

TRABAJO FINAL DE GRADO

Abogacía



**“INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 4.915 DE ACCIÓN DE AMPARO
EN LO RELATIVO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE”**

NONIS CLAUDIO ALEJANDRO

2018

RESUMEN

En el presente trabajo se pretende responder a la pregunta de investigación ¿el artículo 4 bis de la Ley 4.915, incorporado por la Ley 10.249 y modificado por la Ley 10.323, es inconstitucional? Para dar respuesta a este problema de investigación se analizará y determinará el efecto de dichas reformas legales sobre el ejercicio de la acción de amparo, lo cual constituye el objetivo general de este trabajo. Como solución tentativa al problema de investigación planteado se parte de la siguiente hipótesis: Si se reforma la Ley 4.915, aplicando el paradigma de la tutela judicial efectiva, en la designación y actuación del órgano jurisdiccional competente, se tiene como efecto que la acción de amparo no se desnaturaliza y no pierde su eficacia como mecanismo de defensa de derechos constitucionales. El principio de la tutela judicial efectiva está consagrado en el artículo 43 de la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional. Dichos cuerpos normativos, según lo establecido en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, integran el llamado bloque de constitucionalidad federal. El principio de la tutela judicial efectiva consagra las características que definen la acción de amparo. Ellas son expeditividad, sumariedad y eficacia.

Palabras clave: Inconstitucional, Acción de amparo, Reforma, Tutela judicial efectiva, Bloque de Constitucionalidad Federal, Expeditividad, Sumariedad, Eficacia.

ABSTRACT

In this paper we try to answer the research question: does article 4 bis of Law 4,915, incorporated by Law 10,249 and modified by Law 10,323, be unconstitutional? In order to respond to this research problem, the effect of these legal reforms on the exercise of the amparo action will be analyzed and determined, which is the general objective of this work. As a tentative solution to the research problem, the following hypothesis is based on the following: If Law 4.915 is reformed, applying the paradigm of effective judicial protection, in the designation and action of the competent jurisdictional body, the effect of the amparo action it does not become denaturalized and does not lose its effectiveness as a mechanism for defending constitutional rights. The principle of effective judicial protection is enshrined in Article 43 of the National Constitution and in various international treaties with a constitutional hierarchy. Said normative bodies, as established in article 75, subsection 22 of the National Constitution, form part of the so-called federal constitutional block. The principle of effective judicial protection consecrates the characteristics that define the action of amparo. They are expeditividad, sumariedad and effectiveness.

Keywords: Unconstitutional, Amparo Action, Reform, Effective judicial protection, Federal Constitutionality Block, Expeditividad, Sumariedad, Eficacia.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Introducción general..... | 5 |
| Capítulo 1: Evolución histórica del instituto del amparo | |
| Introducción..... | 8 |
| 1.1 Desarrollo..... | 10 |
| Conclusiones..... | 17 |
| Capítulo 2: Naturaleza jurídica de la acción de amparo | |
| Introducción..... | 19 |
| 2.1 Desarrollo..... | 19 |
| Conclusiones..... | 32 |
| Capítulo 3: Marco legal | |
| Introducción..... | 34 |
| 3.1 Desarrollo..... | 35 |
| Conclusiones..... | 43 |
| Capítulo 4: Interpretación y efectos de la reforma legal | |
| Introducción..... | 44 |
| 4.1 Interpretaciones Doctrinarias..... | 44 |
| 4.2 Interpretaciones Jurisprudenciales..... | 51 |
| 4.3 Efectos de la Reforma Legal..... | 59 |
| Conclusiones..... | 60 |
| Conclusiones Finales..... | 62 |
| Referencias Bibliográficas..... | 65 |

INTRODUCCIÓN GENERAL

En el presente trabajo se pretende dar respuesta al problema de investigación planteado. El mismo consiste en determinar si el art. 4 bis de la Ley 4.915¹, incorporado por la Ley 10.249² y modificado por la Ley 10.323³, es inconstitucional.

La Ley 4.915 regula el ejercicio de la acción de amparo en la Provincia de Córdoba. La Ley 10.249 introdujo el art. 4 bis en la Ley 4.915, el cual establece que, en las acciones de amparo contra los actos emanados por los órganos estatales de la Provincia de Córdoba es competente el fuero contencioso administrativo. Las cámaras contencioso administrativas tienen competencia en la circunscripción de la Ciudad de Córdoba. Las Cámaras Civiles y Comerciales, con competencia contencioso administrativa en las circunscripciones del interior de la Provincia de Córdoba. La Ley 10.323 modificó el art. 4 bis. Modificación que consistió en extender la competencia establecida por este último, al fuero contencioso administrativo, en amparos contra actos emanados por órganos estatales municipales.

Como posible respuesta al problema de investigación planteado, se tomará como punto de partida la siguiente hipótesis de trabajo. Si se reforma la Ley 4.915, aplicando el paradigma de la tutela judicial efectiva, en la designación y actuación del órgano jurisdiccional competente, entonces la acción de amparo no se desnaturaliza. Y, por lo tanto, no pierde su eficacia como mecanismo de defensa de derechos constitucionales.

El objetivo general del presente trabajo consistirá en analizar y determinar el efecto de dichas reformas legales sobre el ejercicio de la acción de amparo. Una vez desarrollado el mencionado objetivo general, se podrá determinar si procede o no la ratificación de la hipótesis de trabajo planteada.

El principio de la tutela judicial efectiva está consagrado en la Constitución Nacional⁴ y en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional. Entre

¹ Ley 4.915 Ley de Amparo de la Provincia de Córdoba.

² Ley 10.249 Modificación Ley N° 6.006 Código Tributario Provincial, y Leyes 9.505, 9.456, 9.703, 10.012, 10.081, 10.117, 4.915, 5.057, 8.560, y 9.187.

³ Ley 10.323 Creación del “Fondo para el financiamiento de obras de infraestructura”. Modificación Ley N° 6006 Código Tributario Provincial, TO 2015 y Leyes 8.751, 9.456, 9.505, 9.703, 10.012, 10.117, 5.057, 8.669, 9.024, 9.835 y 4.915

⁴ Art. 43 de la Constitución Nacional Argentina.

ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵. Dichos cuerpos normativos, según lo establecido en la Constitución Nacional⁶, integran el llamado bloque de constitucionalidad federal.

El principio de la tutela judicial efectiva consagra las características, establecidas en los cuerpos legales mencionados *supra*, para la acción de amparo. Ellas son expeditividad, sumariedad y eficacia. La expeditividad hace al acceso a la justicia, el cual debe ser sin restricciones de ningún tipo, y al alcance de todo ciudadano. La sumariedad, se relaciona a la sencillez y rapidez que debe tener el proceso de amparo en su trámite. La eficacia implica, el total e inmediato cumplimiento de la resolución jurisdiccional generada en el proceso de amparo.

La relevancia y justificación del presente trabajo se asientan en determinar, si los efectos de las mencionadas reformas legales a la Ley 4.915, sobre el ejercicio de la acción de amparo, vulneran o no, el principio de la tutela judicial efectiva. Para dilucidar tal cuestión, se desarrollarán los siguientes objetivos específicos: Evolución histórica y naturaleza jurídica del amparo, marco normativo del amparo, abarcando el derecho internacional y el derecho interno, relación jerárquica de los distintos cuerpos legales que componen el marco normativo del amparo.

Lineamientos de las Leyes 10.249 y 10.323 en relación a los órganos jurisdiccionales competentes para entender en la acción de amparo. Interpretaciones jurisprudenciales y doctrinales relativas al reconocimiento de los lineamientos del bloque de constitucionalidad federal en la Ley 4.915, luego de su reforma. Efectos relativos al ejercicio de la acción de amparo originados por la reforma de la Ley 4.915 y conclusiones.

Para el desarrollo de los aspectos mencionados *supra*, el presente trabajo se estructurará en los siguientes capítulos. Capítulo 1: Evolución histórica del instituto del amparo, aquí se desarrollará el contexto histórico en el que surgió la acción de amparo. En el Capítulo 2: Naturaleza jurídica de la acción de amparo, se estudiarán los elementos que determinan la misma. El Capítulo 3: Marco legal, se analizarán los Cuerpos legales de derecho internacional y de derecho interno que regulan el amparo,

⁵ Art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

⁶ Art. 75 de la Constitución de la Nación Argentina

los lineamientos y relación jerárquica entre los mismos, como así también los lineamientos de las Leyes 10.249 y 10.323 en lo relativo al órgano jurisdiccional competente. Por último en el Capítulo 4 de Interpretación y efectos de la reforma legal, se compulsará entre las reformas introducidas por las Leyes 10.249 y 10.323 en la Ley 4.915, y el principio de la tutela judicial efectiva, consagrado en el bloque de constitucionalidad federal. Las interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales y los Efectos de la reforma de la Ley 4.915 en relación al ejercicio de la acción de amparo. Finalizando se esbozarán las Conclusiones finales y en base a las cuales se verificará o no la hipótesis de trabajo planteada.

CAPITULO 1: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL INSTITUTO DEL AMPARO

INTRODUCCIÓN:

En el presente capítulo, siguiendo las pautas establecidas en la introducción general, se realizará un análisis del surgimiento y evolución del instituto del amparo. Se desarrollará el contexto histórico, internacional y nacional, en el cual surgió la acción de amparo.

Se desarrollarán también, las etapas, en las cuales se produjo la recepción jurisprudencial, legal y constitucional del amparo, en el derecho interno argentino. Dicha actividad tendrá por finalidad, determinar las causas del surgimiento de la acción de amparo. Así mismo, también se tendrá por finalidad dilucidar el espíritu o sentido con que fue concebido el amparo, como medio de defensa de derechos constitucionales.

A nivel internacional, tal como señala Valdez (2004), lo referente al amparo está en el contexto de la evolución de los derechos humanos. Dicha evolución se dio como consecuencia de la crisis del absolutismo en Europa en los siglos XVII y XVIII, y en el siglo XIX en América. Son de este contexto histórico las “declaraciones de derechos” de la Revolución Inglesa (1688), de Estados Unidos (1787) y de Francia (1789).

La Republica Argentina, surgió como estado independiente bajo la influencia de tales declaraciones de derechos. La Asamblea del año XIII implementó disposiciones con la finalidad de salvaguardar la libertad y los derechos humanos (Valdez, 2004).

De lo expuesto, se infiere que, en ese contexto histórico de crisis del absolutismo, el surgimiento de la sociedad moderna llevó a la aparición del instituto del amparo. Al respecto, explica Valdez (2004), las condiciones de la sociedad moderna, como industrialización, crecimiento demográfico, concentración urbana y división del trabajo aumentaron la intervención del poder político.

Las crisis económicas y sociales de esa época, con los sectores más carenciados demandando una justa división de la riqueza, limitaciones a los rigores del trabajo, viviendas y servicios de salud impusieron la intervención del Estado. En

este contexto fue inevitable el crecimiento de la burocracia estatal, y por ende, de las regulaciones y restricciones a la actividad privada. En esta etapa, las personas y las empresas padecieron actos arbitrarios por parte de las distintas dependencias del Estado (Valdez, 2004).

Esta situación originó la necesidad de que los particulares acudieran a la justicia para obtener la protección de sus derechos. Los procedimientos legales ordinarios eran ineficaces para evitar daños producidos por la demora en la obtención de resoluciones. Esto motivó la exigencia de un remedio procesal expedito y rápido (Valdez, 2004).

