del amparo, reparar o restablecer un derecho humano no previsto a lo mejor en la Constitución pero sí en la ley.

Esto es muy importante para la parte obrera en la Argentina y está redactado con esa intención.

En la última parte, la comisión redactora autorizó esta redacción: "En el caso el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto de omisión lesiva." En realidad, esta redacción de la Constitución va contra el inciso d) del artículo 2º de la ley 16.986, que decía que si había que declarar la inconstitucionalidad, el amparo no va.

Recién me preguntaba el señor diputado por Córdoba -fuimos convencionales juntos- si habíamos discutido en el seno de la comisión redactora si esta declaración de inconstitucionalidad era a pedido de parte o de oficio. Y la verdad es que no se puso justamente para que quede claro que es de oficio. Es decir, el juez lo podrá hacer cuando estime que hay vulneración.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- El señor diputado Agud le está solicitando una interrupción. ¿La concede?

Sra. Carrió.- Sí, señora presidenta.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Para una interrupción, tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Agud.- Señora presidenta: no vamos a retrotraernos al debate del 94, pero en realidad es de resaltar la gravedad de la declaración de inconstitucionalidad de una ley, que significa nada menos que revisar la decisión de un poder por otro poder, en este caso el Poder Judicial y el Poder Legislativo. El debate se dio en el seno de la Convención Nacional y finalmente triunfó la postura de que los jueces podían declarar la inconstitucionalidad de las leyes en un procedimiento sumario, como es el amparo, y no solamente en el contradictorio.

Solicito esta aclaración porque tengo dudas de que en el debate no se haya interpretado aquella norma, y se sostenga que la declaración que ahora se garantiza por ley podrá ser a pedido de parte y no de oficio. Le pido esta aclaración a la señora diputada Carrió porque ella intervino en aquel debate.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Continúa en el uso de la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. Carrió.- De acuerdo con el texto no se requiere pedido de parte, ya que dice: "El juez podrá". También puede ser a pedido de parte, pero si no lo hubo y hay un acto que viola el derecho humano fundamental, se entiende que lo más importante es reparar ese derecho, y si para eso debo remover el obstáculo de la ley, podré hacerlo. Lo que se entendió es que en términos de supremacía de la Constitución, lo que vale es hacer supremos los derechos humanos en ella contemplados, incluso por encima de la facultad legislativa cuando ella es violatoria de los derechos humanos constitucionales.

En aquel momento la jurisprudencia variaba en la Corte Suprema de Justicia; algunos decían que la declaración de inconstitucionalidad era sólo a pedido de parte, mientras que otros sostenían que en materia de competencia era de oficio.

Lo curioso es que el primer caso de control de constitucionalidad que se da en la historia constitucional contemporánea es el caso *Marbury v. Madison*, en la que el juez Marshall declaró de oficio la inconstitucionalidad de la norma, ya que nadie se lo había pedido. Es cierto que se trataba de una norma de competencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos.

En mi opinión eso ya fue saldado, porque esta Corte ha reiterado la posibilidad de la declaración de inconstitucionalidad de oficio. Además, esa fue la intención del convencional.

Este proyecto avanza decisivamente en un tema que pudimos haber solucionado por consenso en 1996, pero que no pudo salir de este recinto por orden del gobierno de aquel entonces. Además, es un tema que permanentemente se frenaba en el Senado de la Nación.

Nos encontramos considerando un proyecto de los que no se registran en los diarios, pero que son decisivos para la vida de la Nación. Esto nos habla de la posibilidad de construir consensos cuando hay comunidad de principios y calidades humanas para hacerlo. Por eso agradezco especialmente a la señora diputada del oficialismo Rosario Romero, que actuó con una generosidad no vista en los últimos años en esta Cámara.

En mi opinión no nos debemos preocupar por la batalla que quizás se dé mediáticamente contra estas normas. En esto consiste la pelea. En este sentido, quisiera reiterarles algo que recordé en el seno de la comisión: cuando en su momento dimos a conocer la redacción que habíamos elaborado con Juan Pablo Cafiero, por el Frepaso, y quien les habla, por el radicalismo, tuvimos más de diez editoriales en contra de los diarios de la Argentina.

Recuerdo también que la norma del inciso 22 del artículo 75 casi determina la caída de la Convención. Por suerte muchos convencionales desobedecieron la orden que venía desde Olivos, porque ADEPA presionaba para que se cayera la Convención, dado que ya se había aprobado el Núcleo de Coincidencias Básicas.

De modo que en este tema no vamos a contar con la aprobación de quienes quieren restringir este tipo de garantías. Lo importante es que los mismos que la boicotearon, tal como surge de la historia de esta norma -en la Comisión Redactora de la Convención me tuvieron que poner un comisario al lado porque había peleas en todos los bloques-, luego se pasearon por el mundo diciendo que constituía una legislación de avanzada en materia de derechos humanos.

