H. Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
14 JUN 1994
REG. TC N° 235 Fs. 173

Convención Nacional Constituyente

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
1

PROYECTO DE REFORMA

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

SANCIONA:

Incorpórase como artículo nuevo en el Capítulo II (nuevo) de la Primera Parte de la Constitución Nacional, el siguiente:

> **Artículo nuevo**.- La acción de amparo procederá contra todo hecho, acto u omisión de la autoridad pública o de particulares que en forma actual o inminente lesionen, restrinjan o amenacen con arbitrariedad o ilegitimidad manifiesta los derechos humanos reconocidos en esta Constitución o en los tratados internacionales ratificados por la República, con excepción de los protegidos por el habeas corpus.

Se tramitará sumariamente ante cualquier Juez o Tribunal y siempre que no existan medios ordinarios o no puedan utilizarse sin daño grave e irreparable.

HECTOR JORGE CARATTOLI
Convencional Nacional Constituyente
Buenos Aires - U.C.R.

FUNDAMENTOS

Hacer referencia al amparo en la República Argentina implica el desafío de recorrer un ciclo histórico de casi 70 años de lucha por la efectiva vigencia de la libertad y las garantías constitucionales. Lucha azarosa, difícil y, a veces, casi heroica.

Dentro de ese largo y sinuoso recorrido de casi siete décadas corresponde, inicialmente, marcar dos hitos relevantes. El primero de ellos lo ubicamos el 27 de diciembre de 1957 –hace ya más de 36 años–, oportunidad en que se produce la acogida jurisprudencial del amparo, mediante una verdadera creación pletoriana de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al resolver el caso "Angel Siri".

El segundo mojón lo situamos el 20 de octubre de 1966 –hace ya 27 años–, cuando se sanciona la ley nacional de amparo n° 16.986 durante la presidencia de facto del Gral. Juan Carlos Onganía, que aún hoy mantiene su vigencia.

En ese período de casi dos lustros, que transcurre de 1957 a 1966, sobrevendrá el verdadero apogeo del amparo en la República Argentina. Precisamente, el advenimiento de la reglamentación legal, durante un gobierno de facto, convirtió a esta garantía en más restrictiva y rígida y, consecuentemente, en menos tuitiva de la libertad.

Esta clara involución de la institución es especialmente preocupante, porque su declinación afecta nada menos que a uno de los instrumentos más efectivos que protegen derechos esenciales de la persona humana.

No extraña, en tal sentido, que esta manifestación sensible de la realidad halla llevado a disponer en la nueva Constitución de la Provincia de Salta de 1986, con referencia al amparo, que "Son nulas y sin valor las normas de cualquier naturaleza que reglamenten la procedencia y requisitos de esta acción" (artículo 85, *in fine*).

El amparo ha sido tradicionalmente ubicado dentro del concepto de garantías constitucionales; es decir, como un remedio jurisdiccional para hacer efectiva la protección del disfrute de los derechos reconocidos en la Constitución.

Con la expresión "amparo" se hace alusión al procedimiento judicial breve y sumario que asegura un medio expeditivo para la protección de los derechos y libertades constitucionales, distintos de la libertad física, corporal o de locomoción. Esta última se encuentra específicamente tutelada por el habeas corpus, cuya primera regulación legal se encuentra en el artículo 20 de la ley n° 48 de 1863.

El sentido fundamental del amparo es el de hacer operativos los contenidos de la libertad, establecidos en la parte dogmática de la Constitución.

El amparo integra, con el recurso extraordinario, la acción de inconstitucionalidad (en estado embrionario, en nuestro país), el habeas corpus, el recurso contra las sentencias arbitrarias y el recurso por gravedad institucional; el conjunto de medios o procedimientos instrumentales que permiten otorgar eficacia al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 31 de la Constitución Nacional.

La Constitución vigente no contiene norma alguna que haga referencia específica al amparo. Falta, incluso, una manifestación expresa –aunque sea amplia y difusa– que permita inferir un fundamento explícito a favor de su existencia. En el caso de la garantía del habeas corpus, en cambio, el artículo 18 permite encontrar una base constitucional al estatuir que "nadie puede ser arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente".