Como claramente señala el autor citado *supra*, el surgimiento de la sociedad moderna, las condiciones inherentes a la misma, las crisis sociales y económicas, determinaron la intervención del Estado. El Estado reguló y restringió, de manera arbitraria, la actividad de empresas y personas, vulnerando los derechos constitucionales de estas últimas. Esta situación impulsó la exigencia de una garantía procesal expedita, rápida y eficaz para proteger los derechos constitucionales de las personas.

En Argentina, el surgimiento y evolución de la acción de amparo, como garantía procesal para la protección de derechos constitucionales, se dio en cuatro etapas. En tal sentido, Hiruela (2002) señala que, se pueden reseñar cuatro etapas en la evolución de la institución del amparo en Argentina.

La primera etapa, “de desconocimiento y rechazo de la acción de amparo”, estaba caracterizada por la negativa de los tribunales a admitir acciones no previstas expresamente por el ordenamiento jurídico. El efecto de esta negativa por parte de los tribunales era la inexistencia de una acción rápida y eficaz que dotara a los derechos constitucionales de una tutela judicial efectiva (Hiruela, 2002).

La segunda etapa, de creación y admisión jurisprudencial con sentido pretoriano, fue la génesis del amparo como garantía procesal de derechos constitucionales. En la tercera etapa, de recepción legal, se sancionan leyes nacionales y locales, que reglamentaron la acción de amparo, creada vía jurisprudencial (Hiruela, 2002).

En la actualidad se da la cuarta etapa. Esta última etapa se caracteriza por la recepción del instituto del amparo en la Constitución Nacional⁷, luego de la reforma constitucional de 1994 (Hiruela, 2002).

1.1 DESARROLLO:

En la evolución del amparo en Argentina, la primera etapa se caracteriza por el desconocimiento y rechazo de la acción de amparo, como vía idónea de tutela de derechos constitucionales. Doctrina y jurisprudencia sostenían que los tribunales no podían admitir acciones que no estuvieran receptadas en el ordenamiento jurídico positivo.

Los afectados en sus derechos constitucionales por actos arbitrarios o ilegales solo contaban con las vías procesales ordinarias, de engorroso y lento trámite. Tenía recepción normativa el instituto del habeas corpus, que solo tutelaba la libertad física o de locomoción contra detención ilegal o arbitraria.

Sobre el particular, sostiene Hiruela (2002), no existían vías procesales rápidas y expeditas, que tutelaran derechos fundamentales distintos de la libertad física. Las vías ordinarias, reguladas legal y constitucionalmente, eran de trámite lento y engorroso.

Ante este vacío legal, algunos afectados por actos arbitrarios o ilegales, invocaron, por analogía, el instituto del habeas corpus, para una tutela rápida y eficaz de sus derechos constitucionales. Tal pretensión era sistemáticamente denegada por los tribunales (Hiruela, 2002).

La doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación establecía que, solo procedía la garantía procesal del habeas corpus, cuando se veía amenazada o lesionada la libertad física (Hiruela, 2002).

Coincidentes fundamentos manifiesta Barone (2017). La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación negaba la acción de amparo. Fundaba su negativa en el hecho de que, el habeas corpus no tutelaba derechos distintos de la libertad física. No existía, constitucional, ni legalmente, una vía rápida y expedita,

⁷ Art. 43 de la Constitución de la Nación Argentina.

para la protección de derechos constitucionales, distintos de la libertad corporal (Barone, 2017).

De lo expuesto se desprende que, los derechos distintos de la libertad física, aunque reconocidos explícita o implícitamente en la Constitución Nacional, carecían de la protección de un instrumento procesal, que garantizara su efectivo ejercicio. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, negaba las peticiones de protección expedita y rápida de los derechos constitucionales. Fundaba su negativa en hecho de que, no existía en la normativa legal y constitucional, un instituto que, de modo análogo al habeas corpus, garantizara la protección de derechos distintos de la libertad física.

La negación a la procedencia del amparo por parte de la Corte Suprema, también obedeció a otro criterio. Como explica Valdez (2004), no dar al poder judicial competencias de control, de actos gubernativos, que pudiera afectar la división de poderes, establecida originariamente, por el poder constituyente.

De lo manifestado surge que, la Corte Suprema, consideraba a los actos del poder ejecutivo como cuestiones políticas no sujetas a control judicial. El fundamento de esta postura consistía en, no vulnerar la división de poderes, propia del sistema republicano.

En la segunda etapa se produce el nacimiento jurisprudencial de la acción de amparo. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los casos Siri⁸ y Kot⁹, recepta jurisprudencialmente la acción de amparo. El amparo, fue concebido por la Corte Suprema como una vía procesal de garantía, al efectivo ejercicio de derechos constitucionales.

En el caso Siri, de 1957, se establece al amparo, como garantía de ejercicio, de los derechos constitucionales de libertad de imprenta y libertad de trabajo, frente a un acto del Estado. En el caso Kot, de 1958, el amparo es admitido, como garantía procesal de los derechos constitucionales de libertad de trabajo, de actividad y de disposición de la propiedad, contra actos de particulares.

⁸ C.S.J.N “Siri, Ángel” Fallos: 239:459 (1957).

⁹ C.S.J.N “Kot, Samuel” Fallos: 241:291 (1958)

Al respecto dice Hiruela (2002), ambos casos señeros tuvieron por finalidad, otorgar una tutela jurisdiccional rápida y eficaz, a derechos constitucionales distintos de la libertad física. En estos dos casos, los particulares, lesionados en sus derechos constitucionales, dedujeron su pretensión mediante la acción del habeas corpus.

Al llegar a la Corte Suprema dichas pretensiones, ésta fundándose en el principio del *iura novit curia*, señaló que, aun cuando el habeas corpus no era la vía procesal idónea, tales derechos constitucionales no podían quedar sin una protección expedita y sumaria. De esta forma se consagró el principio jurídico, que establecía que, “a todo derecho constitucional debía corresponder, insoslayablemente, un procedimiento adecuado para su protección” (Hiruela, 2002).

La mencionada autora cita a Alfredo Orgaz, quien dice: “El artículo 33 de la Constitución Nacional importa la consagración implícita de aquellas garantías destinadas a la eficaz protección de los derechos. Hay así derechos individuales implícitos en la Constitución, y por lo mismo, también garantías implícitas para la defensa de aquellos. El recurso de amparo, como el de habeas corpus, es una de estas garantías autorizadas inmediatamente por la interpretación razonable y fiel de la ley suprema” (Hiruela, 2002, pag. 89).

Tomando como fundamento los principios antes mencionados, la Corte Suprema de Justicia de la Nación receptó en su jurisprudencia al amparo. A partir de los casos Siri y Kot, la Corte Suprema, dejó sentada una doctrina con pautas para el encuadre de la acción de amparo. De este modo, la Corte Suprema, materializó el espíritu de la norma contenida en el art. 33 de la Constitución Nacional. Tal norma consagra derechos y garantías implícitos en la Constitución. Lo que implica que, aunque los mismos no estén receptados explícitamente en leyes o en la Constitución, no pueden quedar sin protección que garantice su libre y pleno ejercicio.

Al respecto, señala Barone (2017), que a partir del caso Kot, la doctrina de la Corte Suprema dejó sentado los siguientes presupuestos de procedencia para la acción de amparo:

- Son legitimados pasivos en la acción de amparo, la autoridad pública y los particulares;

- Los derechos protegidos son aquellos que tienen rango constitucional;
- Se exige que la ilegalidad del acto cuestionado por la acción de amparo sea clara y manifiesta;
- La utilización de la vía del amparo es admisible si los procedimientos ordinarios, administrativos y judiciales, pudieran ocasionar al afectado por la lesión, un daño grave e irreparable.
- La vía del amparo, no admite la sustanciación de cuestiones, que requieren un ámbito de mayor debate, que no se puede llevar adelante en un proceso sumarísimo. Resultando adecuado para tal circunstancia la utilización de los procesos ordinarios.
- Los jueces deben aplicar el amparo con ponderación y prudencia, para no hacer ceder espacio indebidamente a las vías ordinarias (Barone, 2017).

Los presupuestos señalados por Barone (2017), fijarían las pautas para determinar la procedencia de futuras acciones de amparo. Tales presupuestos, sentados por la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema, dejarían sentadas las bases para la reglamentación de la acción de amparo en leyes nacionales y locales.

Con respecto a la función de las garantías constitucionales, explica Valdez (2004), los derechos consagrados en la constitución, alcanzan efectividad, cuando son asegurados en su libre ejercicio por garantías de carácter procesal. Una de ellas, es la del debido proceso legal, contenida en el art. 18 de la Constitución Nacional.

De lo mencionado *supra* surge que, a partir de los casos Siri y Kot, en 1957 y 1958, se dio protección efectiva a los derechos constitucionales no garantizados por el habeas corpus. Tal protección es la garantía constitucional de la acción de amparo. La Corte Suprema, crea, jurisprudencialmente, un medio procesal, el amparo, que brinda protección rápida y eficaz a derechos constitucionales, que sólo tenían la vía de los procedimientos ordinarios para hacerse valer.

La tercera etapa fue la recepción legal del instituto del amparo. Después de los casos Siri y Kot, se reconoce jurisprudencialmente la acción de amparo. Aun así, había numerosas cuestiones, de orden sustancial y procesal, que no habían sido objeto de pronunciamiento específico por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Dicha situación, que originaba inseguridad jurídica, determinó la necesidad de dictar una reglamentación, que regulara y delimitara el instituto del amparo.

Esta necesidad de una ley reglamentaria, que diera a la acción de amparo seguridad y certeza, en los aspectos procesales y sustanciales, fue satisfecha con la sanción de la Ley Nacional 16.986, el 20 de Octubre de 1966. Dicha ley, en sus veinte artículos, contemplaba aspectos sustanciales y procesales. Dicho articulado era relativo exclusivamente a los actos emanados de autoridad pública. La regulación del amparo contra actos de particulares se remitía al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

En la Provincia de Córdoba, la acción de amparo fue reglamentada por la Ley 4.915, cuyo contenido era una reiteración de la Ley 16.986. En la reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 se incorporó la acción de amparo, en el art. 48 de la misma.

Con relación a estas leyes reglamentarias de la acción de amparo, señala Hiruela (2002), la finalidad de la sanción de tales leyes, era institucionalizar la acción de amparo, y afianzar la seguridad jurídica relativa a dicha acción. A pesar de dicha finalidad, las leyes reglamentarias del amparo fueron objeto de múltiples críticas.

La legislación del amparo tuvo exceso en la reglamentación del mismo. Se establecieron condiciones de procedencia y límites, que resultaron irrazonables y desnaturalizaron la acción. Se redujeron los presupuestos de admisibilidad, tornando a la acción de amparo como una vía excepcionalísima, de muy difícil alcance. Dichas restricciones están establecidas en el art. 2 de la Ley 16.986. La principal crítica, se focaliza en la subsidiariedad de la acción de amparo, y en la imposibilidad de plantear la inconstitucionalidad de una norma en dicha acción (Hiruela, 2002).