No me cupo una gran participación en la redacción de este proyecto. Por el contrario, sólo intervine en la última parte. Pero felicito a los diputados y asesores que trabajaron en ella. Para nosotros, quienes enseñamos derecho constitucional, para los que estuvimos en la Convención Constituyente y para muchos argentinos, esta norma es trascendente, pero que se apruebe por consenso es todavía más importante. (*Aplausos*).

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Binner.- Señora presidenta: es verdaderamente un motivo de alegría comenzar a cumplir con las asignaturas pendientes que nos ha dejado la reforma constitucional del año 1994, entre ellas, esta ley de acción de amparo.

Esta es una norma que hace tiempo se está analizando en esta Cámara. En este sentido, los trabajos de los señores diputados Vanossi, Marcela Rodríguez, Baladrón y Romero han permitido superar la modalidad impuesta por los decretos leyes de facto de los años 1966 y 1967, que limitaban total y absolutamente las acciones de amparo.

El artículo 43 de la Constitución Nacional al que se ha hecho referencia recientemente es el que desarrolla jurisprudencia en esta materia. Queremos rescatar dos temas fundamentales que plantea esta iniciativa: el primero está vinculado con el amparo colectivo y el segundo con la búsqueda de consenso.

El amparo colectivo es una creación por la cual se encuentran legitimados los afectados, y esto es realmente importante porque asume el trabajo de las asociaciones de defensa de derechos de incidencia colectiva. Se crea indudablemente el registro de amparos colectivos que complementa este hecho tan importante.

El otro aspecto que nos parece altamente significativo es la búsqueda de consenso, puesto que se concede al juez la posibilidad de convocar a las partes a fin de que en una audiencia puedan arribar a soluciones consensuadas. Creemos que este es un avance extraordinario del proyecto que vamos a aprobar en pocos instantes.

Ante tantas explicaciones brindadas por los señores diputados, sólo nos resta rescatar el valor fundamental de cumplir la tarea que nos dejó pendiente la reforma del año 1994, esperando que esta participación no sea parte de esa figuración que nos dejó aquella milonga argentina que decía que al partir la carrera el caballo del protagonista parecía un elefante en un mitín de ratones. Creo que decir "largaron" permite pensar en una construcción que dé cumplimiento a los pactos como el de San José de Costa Rica. Esto nos posibilitará colocarnos en sintonía con esos derechos y garantías fundamentales, como acontece con la acción de amparo.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Tiene la palabra la señora diputada por Santiago del Estero.

Sra. Velarde.- Señora presidenta: el tratamiento de la nueva ley de amparo aparece como el resultado necesario o la lógica consecuencia de las circunstancias ipso fácticas que rodean al instituto, a saber: su consagración constitucional en la reforma de 1994; la antigüedad de la ley vigente; los nuevos derechos y garantías reconocidos; y la creciente demanda social que exige que esos derechos y garantías tengan una vigencia plena y efectiva.

Cuando hablamos de legislar sobre amparo, nos estamos refiriendo a una de las garantías más importantes del estado de derecho. Se trata de una institución que habrá de crear una herramienta inmediata para que sean efectivos los derechos individuales y colectivos, los que en su conjunto conforman la libertad civil y política. Es decir que estamos legislando sobre la garantía de la garantía. Procede contra toda acción u omisión de autoridad pública o particulares que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta derechos o garantías reconocidos por la Constitución Nacional, un tratado o la ley.

Pero una cosa es lo que expresa la letra de la Constitución y otra asegurar que en la práctica se cumplan sus preceptos. No existen garantías ni derechos consagrados en el orden jurídico si no contamos con los elementos adecuados para hacerlos efectivos. Esto es lo que se pretende sancionar, ya que representan el espíritu de la futura ley: lograr la operatividad, la vigencia efectiva y la puesta en práctica del derecho o la garantía constitucional. En este sentido entendemos que, en líneas generales, el proyecto que acompañamos presenta como nota distintiva el hecho de evitar la desnaturalización de la garantía por exceso o por defecto.

En la práctica judicial argentina existe la tendencia de los jueces de delegar la acción con una interpretación ritualista y aislada de los requisitos exigidos para su procedencia.

En ese sentido, entendemos que estamos legislando no para que la garantía sea restrictiva. Tampoco lo estamos haciendo para que algo que debe ser excepcional se convierta en la vía ordinaria del debido proceso. La desnaturalización de la garantía por exceso de ritualismo pone en juego un aspecto fundamental del estado de derecho, tal como acontece con el acceso a la Justicia y el debido proceso. Nada de lo que hagamos los representantes del pueblo para garantizar el acceso a la Justicia y el debido proceso está de más, sobre todo en un país que ha iniciado un camino de acelerada protección para aquellos que sufren una manifiesta violación de sus derechos.