Este silencio constitucional puede resultar comprensible sólo si tenemos en consideración que nuestra Constitución Nacional data de 1853, cuando el amparo todavía no tenía difusión entre nosostros.

Existe, sin embargo, fundamentos implícitos. El más sólido aparece en el artículo 33 de la Constitución –incorporado en la Convención de 1860–, que establece que "Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno".

El artículo 18, a su vez, reconoce el llamado derecho a la jurisdicción al expresar que "Es inviolable la defensa en juicio de la persona y sus derechos". La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación lo define como el derecho de ocurrir a un órgano jurisdiccional en procura de justicia.

También hay prestigiosos autores argentinos que sitúan el amparo como un medio fundamental para la protección efectiva de la supremacía constitucional consagrada en el artículo 31. En este sentido, se hace mención, además, a un cierto paralelismo que vincularía al principio de supremacía constitucional con la consagración de los derechos humanos. Ambos reconocimientos serían inocuos si no son acompañados de sus instrumentos de realización práctica que les confiere eficacia: el control de constitucionalidad, en el primer caso; el habeas corpus y el amparo en la tutela de los derechos humanos.

A partir de 1933 se suceden en el Congreso de la Nación una serie de iniciativas parlamentarias tendientes a lograr la creación del amparo por vía legislativa. Las propuestas de reglamentación legal asumieron las formas más variadas, siempre inspiradas en la convicción de sus autores acerca de la necesidad de su consagración. Merecen recordarse, entre otros, los proyectos de los diputados Antelo (1933), Sanmartino (1938), Horne (1938), Dietrich (1940), Pastor y Díaz Colodrero (1946), Baulina y Lencinas (1947), Yadarola (1950) y del senador Matienzo (1934). Tampoco podemos dejar de mencionar la inclaudicable lucha que desde su banca de diputado de la Nación desarrolló Carlos Perette, quién presentó tres proyectos de ley sobre amparo en 1952, 1958 y 1960. Ninguno de los proyectos mencionados, sin embargo, logró sanción legislativa.

La tendencia claramente receptiva al amparo en las constituciones provinciales generó una indudable inclinación propiciatoria en el orden nacional que debió vencer obstáculos importantes.

Las constituciones provinciales se adelantaron a la Nación e influyeron con su prédica. La Constitución de Santa Fe de 1921 –de efímera vigencia– había reglado el amparo en su artículo 17, llegando incluso a tener en 1935 la primera ley de amparo n° 2.494 que rigió durante aproximadamente un año.

Otra constitución precursora es la de Entre Ríos, que fue sancionada en 1933 y que todavía mantiene su vigencia. Esta carta provincial se refiere expresamente al amparo en sus artículos 25, 26 y 27.

Esta vanguardia constitucional, y también legislativa, que llevaron a cabo las provincias fue de tal significación que en 1966 –antes de sancionarse la ley nacional– el amparo estaba regulado en 18 jurisdicciones locales sobre un total de 22, teniendo reconocimiento constitucional expreso en 13 provincias.

En nuestro tiempo, el reconocimiento constitucional y legal del amparo se ha extendido considerablemente. Todas las provincias que han reformado sus constituciones después de 1983 hacen referencia expresa a esta garantía.

La Convención Americana de Derechos Humanos de San José de Costa Rica, ratificada por la ley 23.054, establece en su artículo 25.1 que, "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

Estimamos, por lo tanto, que la acción de amparo debe ser incorporada expresamente al texto constitucional, afianzando las garantías que la misma ofrece a todos sus habitantes.

El texto propuesto pretende contener en una fórmula clara y sencilla los principios sustanciales y recaudos más relevantes del amparo, teniendo en consideración los importantes desarrollos doctrinarios existentes en el país –tanto en el orden nacional como provincial–, como en el extranjero.

La ley 24.309 habilita el tratamiento de este tema, conforme a lo dispuesto en su artículo 3° inciso "N", mediante el agregado de un artículo nuevo en el capítulo segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional.

Por los fundamentos expuestos, solicitamos a esta Convención Nacional Constituyente el tratamiento y sanción de la presente iniciativa.

HECTOR JORGE CARATTOLI

Convencional Nacional Constituyente

Buenos Aires - U.C.R.