En igual sentido, con relación al carácter subsidiario del amparo, expresa Barone (2017), las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, contenidas en el art. 2 de la Ley 16.986, son los aspectos más discutidos de dicha ley. La causal del

inciso a) del mencionado artículo, configura al amparo como una acción subsidiaria de las vías administrativas y judiciales ordinarias.

La Corte Suprema, en su jurisprudencia anterior a la reforma constitucional de 1994, establece la siguiente doctrina. La existencia de una vía legal ordinaria para la protección de los derechos lesionados excluye, en principio, a la acción de amparo. Quien peticona la tutela judicial, deberá acreditar la ineficacia de las vías procesales ordinarias, para reparar el perjuicio invocado. Procede el amparo, si es manifiesto el daño grave e irreparable, que causaría examinar la pretensión mediante las vías procesales ordinarias. Los jueces deben extremar la ponderación y prudencia, a fin de no dirimir, mediante el proceso sumario del amparo, cuestiones susceptibles de mayor debate (Barone, 2017).

Como se observa Hiruela y Barone, señalan con acierto que, las limitaciones a la procedencia de la acción de amparo, establecidas en el art. 2 de la Ley 16.986, tornan al amparo en una vía de carácter subsidiaria y excepcional. Dichas limitaciones desnaturalizaron a la acción de amparo, concebida en sus orígenes como garantía procesal de defensa, expedita, sumaria y eficaz de derechos constitucionales.

En la cuarta etapa, el instituto del amparo fue incorporado de forma expresa en la Constitución Nacional, por la reforma de la misma realizada en 1994. El amparo paso de ser una garantía innominada, reconocida jurisprudencialmente, a ser una garantía contemplada expresamente en el texto de la Constitución Nacional y operativa. Diversos son los cambios relativos a la acción de amparo, introducidos por la reforma constitucional de 1994. Entre ellos, la expresa autorización de plantear la inconstitucionalidad de una norma.

Al respecto, manifiesta Hiruela (2002), La consagración del amparo como proceso constitucional se consolida con el nuevo art. 75 inc. 22, de la Constitución Nacional. Dicho artículo dota a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos de jerarquía superior a las leyes. Entre tales tratados figuran la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Dichos tratados conciben al amparo como el procedimiento ágil y eficaz, que da protección a los derechos esenciales del hombre. Con fundamento en lo expresado, en Argentina, el amparo está consagrado como una garantía pronta, ágil, expedita y eficaz.

Por su parte, Valdez (2004) señala que, con la reforma constitucional de 1994, se incorporaron las cuatro formas principales del instituto del amparo. Amparo en sentido genérico, amparo de los derechos de incidencia colectiva, habeas data y habeas corpus.

Dichas clases de amparo están expresamente contempladas en la Constitución Nacional¹⁰. De gran importancia son los tratados internacionales de derechos humanos, con jerarquía constitucional, reconocidos en la Constitución Nacional¹¹, luego de la reforma del 1994. Estos tratados, junto a la Constitución Nacional, integran el bloque de constitucionalidad federal, ya que tienen la misma jerarquía que ella. Teniendo jerarquía superior a las leyes del Congreso.

Los mencionados tratados internacionales, configuran una pauta valorativa obligatoria, para los poderes públicos, al momento de interpretar los derechos y garantías constitucionales, como el amparo. De la interpretación integral y armónica, de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, surge que, los mismos conciben al amparo como una garantía procesal expedita, sumaria y eficaz. Siendo la finalidad de la acción de amparo, la defensa de derechos constitucionales.

Con relación a lo expresado *supra* dice Barone (2017), los derechos y garantías comprendidos en la Constitución Nacional, deben ser interpretados en concordancia con las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos. Los cuales tienen jerarquía constitucional según lo establece la Constitución Nacional¹².

El constituyente, aparte de tener en cuenta la doctrina de la Corte Suprema, sentada en los casos Siri y Kot, también tuvo en cuenta directrices procesales, dispuestas en los tratados internacionales de Derechos Humanos. Las mismas requieren formas sencillas, rápidas y expeditivas para tutelar la defensa de los derechos humanos (Barone, 2017).

¹⁰ Art. 43 Constitución Nacional

¹¹ Art. 75 inc. 22 Constitución Nacional

¹² Art. 75 inc. 22 Constitución Nacional

Tanto Hiruela como Barone, coinciden, con gran tino, en señalar que, los tratados internacionales de Derechos Humanos, conciben al amparo como una garantía procesal, de carácter expedito, sumario y eficaz. Tales características del amparo, fueron también receptadas en la Constitución Nacional¹³. De lo expuesto surge que, la fuente normativa de mayor jerarquía, que fija los caracteres de la acción de amparo, es el bloque de constitucionalidad federal.

CONCLUSIONES PARCIALES:

En el presente capítulo, en primera instancia, se resume el contexto histórico en el cual surge y evoluciona el instituto del amparo. A nivel internacional, fueron movimientos de índole social y política, en los cuales se reconocieron los derechos humanos, los que propiciaron el surgimiento del amparo como garantía de dichos derechos.

En Argentina, el reconocimiento y evolución del amparo, se dio cronológicamente en cuatro etapas. En la primera etapa, no estaba regulado el amparo en la Constitución Nacional. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por tal motivo, lo negaba como garantía procesal de derechos reconocidos explícitamente e implícitamente en la Constitución Nacional.

Señala Valdez (2004), la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relativa al amparo, y anterior al caso Siri, establecía que, el habeas corpus solo protege la libertad física contra la detención arbitraria. El habeas corpus no procede, cuando se trata de derechos constitucionales distintos de la libertad física. No existe otra garantía, que proteja de forma rápida y expeditiva, el ejercicio de derechos constitucionales distintos de la libertad física. Los jueces, no pueden arbitrar vías procesales no reguladas legalmente.

En la segunda etapa, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los casos Siri, de 1957 y Kot, de 1958, reconoce la acción de amparo. Con este reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cambia su doctrina anterior a dichos casos. La nueva doctrina de la Corte Suprema, después de los

¹³ Art. 43 Constitución Nacional.

mencionados casos, deja sentadas las pautas de conceptualización y procedencia de la acción de amparo.

La tercera etapa se inicia con la sanción de la Ley 16.986, el 20 de Octubre de 1966. Dicha ley, vigente en la actualidad, reglamenta la acción de amparo, otorgándole a dicha acción certeza y seguridad. La mencionada ley fue objeto de críticas. Las críticas aluden a condiciones de procedencia y criterios limitativos que desnaturalizan el instituto del amparo. El efecto de dichas restricciones fue la disminución de los supuestos de admisibilidad, que tornaron al amparo en una vía excepcional o subsidiaria de difícil procedencia.

La cuarta etapa comienza con la reforma constitucional en 1994. En el marco de esta reforma se incorporó, expresamente, la acción de amparo al texto de la Constitución Nacional. De ser una garantía innominada, de las implícitamente reconocidas en el art. 33 de la Constitución Nacional, el amparo pasó a ser una garantía expresamente consagrada y operativa.

Desarrollando el contexto histórico, que generó la necesidad del surgimiento de la acción de amparo, y las etapas que marcaron su evolución, en el marco del derecho interno argentino, se puso en evidencia la naturaleza jurídica y espíritu del amparo. Se evidenció el espíritu pretoriano del amparo, como mecanismo de protección de derechos constitucionales. Espíritu que se materializó en una acción, cuya naturaleza jurídica consiste en ser una garantía procesal de carácter expedito, sumario y eficaz.

En el capítulo siguiente, se analizará la naturaleza jurídica de la acción de amparo. Se desarrollarán los principios que rigen el amparo, a la luz del bloque de constitucionalidad federal. Se analizará al amparo en su función de garantía procesal de derechos constitucionales.

CAPITULO 2: NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN DE AMPARO

INTRODUCCIÓN:

En el presente capítulo se determinará la naturaleza jurídica del instituto del amparo. En concordancia con el marco histórico, desarrollado en el primer capítulo, se analizarán, los aspectos procesales y sustanciales, que hacen de la acción de amparo una garantía de derechos constitucionales. Con la finalidad de tener una cabal comprensión del sentido y alcance, de la regulación de la acción de amparo, en los cuerpos normativos que integran el bloque de constitucionalidad federal.

En una primera instancia se analizará si el instituto del amparo encuadra dentro del concepto de recurso o si se trata de un proceso. En su caso, si se trata de un proceso bilateral o un proceso unilateral.

Posteriormente se desarrollará el carácter del amparo como garantía de derechos constitucionales. Se determinarán también los bienes jurídicos protegidos por el amparo.

Seguidamente, y tomando como referencia al art. 43 de la Constitución Nacional, se estudiarán las conductas contra las cuales procede el amparo. Sujetos autores de esas conductas, como legitimados pasivos, y legitimados activos.

Se desarrollarán los principios procesales que rigen la acción de amparo, establecidos en el bloque de constitucionalidad federal, integrado por los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional y la Constitución Nacional. Posteriormente, en base al art. 43 de la Constitución Nacional, se analizarán las distintas clases de amparo establecidas por dicha norma constitucional.

2.1 DESARROLLO:

El instituto del amparo, desde un principio, surgió como un medio de protección contra los abusos. Sobre todo del Estado, que vulneraba derechos esenciales de las personas. Como señala Barone (2017), el amparo se origina como remedio jurídico, en la forma de una acción rápida y eficaz, para contrarrestar las violaciones a los derechos humanos y libertades de los ciudadanos. Una defensa contra los abusos, principalmente de las autoridades públicas.

Tal necesidad de una acción rápida y eficaz, que tutelara los derechos constitucionales, se fundaba en evitar el daño grave e irreversible, que pudiera generarse en el ejercicio del derecho vulnerado. El daño grave e irreversible, se generaba por la demora, en el restablecimiento del ejercicio del derecho lesionado, restringido, amenazado o alterado.

Es importante establecer si el amparo, en cuanto a su naturaleza jurídica, es un proceso o es un recurso. Sobre esta cuestión explica Hiruela (2002), en la época anterior a la sanción de las leyes reglamentarias del amparo, un sector de la doctrina, utilizaba el término “recurso” para referirse al amparo. Esta misma denominación fue utilizada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos Siri y Kot.

En la actualidad la cuestión ha sido superada, ya que, tanto para la jurisprudencia como para la doctrina, el amparo no constituye un recurso. Tal coincidencia entre doctrina y jurisprudencia se basa en diversas razones. Todo recurso cuestiona actos acaecidos dentro de un proceso principal. El amparo cuestiona actos realizados fuera del proceso. El amparo se puede articular contra actos de autoridad pública y de particulares. El recurso procede solamente contra actos y decisiones de órganos estatales. El amparo, cuando cumple con los presupuestos de admisibilidad, se sustancia con independencia de cualquier instituto procesal, no es accesorio a otra pretensión, es autónomo. El recurso, en cambio, es accesorio de una pretensión inicial distinta. El recurso consiste en una simple revisión de un acto lesivo. El amparo implica un proceso de control de constitucionalidad. La acción de amparo tiene una sustanciación más extensa que la del recurso (Hiruela, 2002).