Además de evitar la desnaturalización de la garantía, este proyecto de ley que vamos a sancionar permitirá que exista otra de las características del amparo: consagra el principio de la celeridad procedimental.

Eso lo vemos en artículos como el que habla del plazo para dictar sentencia, que es de tres días; también se faculta al juez a rechazar *in limine* la intervención de terceros, cuando tenga por objeto dilatar el proceso; se amplía el plazo para interponer la acción, que ahora es de 45 días; y se consagra un plazo de caducidad.

En suma, señora presidenta, estamos avanzando conforme a los países más desarrollados del mundo, no sólo en la gama del desarrollo económico sino en el reconocimiento y en el ejercicio efectivo de derechos individuales y colectivos. Estamos legislando para la vigencia de una institución que, como dijimos, hace a la naturaleza misma del Estado de derecho. En definitiva, estamos dando un paso más en la consolidación de nuestra democracia: más justicia para más argentinos. *(Aplausos.)*

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Tonelli.- Señora presidenta: cuando a uno le toca hablar luego de legisladores que conocen tan a fondo el tema, realmente no es mucho lo que puede agregar. De modo que voy a ser muy breve para no redundar en conceptos que ya se han vertido.

Me parece que no podemos concluir la sesión de hoy sin hacer explícito algo que ha estado implícito en las intervenciones anteriores, y que es un homenaje a los jueces de la Corte Suprema que en 1957 pretorianamente crearon el amparo.

En 1957 era evidente –ya lo venía siendo tiempo atrás– que había un gran número de situaciones en las cuales estaban afectados derechos de primerísima jerarquía, diferentes de la libertad ambulatoria, para los cuales no existía un remedio procesal apto, idóneo y eficiente. Los abogados, con el empeño y la perseverancia que los caracteriza, en varias oportunidades habían planteado vías alternativas –por ejemplo, la del hábeas corpus para proteger derechos diferentes de la libertad ambulatoria– pero no encontraron eco ni solución, hasta que un caso emblemático y paradigmático llegó a la Corte.

Se trataba de un caso en el cual estaba afectada nada menos que la libertad de expresión o de opinión, a la cual – como sabemos– la Constitución le ha dedicado una atención preferencial, no sólo en su artículo 14 sino también en su artículo 32. Recuerdo el caso: el dueño y editor responsable del periódico "Mercedes" lo encontró clausurado, la policía decía que lo había hecho por una orden superior, pero ninguna autoridad se hacía cargo de esa orden. Tanto en primera como en segunda instancia, la solución había sido denegada, pero cuando el caso llegó a la Corte, que en ese momento estaba bajo la conducción sabia y valerosa de Alfredo Orgaz, se encontró la solución.

La Corte sencillamente hizo que los derechos, que hasta ese momento y en muchas situaciones eran meros catálogos de ilusiones, se tornaran operativos y efectivos. Sobre la base de una cita de Joaquín V. González y el sencillo pero

irrefutable argumento de que cuando los derechos esenciales de la Constitución no encontraban satisfacción por otra vía los jueces tenían la obligación de tornarlos operativos y resguardarlos, la Corte consagró pretorianamente el amparo, y a partir de allí se abrió un ancho camino para la protección de derechos de primerísima jerarquía.

De modo que me parece que no podemos concluir esta sesión, que además casi coincide con el cincuentenario de ese primer fallo de la Corte en el caso Siri, sin homenajear a la Corte que bajo un gobierno de facto -y corriendo riesgos que ellos mismos no sabían cuáles eran- dio solución al caso planteado.

Vaya pues mi homenaje a Alfredo Orgaz, Manuel Argañarás, Enrique Galli y Benjamín Villegas Basavilbaso, que fueron los cuatro jueces de la Corte que firmaron la sentencia de Siri y consagraron el amparo por primera vez en la Argentina. *(Aplausos.)*

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

Sr. Solanas.- Señora presidenta: solicito la inserción de mi discurso en el Diario de Sesiones.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Oportunamente la Honorable Cámara se pronunciará respecto de los pedidos de inserción formulados por los señores diputados.

Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Rossi.- Señora presidenta: como los presidentes de bloque acordamos no hacer discursos de cierre debido a la unanimidad existente, solicito que todos los señores diputados estemos autorizados a realizar las inserciones que deseemos hacer.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Su solicitud será tomada en cuenta, señor diputado.