Las precisas distinciones conceptuales, entre el recurso y la acción de amparo, señaladas por la autora, no dejan lugar a dudas de que, el amparo implica un proceso y no un recurso. Un proceso, en donde la pretensión de la acción de amparo, tiene como causa, la conducta lesiva de derechos constitucionales. Cuyo objeto, o petición, es el pronto restablecimiento, en el ejercicio pleno del derecho constitucional vulnerado. Los sujetos son, el o los damnificados, en el ejercicio de sus derechos constitucionales, por el hecho lesivo, como legitimados activos. Como legitimado pasivo, el sujeto de derecho, sea público o privado, de quien emana el acto lesivo de derechos constitucionales.

En relación a la unilateralidad o bilateralidad del proceso de amparo, la doctrina está dividida al respecto. Sobre dicha cuestión, Hiruela (2002) explica que, la tesis doctrinaria que entiende al amparo como un proceso unilateral, es incorrecta. Fundando su postura, en que, según lo establecen las leyes que reglamentan el amparo, el autor del acto lesivo tiene facultad para ofrecer prueba y apelar. Dichas prerrogativas determinan el carácter de parte dentro de un proceso judicial. Si el amparo fuera un procedimiento unilateral, el autor del hecho lesivo no podría gozar de las mencionadas facultades.

Si el amparo no fuera un procedimiento contencioso y bilateral, aun cuando el amparista resultara vencedor, debería cargar con las costas del proceso, ya que las mismas no podrían imponerse a quien no fue parte del proceso. Si el autor del acto lesivo fuera ajeno al proceso, no podría declarárselo vencido en el proceso, y por ende, no se le podría imponer costas judiciales (Hiruela, 2002).

Si el amparo fuera un procedimiento unilateral, la institución de la perención de instancia no sería viable en dicho proceso. El sentido es que la perención de instancia favorece a la contraparte (Hiruela, 2002).

Si el amparo no fuera un proceso bilateral, la presentación del amparista no sería una demanda, sino a una mera petición. Esta situación imposibilitaría que dicha presentación, al no ser demanda, tenga efecto interruptivo de la prescripción (Hiruela, 2002).

Tanto la legislación reguladora del amparo, como la Constitución Nacional, al regular dicho instituto, lo denominan como una verdadera acción. Si el amparo no fuera un proceso bilateral, en el que se diera participación al autor del acto lesivo, la sentencia de dicho procedimiento no haría cosa juzgada material. Sería, por lo tanto, inoponible a quien fue privado de la posibilidad de ejercer su derecho de defensa (Hiruela, 2002).

El amparo tiene una doble naturaleza jurídica. Desde el punto de vista sustancial es un derecho constitucional al acceso efectivo y expedito a la justicia. Desde un punto de vista procesal es un juicio bilateral. El amparo es una garantía procesal cuya finalidad es el acceso a una tutela efectiva y expedita a los derechos reconocidos, explícita o implícitamente, por la Constitución Nacional (Hiruela, 2002).

Efectuando un análisis crítico de la doctrina citada *supra*, se entiende que, el amparo, desde el punto de vista sustancial, es una garantía que tutela a derechos constitucionales. Esta garantía, se efectiviza, desde el punto de vista procesal, como un proceso bilateral, de carácter sumario. Como corolario de ello, se desprende que, en el proceso de amparo, el acceso al órgano jurisdiccional debe ser expedito, y el trámite del juicio, rápido y sencillo, es decir, sumario. El bien jurídico tutelado por el instituto del amparo son los derechos, reconocidos expresa o implícitamente, por la Constitución y tratados internacionales.

Al respecto, explica Hiruela (2002), la Ley 4.915¹⁴, establece que, los derechos tutelados por el amparo, son los reconocidos, tanto explícita como implícitamente, por la Constitución. De ello surge que, todos los derechos fundamentales, reconocidos o no, de un modo expreso, que tengan sustento en la Constitución, son dignos de tutela por la garantía del amparo.

La misma tutela, establece la Constitución Nacional¹⁵. Sin distinguir reconocimiento expreso o implícito, de un derecho en la Constitución, a los fines de efectivizar la tutela del amparo. Si el legislador no distingue, tampoco puede hacerlo el intérprete, por ende, tanto los derechos expresamente reconocidos, como los implícitamente derivados de la Constitución, son merecedores de la tutela del amparo (Hiruela, 2002).

Tiene reconocimiento expreso en la Constitución, la tutela, por medio de la acción de amparo, de los derechos reconocidos por Tratados o leyes. Es reprochable, entonces, por la vía del amparo, toda conducta que lesione, altere, restrinja o amenace, un derecho reconocido, explícita o implícitamente, por la Constitución, una ley o Tratado (Hiruela, 2002).

Como acertadamente señala Hiruela, se tiene que por imperio del art. 43 de la Constitución Nacional, quedan bajo la tutela de la acción de amparo, todos los derechos reconocidos en la Constitución, de forma explícita e implícita. Así mismo, también se tutela mediante la acción de amparo, los derechos reconocidos por tratados

¹⁴ Art. 1 Ley 4915

¹⁵ Art. 43 Constitución Nacional.

internacionales y leyes de derecho interno (leyes del Congreso Nacional, leyes Provinciales, Ordenanzas Municipales, Decretos Reglamentarios del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles).

Otro elemento importante a considerar, son los actos contra los cuales procede el amparo. La Ley 4.915 en su art. 1º establece que el amparo procede contra todo acto u omisión de autoridad pública o de particulares. Los conceptos acto y omisión son interpretados con distintos significados en la doctrina.

Sobre el particular señala Hiruela (2002), el término “acto”, utilizado en la Ley 4.915 y en la Ley 16.986, debe ser interpretado como comprensivo de toda conducta positiva, sea esta un hecho, una acción, un acto o una decisión. El vocablo “omisión”, debe interpretarse como la actitud omisa, de un sujeto que no cumple lo que una norma impone, como un deber de actuar. Cuando la ley, expresamente, dispone la obligación de realizar una acción positiva, si el particular o la autoridad pública, no cumplen esa obligación, causando lesión, tal conducta es reprochable por medio del amparo.

Se adhiere a la interpretación amplia que, del término “acto”, realiza Hiruela. La acción de amparo debe tener un margen amplio, para garantizar el ejercicio de derechos. No solo deben ser reprochables por amparo, los actos jurídicos, donde existe voluntad manifiesta. Si no también los hechos, y todo tipo de conductas positivas, donde no hay manifestación expresa de voluntad de crear efectos jurídicos, pero igualmente se vulneran derechos constitucionales.

De lo mencionado *supra* surge que, las abstenciones que, no cumpliendo una norma de conducta imperativa, provocan lesión de un derecho constitucional, pueden ser reprochadas por la acción de amparo. Dichas omisiones pueden ser de organismos estatales así como de particulares.

Con relación a los actos u omisiones, que condicionan la admisibilidad y procedencia del amparo, explica Palacio De Caeiro (2016), las condiciones de admisibilidad y procedencia de la acción de amparo, están subordinadas a la existencia de daño. Daño que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, tratados internacionales de derechos humanos y leyes internas.

El acto u omisión, contra el cual procede la acción de amparo, debe ser actual o inminente. El acto actual importa realidad, efectividad, concreción fáctica. El acto actual, que con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, lesione derechos y garantías constitucionales, o reconocidos por tratados internacionales y las leyes de la Nación, es presupuesto de procedencia de la acción de amparo. El acto inminente implica proximidad, imperiosidad, una potencialidad que pueda advertirse judicialmente, para la procedencia del amparo (Palacio de Caeiro, 2016).

La citada autora, pone énfasis en la actualidad o inminencia de que, un acto u omisión, produzca lesión a derechos constitucionales. La actualidad supone que el daño ya es una realidad, que se ha causado una lesión concreta a un derecho constitucional. La inminencia, implica que, si bien el daño aún no se ha realizado, hay un alto grado de probabilidad de que el mismo se produzca, en caso de continuar el acto u omisión reprochable por vía del amparo.

Otro elemento relevante son los sujetos autores, de las conductas reprochables por la acción de amparo. Al respecto, el art. 1 de la Ley 4.915 establece que, el acto u omisión lesivos puede ser imputable, tanto a una autoridad pública como a particulares. En relación a dichos sujetos, señala Hiruela (2002), el término “autoridad pública” aludido por la ley, abarca a los funcionarios públicos y a los agentes o empleados de la Administración Pública, siempre que actúen como sujetos del poder público. El perjuicio amparado puede provenir de la cualquiera de las dependencias que constituyen el Estado. También de las entidades estatales autárquicas y de los particulares que ejercen funciones públicas, sin pertenecer a la administración pública, como por ejemplo un particular que tiene la concesión por parte del Estado para prestar un servicio público determinado. En relación a los particulares, el juicio de amparo, es vía idónea para cuestionar actos emanados de particulares, sean estos personas de existencia visible o personas jurídicas.

De lo expuesto surge que, los autores de actos lesivos, susceptibles de ser reprochables mediante el juicio de amparo, pueden ser autoridades públicas y particulares. Dichos sujetos serán los legitimados pasivos, en el marco de la relación jurídica sustancial pretendida mediante la acción de amparo (Hiruela, 2002).

En el acto lesivo, reprochable mediante el proceso de amparo, es necesaria la existencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta. Tanto la arbitrariedad como la

ilegalidad del acto lesivo están previstas en la Constitución Nacional (art. 43) como en la Constitución de la Provincia de Córdoba (art. 48) (Hiruela, 2002).

Seguidamente Hiruela (2002) explica los conceptos de “ilegalidad”, “arbitrariedad” y “manifiesta”. Así, de las normas constitucionales surge que, para la admisibilidad de la acción de amparo, es necesario que la lesión o amenaza a un derecho o garantía constitucional, se origine en una conducta que pueda ser calificada como arbitraria o ilegal. Lo ilegal o ilícito, es lo que se opone a lo establecido por la norma. Se predica la ilegalidad de una conducta, cuando se opone a la norma jurídica que prescribe lo debido. La ilegalidad de un acto radica en su oposición a una norma, y fundamentalmente, a la Constitución, aunque dicho acto pretenda apoyarse en una ley, de inferior jerarquía a la Constitución.

La noción de “ley” se debe interpretar en sentido amplio. Resultando por ello cuestionables por vía del amparo, todas las conductas que se opongan a lo establecido, por leyes del Congreso, ordenanzas municipales, decretos de la administración, resoluciones de ministerios, etc. Todo acto u omisión que se oponga a las leyes en sentido amplio, y provoque una lesión o amenaza inminente, es reprochable por la vía del amparo (Hiruela, 2002).

El término “arbitrariedad” comprende lo que resulta irrazonable, lo meramente subjetivo y sin sustento jurídico, lo opuesto a principios y derechos fundamentales del ordenamiento jurídico. El vicio de arbitrariedad, es más amplio que el de la ilegalidad. Lo arbitrario puede ser legal. Por ejemplo, cuando una conducta arbitraria es conforme a una ley, en si misma arbitraria, por ser irrazonable, en oposición al principio de razonabilidad establecido en la Constitución Nacional en su art. 28 (Hiruela, 2002).

El criterio para determinar la arbitrariedad de una conducta, consiste en enfocarse en su razonabilidad, o sea, en las razones de hecho o de derecho que justifiquen dicha conducta. La ilegalidad y la arbitrariedad deben ser manifiestas, es decir, evidentes. Si el vicio requiere de una investigación más profunda, para determinar su existencia, el amparo no sería la vía procesal idónea (Hiruela, 2002).

No es presupuesto de admisibilidad, de la acción de amparo, que la ilegalidad o la arbitrariedad sean manifiestas *ab initio*. Es suficiente la verosimilitud, de manera

que, la ilegalidad o la arbitrariedad, puedan ser corroboradas, con la prueba efectuada dentro del proceso de amparo, sin afectar la sumariedad de dicho proceso (Hiruela, 2002).

La ilegalidad y la arbitrariedad del acto lesivo, si se hacen manifiestas durante la sustanciación del proceso de amparo, hacen que este sea procedente. El amparo, al ser un juicio de conocimiento, no tiene vedados el estudio de los hechos y el derecho que hacen a la pretensión, contenida en la demanda incoada en la acción de amparo. Siempre que se mantenga la sumariedad en el proceso de amparo.

La ley establece plazos, que limitan dicho estudio, en concordancia con la celeridad y finalidad propia del proceso de amparo. Si bien la ilegalidad y la arbitrariedad deben ser manifiestas, no es necesario que sean inmediatamente manifiestas, *in limine*, antes de toda investigación. Es suficiente con que puedan hacerse manifiestas en el curso del proceso.

Con relación al punto, señala Palacio De Caeiro (2016), la noción de arbitrariedad abarca irrazonabilidad, ilegitimidad o injusticia. La arbitrariedad es entendida, como la negación del derecho y la legalidad. En el Estado moderno una de sus principales funciones es la lucha contra la arbitrariedad y el aumento del control judicial sobre la actividad del Estado.

En la función judicial, la arbitrariedad, es la contradicción lógica que se da entre la ley y la sentencia. La arbitrariedad debe ser ostensible, porque el proceso de amparo tiene por finalidad, restablecer el orden constitucional o legal, soslayado por actos u omisiones, manifiestas y contrarias, a la Constitución, tratados de derechos humanos y leyes (Palacio de Caeiro, 2016).

De lo expuesto se infiere que, son caracteres de un acto u omisión arbitrarios, la irrazonabilidad o injusticia, aun cuando el acto es legal. Existe arbitrariedad también cuando el acto u omisión son opuestos a los principios del ordenamiento jurídico positivo en su conjunto. También es importante hacer énfasis en que, en la función judicial, una sentencia es arbitraria, si es contraria al ordenamiento positivo, interpretado de manera integral y armónica.

Con relación a la legitimación activa en la acción de amparo, explica Sagues (2007), el art. 43 de la Constitución Nacional, otorga legitimación activa a toda

persona en el amparo. No se trata de una acción popular, ejercitable por cualquiera en favor de cualquiera.

La Ley 16.986 en su art. 5 descarta la acción popular, en relación a la legitimación activa en el amparo. Dicho artículo confiere legitimación activa al “afectado”, término que se interpreta en sentido amplio, involucrando a toda persona perjudicada por el acto lesivo (Sagues, 2007).

La Constitución Nacional¹⁶, permite también, a parte del amparo individual, deducir acción de amparo colectivo. Los supuestos que configuran el amparo colectivo son, casos de discriminación, tutela del ambiente, protección de la libre competencia, derechos del usuario y el consumidor, y todo derecho de incidencia colectiva. Para dichos supuestos, el artículo 43 confiere legitimación activa, además del afectado, al Defensor del Pueblo y a asociaciones que propendan a tales fines (Sagues, 2007).

De lo expuesto surge que, para el amparo individual, la legitimación activa se atribuye, en sentido amplio a toda persona perjudicada, en sus derechos constitucionales individuales o subjetivos. En el amparo colectivo, la legitimación activa, es más amplia en cuanto a los sujetos legitimados, para representar a los damnificados en sus derechos de incidencia colectiva.

Sobre lo manifestado, en relación a los sujetos legitimados activos en el amparo, señala Sabsay (2015), el afectado, en relación a la primera parte del art. 43 de la Constitución Nacional, es el titular de un derecho subjetivo lesionado. Con relación a la segunda parte del art. 43, el afectado, para constituirse en defensor de derechos de incidencia general o supraindividuales, debe acreditar un mínimo interés, razonable y suficiente.

El Defensor del Pueblo, es un organismo público; cuya función es la defensa de los intereses generales de la comunidad. Las asociaciones registradas, son personas jurídicas que, para poder constituirse en legitimados activos en el amparo, deberán cumplir las exigencias impuestas por una Ley, que reglamente dicha legitimación conferida por el art. 43 (Sabsay, 2015).

¹⁶ Art. 43 Constitución Nacional

El autor citado *supra*, señala claramente, los dos tipos de legitimados activos para deducir acción de amparo. Por un lado los titulares de derechos subjetivos o individuales, directamente afectados, en su persona, por el acto reprochable por vía de amparo. Y por otro lado, cuando el derecho lesionado es de incidencia colectiva, además del afectado directo en su derecho, tienen legitimación activa el defensor del pueblo y las asociaciones registradas cuyo fin es la protección de derechos generales. Siempre que acrediten un interés razonable y suficiente.

Continuando con la legitimación activa en el amparo, dice Palacio De Caerio (2016), el art. 43 de la Constitución Nacional establece los legitimados activos en el amparo. El afectado por algún acto u omisión, que lesione en forma concreta y directa sus derechos subjetivos. Las asociaciones, cuya función sea la protección de derechos de incidencia colectiva, que asisten en general y por igual a la comunidad. La legislación provincial de Córdoba, ha excluido de la legitimación activa al defensor del pueblo.

La legitimación procesal, es presupuesto necesario para que exista causa o controversia entre partes. Parte es quien reclama, o se defiende, quien se beneficia o perjudica, con la sentencia dictada al finalizar el proceso. En la acción de amparo, la parte accionante, debe acreditar un interés jurídico suficiente en la resolución de la controversia; o que los agravios invocados le afectan de forma directa. En el amparo, no se admite la petición en abstracto, desvinculada de un perjuicio presente o potencial (Palacio De Caerio, 2016).

El interés jurídico del peticionante, debe fundarse en un perjuicio real o potencial, que el acto u omisión atacada ocasiona. Sin lesión a derechos o garantías constitucionales, no existe legitimación activa para demandar en la acción de amparo. Si hay ausencia de lesión o de interés jurídico del actor, entonces no existe caso concreto justiciable y, por lo tanto, dicho actor no tiene legitimación activa (Palacio de Caerio, 2016).

Los autores citados coinciden en afirmar, que el art. 43 de la Constitución Nacional confiere legitimación activa, para deducir acción de amparo individual o colectivo. Esta legitimación se le atribuye a quien acredite perjuicio directo, real o potencial en sus derechos o garantías constitucionales. Es importante señalar también que, para que sea admisible la legitimación activa, debe tener legitimación procesal

quien peticiona, debe haber un perjuicio concreto o de alto grado de probabilidad en su concreción. Ya que en la acción de amparo, no se admite petición en abstracto, desvinculada de un perjuicio concreto o potencial.

La acción de amparo está regida por los principios procesales, establecidos en el art. 43 de la Constitución Nacional y tratados internacionales de derechos humanos con rango constitucional. Dichos tratados internacionales incorporados con rango constitucional por el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, junto con la misma, integran el plexo normativo denominado bloque de constitucionalidad federal.

Al respecto dice Barone (2017), los principios procesales que rigen la acción de amparo están establecidos por los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional y por la Constitución Nacional. Dichos cuerpos normativos conforman el bloque de constitucionalidad federal.

El art. 43 de la Constitución Nacional establece, de forma expresa, dos principios procesales rectores del instituto del amparo, cuando determina que el proceso de amparo debe ser expedito y rápido. Dichos principios procesales, junto con los principios establecidos por los tratados de derechos humanos con rango constitucional, determinan que, el procedimiento de amparo debe ser expedito, rápido, sencillo, breve, efectivo, y que se cumpla la decisión (Barone, 2017).

El principio de acción expedita se entiende, en el marco del proceso constitucional, como una acción que se encuentra libre de obstáculos procesales que impidan su interposición en sede judicial. El proceso de amparo no puede ser interrumpido en su trámite con ningún tipo de incidentes. La expeditividad en el proceso de amparo debe existir en su momento inicial, mantenerse durante su desarrollo, y también existir al momento de la sentencia (Barone, 2017).

El término “rápido”, en el marco de la Constitución y de los tratados internacionales, y con respecto al proceso de amparo, hace referencia, en términos procesales, al principio de celeridad. Este principio comprende dos dimensiones, una respecto de la reglamentación legal de la acción de amparo, y la otra, relativa al actuar del juez en el proceso de amparo. Con respecto a la reglamentación legal, dicha reglamentación debe establecer una acción que se tramite sin pérdida de tiempo, con la mayor celeridad y urgencia, y con la máxima simplicidad en sus aspectos

temporales y formales. En su segunda dimensión, el principio de celeridad, establece una actuación ágil por parte del juez en la dirección del proceso de amparo, dándole al amparo un tratamiento de preferente despacho en su diligenciamiento respecto de los otros procesos ordinarios (Barone, 2017).

El principio de procedimiento sencillo consiste en simplificar el trámite judicial de manera que pueda ser comprensible para toda persona no versada en conflictos judiciales. Se busca fijar reglas elementales desprovistas de formalismo y solemnidad. Los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, bajo la denominación de recurso expedito, están reconociendo, de forma expresa, el derecho a la protección judicial de los derechos fundamentales. La idea de recurso efectivo, que reconocen los tratados internacionales se relaciona a la necesidad de garantizar al justiciable el acceso a los órganos jurisdiccionales para la tutela de los derechos fundamentales (Barone, 2017).

En cuanto al cumplimiento de la decisión jurisdiccional, este principio procesal fue establecido por el art. 25 inc. 2 apartado c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dicha norma establece la obligación, de los Estados signatarios del mencionado tratado, de garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de las sentencias judiciales que hayan estimado procedente un amparo que proteja a personas lesionadas en sus derechos fundamentales (Barone, 2017).

De lo expuesto surge que los principios procesales que rigen la acción de amparo fueron establecidos por el conjunto de Leyes denominado bloque de constitucionalidad federal compuesto por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos con rango constitucional. Los principios procesales de la acción de amparo, rigen dicho proceso en la etapa inicial de planteo de la pretensión, durante el trámite del proceso, y en la etapa de dictado y ejecución de sentencia. Es así que en la etapa inicial se materializa la “expeditividad”, como el acceso irrestricto y equitativo al órgano jurisdiccional para todo ciudadano. Durante el trámite del proceso debe regir la “sumariedad” entendida como la sencillez y rapidez en el trámite del juicio. La “eficacia” se hace manifiesta en la etapa de ejecución de la resolución jurisdiccional, la cual debe ser cumplida de manera inmediata e íntegra. Todas estas características fundamentales que rigen el proceso del amparo coadyuvan a la finalidad última del mismo, cual es un pronto y ágil restablecimiento en el

ejercicio pleno del derecho constitucional vulnerado, evitando así un daño grave e irreversible en el mismo por la demora en su restablecimiento por parte del órgano jurisdiccional.

En lo relativo a las clases de amparo, con la reforma constitucional de 1994 se incorporaron las cuatro clases principales de amparo. Los mismos son: Amparo en sentido genérico o individual, el amparo de los derechos de incidencia colectiva o amparo colectivo, el habeas data y el habeas corpus.