Se va a votar en general el dictamen de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia recaído en el proyecto de ley sobre régimen de la acción de amparo, que consta en el Orden del Día N° 224.

- Resulta afirmativa. *(Aplausos.)*

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Rodríguez.- Señora presidenta: solicito que quede constancia de que el proyecto ha sido aprobado por unanimidad.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Queda constancia de que la votación ha resultado afirmativa por unanimidad. *(Aplausos.)*

Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. Urtubey.- Señora presidenta: la comisión pide que todos los artículos sean votados en un solo acto.

Previamente la señora diputada Romero dará lectura de las modificaciones propuestas por los señores diputados Alvarez, Ruckauf y Marcela Rodríguez, que han sido acordadas en el transcurso de esta sesión, a efectos de que luego votemos los treinta y cinco artículos en un solo acto con las correspondientes modificaciones.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Si hay asentimiento, se procederá en la forma indicada.

- Asentimiento.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Tiene la palabra la señora diputada por Entre Ríos.

Sra. Romero.- Señora presidenta: el texto del segundo párrafo del artículo 4° quedaría redactado de la siguiente manera: "La interposición de la demanda de amparo suspende el plazo para la promoción de las acciones y recursos administrativos o judiciales."

La redacción del segundo párrafo del artículo 7° sería la siguiente: "El juez interviniente debe determinar la índole de la contracautela para cubrir los daños y perjuicios que de su otorgamiento pudieran derivarse. Deberá resolver sobre su procedencia dentro del plazo de dos (2) días."

El segundo párrafo del artículo 8° diría así: "La caducidad puede ser declarada de oficio o a pedido de parte." Y en el último párrafo de ese mismo artículo se elimina la palabra "estos" antes de la expresión "actos procesales que debe cumplir la parte a quien incumbe impulsar el proceso."

En el artículo 9°, que se refiere a los requisitos de la demanda, luego de todos los incisos vendría la siguiente redacción: "No será admisible el reclamo de daños y perjuicios en la acción de amparo ni la acción contra autos o resoluciones judiciales dictadas en el curso de un juicio."

Al final del artículo 13, que habla de los defectos formales, se agrega lo siguiente: "Esta resolución será notificada personalmente o por cédula."

El cuarto párrafo del artículo 21 diría así: "La sentencia recaída en el amparo colectivo no obsta a la presentación de acciones de amparo individuales sobre el mismo objeto, por los legitimados que no intervinieron personalmente en el proceso colectivo, dentro del plazo establecido en el artículo 3°."

Al final del segundo párrafo del artículo 22 se sustituye la oración final por la siguiente: "El recurso interpuesto por el rechazo de la intervención de terceros suspenderá el trámite del proceso, salvo que la demora pudiera ocasionar un gravamen irreparable."

La primera parte del segundo párrafo del artículo 24 quedaría redactado de la siguiente manera: "Sustanciado el recurso, el tribunal debe expedirse dentro del plazo de cinco(5) días. Su interposición no suspende la ejecución de la sentencia."

Por su parte, en el artículo 27, que se refiere al registro, se suprime totalmente el tercer párrafo, que a su vez se agrega en los siguientes términos al artículo 34 como disposición transitoria. El artículo 34 quedaría así: "Las sentencias que admiten un amparo colectivo dictadas en procesos en que no se aplica esta ley pueden ser ejecutadas por cualquier miembro del grupo en los términos del artículo 28.

"La Corte Suprema de Justicia de la Nación deberá reglamentar el funcionamiento del registro previsto en el artículo 27 dentro de los ciento veinte(120) días posteriores a la promulgación de esta ley."

El artículo 29, sobre las costas, quedaría redactado de la siguiente manera: "Las costas del proceso se imponen a quien resulte vencido. Puede eximirse de costas en todo o en parte a quien haya tenido razón plausible para litigar. Si

estando en curso la tramitación de un amparo se dicta resolución administrativa o judicial que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, el juez podrá imponer las costas al demandado.”

Estas son las modificaciones propuestas, algunas de las cuales son casi formales, mientras que otras lo son de contenido, pero han sido acordadas por todos los bloques.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Se van a votar en un solo acto los artículos 1º a 35 con las modificaciones propuestas por la señora diputada Romero y aceptadas por la comisión.

- Resulta afirmativa.
- El artículo 36 es de forma.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- La votación ha resultado afirmativa por unanimidad.

Queda sancionado el proyecto de ley. *(Aplausos)*

Se comunicará al Honorable Senado.

Sr. Presidenta (Vaca Narvaja).- La Presidencia solicita el asentimiento de la Honorable Cámara para autorizar las inserciones solicitadas y que presenten los señores diputados.

- Asentimiento.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- Se harán las inserciones solicitadas.