El amparo de los derechos de incidencia colectiva procede contra cualquier forma de discriminación. Es una garantía de los derechos relativos a la protección del medioambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor y demás derechos de incidencia colectiva. A través del art. 43 de la Constitución Nacional se incorporó el amparo colectivo, que garantiza derechos e intereses a grupos de personas físicas y jurídicas. Dicho artículo establece una nueva forma de legitimación activa, cuyo fin es la defensa de derechos de incidencia colectiva de usuarios, consumidores, ciudadanos en general y de los intereses difusos de la comunidad.

El Código Civil y Comercial de la Nación complementa el art. 43 de la Constitución Nacional, al reconocer en el art. 14, la existencia de derechos individuales y derechos de incidencia colectiva. Así el art. 14 del Código Civil y Comercial de la Nación establece que la ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar el ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general.

En síntesis, en el amparo individual, es legitimado activo toda persona individualmente afectada y se protege derechos individuales o subjetivos. En el amparo colectivo, los legitimados activos son el afectado, asociaciones registradas y el defensor del pueblo. El amparo colectivo protege derechos a la competencia, del usuario, del consumidor, contra cualquier forma de discriminación, derechos que protegen al medio ambiente y derechos de incidencia colectiva en general.

En la acción de clase los legitimados activos son los integrantes del grupo afectado. La misma presupone incidencia colectiva, en la forma de lesión a derechos individuales homogéneos, por afectaciones a la competencia, al consumidor, al usuario y derechos de sujetos discriminados. Dichos derechos son patrimoniales o

personalísimos y son garantizados por la acción de clase. En la acción de clase los damnificados en sus derechos se pueden individualizar.

CONCLUSIONES:

En el presente capítulo se desarrolló la naturaleza jurídica del instituto del amparo. Se determinó que el amparo nació como un remedio jurídico, en la forma de una acción rápida y eficaz contra los atropellos a los derechos humanos.

Se estableció que el término “recurso”, utilizado en un principio por la jurisprudencia y la doctrina, no se refiere al recurso procesal que consiste en impugnar una resolución jurisdiccional dentro de un proceso judicial. Es así, que en el contexto de amparo, el término “recurso” significa proceso, que es la naturaleza jurídica del instituto del amparo. Por lo cual, el amparo, desde el punto de vista procesal, es un proceso bilateral, ya que de lo contrario, se le negaría al autor de una conducta lesiva, el derecho de defensa en juicio.

Posteriormente se determinó que, desde el punto de vista sustancial, el amparo es una garantía de derechos constitucionales. Esta garantía, desde el punto de vista procesal, se instrumenta como proceso bilateral, sumario, expedito y eficaz para el restablecimiento del pleno ejercicio de derechos constitucionales vulnerados.

Seguidamente se analizaron las conductas contra las que procede la acción de amparo, las cuales son actos u omisiones emanadas de autoridad pública o de particulares, quienes son legitimados pasivos en dicha acción. La conducta reprochable mediante la acción de amparo debe ser actual o inminente, ilegal, arbitraria y manifiesta.

En relación a los sujetos legitimados activos, establecidos en el art. 43 de la Constitución, se vio que, en el amparo individual es el afectado directamente en sus derechos subjetivos. En el amparo colectivo los legitimados activos son el afectado, las asociaciones registradas y el defensor del pueblo.

Se destacó que, en la acción de amparo no se admite la petición en abstracto, sino que el perjuicio sea actual o potencial. Debe ser padecido directamente por quien peticona por medio del amparo, en forma actual, concreta o, de no haberse causado el perjuicio, debe haber un alto grado de probabilidad de que el mismo se concrete.

Posteriormente se enunciaron los principios procesales que rigen la acción de amparo, los cuales son expeditividad, rapidez, sencillez, brevedad y cumplimiento de la sentencia judicial. Dichos principios procesales son determinados por el bloque de constitucionalidad federal, integrado por la Constitución Nacional y tratados internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional. Siendo dicha jerarquía constitucional reconocida en el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

Finalmente se desarrollaron las cuatro clases de amparo establecidas en el art. 43 de la Constitución Nacional, los cuales son, amparo individual, amparo colectivo, habeas corpus y habeas data. Asimismo, se señaló, que en la acción de clase si bien se presupone incidencia colectiva, esta colectividad o grupo afectado es determinable desde un punto de vista cuantitativo. Esto permite individualizar a los sujetos que conforman el grupo afectado, siendo el factor común que determina la pertenencia a dicho grupo los derechos individuales afectados. En cambio, en el amparo colectivo, el grupo afectado es una masa numerosa de sujetos indeterminable, desde un punto de vista cuantitativo. En el amparo colectivo el factor en común que determina la pertenencia de los sujetos afectados son derechos generales o difusos. La naturaleza del derecho afectado, es decir si es subjetivo o difuso determina si la acción es de clase o de amparo colectivo respectivamente.

Todo lo hasta aquí expuesto permite tener una comprensión del espíritu de la acción de amparo, en cuanto a su finalidad y naturaleza jurídica. Lo que permitirá una cabal interpretación de los lineamientos establecidos en los cuerpos normativos que regulan la acción de amparo, concretamente el bloque de constitucionalidad federal. Este marco legal regulatorio será desarrollado en el capítulo siguiente.

CAPITULO 3: MARCO LEGAL

INTRODUCCIÓN:

En el presente capítulo se desarrollará el marco legal regulatorio de la acción de amparo, tanto en el derecho internacional como en el derecho interno. Con relación al marco legal regulatorio internacional de la acción de amparo, se analizarán los tratados internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, reconocida por el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

Se estudiará la relación jerárquica de las distintas leyes de derecho internacional y derecho interno, regulatorias de la acción de amparo. Se analizará también la Constitución Nacional y las leyes reglamentarias de la acción de amparo a nivel nacional y provincial, que son, respectivamente, la Ley 16.986 y la Ley 4.915.

Seguidamente se señalarán los lineamientos de los tratados internacionales con jerarquía constitucional, la Constitución Nacional y la Ley 16.986, con relación a la acción de amparo y los órganos jurisdiccionales competentes en dicha acción. Posteriormente se desarrollarán las Leyes 10.249 y 10.323, modificatorias de la Ley 4.915 de la provincia de Córdoba. Se determinarán los lineamientos de las leyes 10.249 y 10.323, en relación al órgano jurisdiccional competente para entender en la acción de amparo contra actos u omisiones de autoridad pública.

Se analizará la Ley 8.508, que regula la acción de amparo por mora de la administración. De la ley 8.508 también se determinarán los lineamientos que la misma establece para regular el órgano jurisdiccional competente en los amparos contra actos y omisiones de autoridad pública.

El contenido expuesto permitirá, de manera coherente con lo desarrollado en los capítulos anteriores, dilucidar las características de la acción de amparo establecidas en el marco legal regulatorio. A la luz del contenido hasta aquí expuesto se podrá realizar un análisis de constitucionalidad que compare los lineamientos del bloque de constitucionalidad federal y los de las leyes 10.249 y 10.323.

3.1 DESARROLLO:

El ordenamiento jurídico positivo argentino tiene un sistema de gradación o jerarquía de leyes. La jerarquía más alta de dicho sistema está integrada por la

Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional reconocida por el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

Inmediatamente por debajo en esta escala jerárquica se encuentran los tratados internacionales con jerarquía inferior a la Constitución Nacional pero de superior jerarquía a las leyes del Congreso. Los tratados internacionales con jerarquía *infra* constitucional y *supra* legal están reconocidos en el art. 75 inc. 24 de la Constitución Nacional.

El conjunto integrado por la Constitución Nacional y los tratados internacionales reconocidos por la misma, y mencionados *supra*, se denomina bloque de constitucionalidad federal. Bajo la jerarquía de la Constitución Nacional y los tratados internacionales reconocidos por la misma, es decir, bajo el bloque de constitucionalidad federal, se encuentran las leyes del Congreso, provinciales y municipales. De lo expuesto surge que, toda normativa de nivel nacional, provincial y municipal, debe ser concordante, en sus lineamientos, con lo establecido por el bloque de constitucionalidad federal.

Si una norma de nivel nacional, provincial o municipal es contraria en su contenido a los lineamientos establecidos por la Constitución Nacional y tratados internacionales, dicha norma puede ser declarada inconstitucional. La declaración de inconstitucionalidad de una ley, en el caso concreto, está establecida en el art. 43 de la Constitución Nacional.

Con relación a la acción de amparo, en sentido genérico, el art. 43 de la Constitución Nacional, incorporado por la reforma constitucional de 1994, establece que:

- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo,
- Siempre que no exista otro medio judicial más idóneo,
- Contra todo acto u omisión de autoridades públicas o particulares,
- Que en forma actual o inminente,
- Lesione, restrinja, altere o amenace,

- Con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta,
- Derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley.

En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Ya que en el derecho positivo argentino la declaración de inconstitucionalidad de una norma se realiza en el caso concreto.

El mencionado art. 43 establece dos principios procesales de la acción de amparo, los cuales establecen que el procedimiento de amparo debe ser expedito y rápido, tal como se vio en el capítulo 2. Explica Barone (2017), el principio procesal que establece que la acción de amparo sea expedita, se interpreta con la concepción de una acción libre de obstáculos procesales que impidan su interposición en sede judicial. La característica procesal de expedita significa que, la acción de amparo se encuentra preparada y libre de todo obstáculo procesal o administrativo para su interposición en sede judicial.

En sentido coincidente se manifiesta Valdez (2004), señalando que, la acción es expedita cuando su ejecución importa despejar, allanar el proceso de impedimentos procesales. Se trata de una acción sumarísima, la cual es apta para finalizar el proceso, mediante una sentencia definitiva y total de la controversia, y sin derivar a un eventual proceso ulterior el análisis y decisión de determinadas cuestiones. Esta acción sumarísima se halla sujeta al principio de economía y a sus principios derivados de concentración, eventualidad y celeridad. La celeridad o rapidez se debe complementar con el carácter expedito de la acción de amparo. Sería contradictorio que el carácter expedito del amparo se viera frustrado por trámites de lenta ejecución o plazos de larga duración. El amparo debe tramitarse en tiempo útil, sin dilaciones, para cumplir con la finalidad tutelar de dicha acción, cual es, garantizar el ejercicio pleno del derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado.

De lo expuesto se desprende que el carácter expedito de la acción de amparo importa que dicha acción esté libre de obstáculos procesales y administrativos, desde el acceso al órgano jurisdiccional hasta la resolución judicial y ejecución de la misma. El principio de celeridad o rapidez se relaciona al ritmo de ejecución de los procedimientos, de la tramitación y a la extensión de los plazos. En las situaciones de urgencia, donde se instrumenta la acción de amparo, es fundamental que no haya

dilaciones en los plazos y trámites, ni obstáculos procesales o administrativos que frustren la protección de derechos constitucionales.

Dentro del marco regulatorio legal de la acción de amparo son de fundamental importancia los tratados internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional reconocida por el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. Sobre el punto señala Barone (2017), La reforma constitucional de 1994 produjo la incorporación al texto de la Constitución Nacional del art. 43, donde se reconoce de manera expresa al amparo. En la reforma constitucional de 1994 se otorgó jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales de derechos humanos. Estos tratados internacionales junto a la Constitución Nacional, integran lo que se denomina bloque de constitucionalidad federal.

El reconocimiento de jerarquía constitucional a los mencionados tratados internacionales llevo a que la antigua figura de la pirámide, en la que su vértice superior era ocupado solo por la Constitución, se haya transformado en un trapecio. En el plano más alto de dicho trapecio están al mismo nivel la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (Barone, 2017).

Esta nueva situación originó la necesidad de que, los derechos y garantías amparados en la Constitución Nacional, deben ser interpretados en concordancia con lo establecido en dichos tratados internacionales. Estos tratados se han transformado en pautas valorativas obligatorias para los poderes públicos. Constituyen un imperativo interpretativo y normativo, para seguir los lineamientos que de ellos emanan respecto de los caracteres del amparo. Dichos lineamientos, que requieren formas procesales sencillas, rápidas y expeditivas para tutelar la defensa de los derechos humanos, se tomaron como referencia por el constituyente de 1994 (Barone, 2017).

Los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad federal, conforme lo dispuesto por el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, que se refieren al amparo son:

- La Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, establece en el art. 18 “Toda persona puede concurrir a los tribunales para hacer valer

sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve para el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, algunos de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”.

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, prescribe en su art. 8: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), establece en el art. 25:

“Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) A desarrollar las posibilidades del recurso judicial, y

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

- El Pacto Internacional de Derechos Culturales, Civiles Y Políticos, establece en art. 2 inc. 3: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquier otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y a desarrollar las

posibilidades del recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

De las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos mencionados surge que, dichas normas coinciden en determinar una acción rápida, expedita, sencilla, breve y que se cumpla la sentencia judicial dictada. Dichos tratados internacionales, junto a la Constitución Nacional, y a su mismo nivel jerárquico, determinan las características que debe tener la acción de amparo, para constituir una garantía procesal eficaz de los derechos constitucionales.

El bloque de constitucionalidad federal establece la naturaleza jurídica de la acción de amparo. Cualquier ley de derecho interno, sea del Congreso, o de nivel local, que contraríe los lineamientos establecidos por el bloque de constitucionalidad federal, deberá ser declarada inconstitucional por sentencia judicial dictada en un caso concreto.

Con relación a la regulación legal a nivel nacional de la acción de amparo, en el año 1966 se sanciona la Ley 16.986, que regula la procedencia y el procedimiento de la acción de amparo contra los actos de autoridad pública. En el año 1967 se sanciona la Ley 17.454, la cual establece que se regule la acción de amparo contra actos de particulares en los arts. 321 y 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. En el año 2001 se reforma el Código Procesal Civil Y Comercial de la Nación, mediante la sanción de la Ley 25.488, y se modifica el art. 321 para adaptarlo al art. 43 de la Constitución Nacional.

Con relación a la Ley 16.986, señala Barone (2017) que en ella se distinguen dos partes bien definidas. Una sustancial, que comprende los arts. 1 y 2. La segunda parte, que abarca de los arts. 3 al 20, contempla aspectos procesales.

El art. 2 inciso a) de la Ley 16.986 regula las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, siendo el antecedente de este inciso es el caso “Kot” resuelto por la Corte Suprema de Justicia. En dicho caso se consideró que procede la acción de amparo cuando la remisión del examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios judiciales o administrativos cause un daño grave e irreparable en el justiciable. La garantía constitucional del amparo queda, de esta forma, configurada como una acción subsidiaria de las vías ordinarias judiciales y administrativas (Barone, 2017).

En sentido coincidente se manifiesta Palacio De Caeiro (2016), sosteniendo que las normas contenidas en los arts. 2 y 3 de la ley 16.986 presentan elementos restrictivos en relación a los lineamientos establecidos por el art. 43 de la Constitución Nacional y por los arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Dichos elementos restrictivos afectan el trámite y la resolución de la acción de amparo mediante condicionamientos formales, desnaturalizando el instituto del amparo y alejándolo de los lineamientos de la Constitución y tratados internacionales. Las normas antes mencionadas, resultan limitativas de la protección que el Estado debe brindar, en cumplimiento de compromisos internacionales asumidos, al ratificar los tratados internacionales de derechos humanos.

Los arts. 2, 3, y concordantes de la Ley 16.986, son restrictivos con respecto a la acción de amparo por las siguientes razones:

- Se prohíbe la declaración de inconstitucionalidad por la vía del amparo.
- Establece un escaso plazo de caducidad, de quince días, para la interposición de la acción, a cuyo vencimiento los afectados por violaciones a sus derechos que no dedujeron amparo deben seguir sufriendo injusticias por su prescripción. Esto se agrava en situaciones de actos de ilegalidad continuada y periódica en el tiempo.
- El rechazo liminar de la acción de amparo, sin examinar la calidad del derecho humano invocado, niega la posibilidad de acceso a la justicia y el debido contradictorio.
- Se niega la revisión judicial de resoluciones administrativas que vulneran derechos humanos.

Las razones expuestas, ponen de manifiesto que, la ley 16.986 y sus análogas dictadas en algunas provincias, son contrarias a los lineamientos establecidos por la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos. Esta situación implica la desnaturalización de la acción de amparo, por omisión del dictado de una legislación reglamentaria concordante con los lineamientos establecidos en el art. 43 CN (Palacio de Caeiro, 2016).

De lo expresado por los autores citados, se infiere que, la Ley 16.986, se opone a los lineamientos establecidos, en relación a la acción de amparo, por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos. Tal oposición se manifiesta, entre otros aspectos, en la restricción al acceso a la justicia que importan las causales de inadmisibilidad y de prescripción de la acción de amparo, contenidas en la Ley 16.986.

En la Provincia de Córdoba, en el año 1967, se sanciona la Ley 4.915, reglamentaria de la acción de amparo. El art. 1 de la Ley 4.915, en su texto original, tenía el mismo contenido que el art. 1 de la Ley 16.986. Posteriormente, en el año 1987, mediante la reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba, se reconoce en el art. 48 de la misma, a la acción de amparo. Dicho artículo, en su contenido, era análogo al art. 43 de la Constitución Nacional.

Con relación a lo expuesto, señala Palacio De Caeiro (2016), con motivo de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la sanción de la Ley 16.986, las jurisdicciones locales incorporaron el amparo en sus constituciones y leyes reglamentarias. La Ley 4.915, como su análoga nacional Ley 16.986, continúa en vigencia. La Ley 4.915, contiene elementos normativos restrictivos de la acción de amparo.

En Diciembre del año 2014, con la sanción de la Ley 10.249, se sustituyeron los arts 4 y 17, y se incorporaron los arts. 4bis y 17bis a la Ley 4.915. Posteriormente, en Diciembre del año 2015, mediante el dictado de la Ley 10.323, se modificaron nuevamente los arts. 4bis y 17bis.

Sobre dichas modificaciones, expresa Barone (2017), la finalidad de las modificaciones a la Ley 4.915 por las Leyes 10.249 y 10.323, fue modificar la competencia para entender en las acciones de amparo. Estas modificaciones se apartaron de la normativa original, que establecía que todos los jueces de primera instancia eran competentes para entender en la acción de amparo, siempre que estuvieran de turno. No fueron afortunadas las últimas dos modificaciones a la Ley 4.915. Hubo críticas también respecto de la forma de sanción de dichas modificaciones, no precedidas de difusión que permitiera debate. Estas dos últimas modificaciones a la Ley 4.915, fueron incluidas en la última sesión del año legislativo,

dentro de lo que se denominan “leyes ómnibus”, ya que las mismas incluyen temas diversos a tratar.

El actual art. 4bis, según Ley 10.323, establece la competencia para entender en las acciones de amparo, utilizando como criterio, la persona del legitimado pasivo, es decir el Estado. Cuando el Estado Provincial, Municipal o Comunal, en sus diversas manifestaciones jurídicas es demandado, le corresponderá entender a las Cámaras Contencioso Administrativas en la jurisdicción capital. En las jurisdicciones del interior provincial, entienden las Cámaras Civiles con competencia en lo contencioso administrativo.

El art. 17bis, según la Ley 10.323, establece la perención de instancia, a favor del legitimado pasivo, es decir el Estado, en el escueto plazo de tres meses. De esto se infiere un espíritu de dar preeminencia al Estado sobre el ciudadano, lo que atenta contra el acceso a la justicia por parte del ciudadano.

En la Provincia de Córdoba, también está vigente la Ley 8.508, que regula la acción de amparo por mora de la administración. La mencionada ley, en su art. 1, legitima sustancialmente a toda persona para interponer acción de amparo por mora de la administración pública. Contra Funcionarios, Reparticiones o Entes Públicos Administrativos, que no hubieran cumplido debidamente, dentro de un plazo determinado, un deber concreto impuesto por la Constitución, una ley u otra norma. Siempre que la omisión afecte un derecho subjetivo o un interés legítimo.

El art. 2 de la Ley 8.508 determina la legitimación pasiva. Determina que, son funcionarios las reparticiones o entes públicos administrativos, los del Estado provincial y de los municipios y comunas, en todos los casos en que actúen en ejercicio de la función administrativa.

El art. 4 de la Ley 8.508 regula la competencia. Establece que los órganos jurisdiccionales que conocerán en la acción de amparo por mora de la administración serán, en instancia única, los tribunales con competencia en materia contenciosa administrativa. Se denota análogo lineamiento en la designación del órgano jurisdiccional competente que las leyes 10.249 y 10.323.

CONCLUSIONES:

En el presente capítulo se analizó el marco regulatorio legal y constitucional de la acción de amparo. En lo relativo al marco constitucional, se desarrolló el denominado bloque de constitucionalidad federal, integrado por la Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional.

Se analizaron los principios procesales que rigen la acción de amparo, establecidos por los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad federal. Dichos principios procesales caracterizan al instituto del amparo como una acción expedita, rápida, sencilla, eficaz, breve y de cumplimiento obligatorio de la sentencia pronunciada. La Constitución Nacional, en su art. 43, recepta los principios procesales establecidos por los tratados internacionales, al regular al instituto del amparo como una acción expedita y rápida.

Se analizaron las leyes reglamentarias de la acción de amparo. A nivel nacional, la Ley 16.986, y, a nivel provincial, la Ley 4.915. Se determinó que tanto la Ley 16.986 como la Ley 4.915 contienen elementos restrictivos de la acción de amparo, como las causales de inadmisibilidad, que tornan en subsidiaria a dicha acción.

Se analizaron los cambios introducidos en la Ley 4.915, por las Leyes 10.249 y 10.323, con relación a la competencia para entender en la acción de amparo. Quedo así en evidencia que dichos cambios se apartan de los lineamientos establecidos por el bloque de constitucionalidad federal, anulando el carácter expedito de la acción de amparo.

Se analizó la Ley 8.508, que regula la acción de amparo por mora de la administración. Quedó de manifiesto que dicha ley, sigue los mismos lineamientos que las leyes 10.249 y 10.323 en la asignación de competencia en los amparos contra el Estado.

CAPITULO 4: INTERPRETACIÓN Y EFECTOS DE LA REFORMA LEGAL:

INTRODUCCIÓN:

En el presente capítulo se analizarán los cambios introducidos en la Ley 4.915 por las Leyes 10.249 y 10.323, a la luz de los lineamientos establecidos por el bloque de constitucionalidad federal. En base a los parámetros que establece el bloque de constitucionalidad federal, desarrollados en los capítulos anteriores, los aspectos desarrollados en el presente capítulo permitirán determinar si los lineamientos de las reformas a la ley 4.915 son concordantes u opuestos al mencionado bloque.

Se analizará el principio de la tutela judicial efectiva, su concepto y fuente convencional, a fin de determinar su oposición o concordancia con las reformas realizadas en la Ley 4.915 por las Leyes 10.249 y 10.323. Se determinara si las modificaciones, en la competencia para entender en la acción de amparo, introducidas por la mencionada reforma en la Ley 4.915, son concordantes o se apartan de los principios establecidos en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales.

Se expondrán las interpretaciones doctrinarias, en el punto 4.1, y jurisprudenciales, en el punto 4.2, relativas a la competencia para entender en la acción de amparo contra acto u omisión de autoridad pública, según lo normado por la Ley 4.915. Se estudiará, en el punto 4.3, los efectos originados por las modificaciones introducidas a la Ley 4.915¹⁷, con relación a la competencia para entender en acciones de amparo contra actos u omisión de autoridad pública. Finalmente se expondrán las conclusiones relativas a las interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales de las reformas efectuadas a la Ley 4.915, como así también, sobre los efectos que causo dicha reforma legal.

4.1 INTERPRETACIONES DOCTRINARIAS:

Cuando la Ley 4.915 fue sancionada, en el año 1967, se estableció un sistema de competencia difuso. Es decir, cualquier juez, de la jurisdicción territorial donde se produjera el acto u omisión lesivos, o donde tuviera o pudiera tener efectos, era competente para entender en la acción de amparo.

¹⁷ Por las leyes 10.249 y 10.323

La Constitución Nacional, en su art. 43, establece que toda persona tiene derecho a poder ejercer ante los órganos jurisdiccionales una acción expedita y rápida que garantice el ejercicio de derechos constitucionales afectados o amenazados por acto u omisión de particular o autoridad pública. La expeditividad y la rapidez de la acción de amparo establecida en el art. 43 CN concuerdan con el principio de la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El principio de la tutela judicial efectiva establece, según se interpreta del mencionado art. 25, que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo. El mismo se interpone ante los tribunales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales, reconocidos por la Constitución, la ley, o Tratados internacionales de derechos humanos.

Del punto 2, inciso a), del mencionado art. 25, se infiere que los Estados suscriptores de dicha Convención se comprometen a garantizar el acceso a la justicia. Dicha interpretación surge del hecho que se garantiza que los órganos jurisdiccionales decidirán sobre los derechos invocados mediante el recurso de amparo. Luego, en el inciso c) del mismo punto, se garantiza que, la decisión tomada en el marco de un recurso de amparo estimado procedente, será cumplida por las autoridades competentes.

De lo expresado *supra* se surge que, el principio de la tutela judicial efectiva establece un recurso rápido, sencillo y efectivo para amparar derechos reconocidos por la Constitución, la ley o los tratados internacionales de derechos humanos. Dicho principio abarca el momento inicial de interposición de la acción, en lo relativo al derecho de acceder a la justicia, el momento de la tramitación del proceso, que debe ser rápido, sencillo y el momento final, de cumplimiento de la decisión tomada. Al garantizarse que los órganos jurisdiccionales decidirán sobre los derechos invocados, se interpreta que la acción de amparo debe ser expedita, es decir sin trabas legales, para acceder a la justicia.

La Ley 10.249, sancionada en Diciembre de 2014, en lo relativo a la acción de amparo deducida contra órganos del Estado Provincial, en su art. 9, punto 2, incorpora el art. 4 bis a la Ley 4.915. Este artículo, en amparos contra el Estado provincial, establece la competencia concentrada. La cual se atribuye a las cámaras

contencioso administrativas en Capital o las Cámaras Civiles y Comerciales con competencia en lo contencioso administrativo en el interior de la Provincia.

La Ley 10.323, sancionada en Diciembre de 2015, en su art. 22, modifica el art. 4 bis de la Ley 4915, incorporado por la Ley 10.249. Esta modificación consiste en agregar los municipios y comunas a las personas legitimadas pasivas, que quedan sujetas a la competencia contencioso administrativa, en la acción de amparo contra autoridad pública.

De lo mencionado *supra* se infiere que, en función de la naturaleza de persona jurídica estatal del demandado, la Ley 4.915, modificada por las Leyes 10.249 y 10.323, asigna la competencia concentrada del fuero contencioso administrativo. Tal competencia se asigna cuando la acción de amparo se deduce contra acto u omisiones de autoridad pública.

Seguidamente se realizará una compulsas, entre las mencionadas modificaciones de la Ley 4.915 por las Leyes 10.249 y 10.323, y los lineamientos establecidos por el bloque de constitucionalidad federal. La misma será relativa a la competencia en el amparo contra el Estado, y se fundará en las siguientes interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales.

En lo que hace a la doctrina, Palacio De Caeiro (2016), cita el Acuerdo Reglamentario N° 540 del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Manifiesta que, en el art. 4 de la Ley 4.915, que prevé el amparo contra particulares, el legislador ha seguido el criterio de la competencia difusa, desconcentrada y amplia. Dicho criterio, establece que, será competente en la acción de amparo contra particular, el juez de primera instancia, con jurisdicción en el lugar donde el acto se exteriorice, tuviera o pudiere tener efectos. Cualquiera fuera su competencia por materia, siempre que esté de turno.

El mencionado criterio esta en oposición con el principio de especialidad seguido en la Ley 16.986. Dicho principio está receptado en su art. 4, que establece la intervención del magistrado con especialidad en la materia sobre la cual versa la relación jurídica sustancial que motiva la acción de amparo (Palacio De Caeiro, 2016).

La atribución de competencia difusa, dispuesta por el art. 4 de la Ley 4.915, que habilita la intervención de jueces de todos los fueros, según el sistema de turnos, posibilita una variedad de criterios. Tal diversidad es relativa a las condiciones de admisibilidad, inadmisibilidad, rechazo liminar y cuestiones de fondo de la materia litigiosa. La mencionada dispersión de criterios altera el principio de especialidad, que surge de la división jurisdiccional en fueros, lo cual incide, negativamente, en los principios de seguridad jurídica y economía procesal (Palacio De Caeiro, 2016)

Por ello, la competencia asignada al fuero contencioso administrativo para entender en amparos contra el Estado, art. 4 bis de la Ley 4.915, sigue el criterio de la ley nacional Ley 16.986. La misma concentra la competencia por razón de la materia en el fuero material respectivo, admitiendo la intervención del juez especializado (Palacio de Caeiro, 2016).

La autora citada precedentemente adhiere al principio de especialidad en la atribución de competencia en la acción de amparo. Se infiere que la Ley 4.915 establece un criterio de atribución de competencia que varía según la naturaleza de la parte demandada. En efecto, para las acciones de amparo interpuestas contra particulares, el art. 4 de la Ley 4.915, establece un sistema de competencia difusa. Teniendo competencia en el amparo jueces de cualquier fuero, siempre que estén de turno y sean de la jurisdicción territorial donde se exteriorizo el acto, tuviere o pudiere tener efectos. En las acciones de amparo incoadas contra el Estado provincial o municipal, el art. 4 bis de la Ley 4.915 establece un sistema de competencia concentrado en el fuero contencioso administrativo.

De lo mencionado *supra*, surge que, el sistema de competencia para entender en las acciones de amparo, en la Provincia de Córdoba, será difuso o concentrado según quien sea la parte demandada, lo cual importa la creación de fueros personales. Los fueros personales, es decir órganos jurisdiccionales dispuestos en función de la naturaleza de la parte demandada, están en oposición con el principio de igualdad. Dicho principio esta reconocido en el art. 16 de la Constitución Nacional y de lo establecido en el art. 178 de la Constitución de la Provincia de Córdoba.

El art. 16 de la Constitución Nacional, que recepta el principio de igualdad, establece que, no hay en la Nación Argentina fueros personales y que, todos sus habitantes son iguales ante la ley. El art. 178 de la Constitución de la Provincia de

Córdoba establece que, el Estado Provincial, los Municipios y demás personas jurídicas públicas pueden ser demandados ante los tribunales ordinarios. Y sin que en juicio deban gozar de privilegio alguno.

Con relación a las mencionadas reformas en la Ley 4.915, manifiesta Barone (2017), estas modificaciones a la Ley de Amparo Provincial tuvieron por finalidad modificar la competencia en los amparos, apartándose de la Ley original. La Ley 4.915 actual establece la concentración de la competencia para entender en las acciones de amparo, teniendo como criterio para determinar dicha competencia a la persona del legitimado pasivo. Dicha ley, en su texto original, establecía que todos los jueces de primera instancia eran competentes para conocer en las acciones de amparo, siempre que estuvieran de turno.

La incorporación del art. 17 bis tiene por finalidad permitir la perención de instancia, a favor del legitimado pasivo, el Estado, en el exiguo plazo de tres meses. Las dos últimas modificaciones de la Ley de Amparo no fueron afortunadas en lo sustancial, ya que importan la creación de fueros personales, en oposición al principio de igualdad. En lo formal, las críticas se enfocan sobre la falta de difusión previa que permitiera debate al momento de sancionar las Leyes 10.249 y 10.323. Las cuales fueron incluidas en la última sesión del año legislativo, dentro de lo que se denominan “leyes ómnibus”, en las cuales están incluidos los más diversos temas (Barone, 2017).

De lo expuesto precedentemente, sobre las reformas a la Ley 4.915, en lo relativo a la competencia en los amparos contra el Estado, se pone de relieve la oposición de las mencionadas reformas con el texto original de la Ley 4.915. Esta oposición también se observa con respecto a los principios del bloque de constitucionalidad federal.

Desde el punto de vista constitucional, las mencionadas reformas de la Ley 4.915 están en oposición con el principio de igualdad, receptado en el art. 16 de la Constitución Nacional. Dichas reformas contravienen también al art. 43 de la Constitución Nacional, que establece que la acción de amparo es expedita y rápida.

La acción de amparo es expedita cuando puede interponerse sin ningún tipo de impedimentos o trabas procesales, lo cual supone también un acceso ágil a los órganos jurisdiccionales. El acceso ágil a los órganos jurisdiccionales, se ve

entorpecido por el hecho de tener que petitionar ante un fuero determinado de segunda instancia, Cámaras con competencia en lo contencioso administrativo. Lo que impide tener acceso a un órgano jurisdiccional de primera instancia de turno, más cercano al domicilio del peticionante.

La rapidez en la acción de amparo se ve afectada por las cuestiones de competencia. Las mismas se suscitan al interponerse las acciones de amparo ante órganos jurisdiccionales con competencia territorial en el lugar donde el acto u omisión lesiva se materializo, pero distinta a la competencia material determinada por la Ley 4.915.

Desde el punto de vista convencional, es decir de los tratados internacionales de derechos humanos, que integran el bloque de constitucionalidad federal, también hay oposición con la Ley 4.915. El principio de tutela judicial efectiva, establece un recurso sencillo, rápido y expedito para tutelar derechos fundamentales reconocidos por una Constitución, una Ley o la mencionada Convención. El mencionado principio esta receptado en el art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

El inciso “a” del mencionado art. 25, establece que los Estados partes se comprometen a garantizar, que las autoridades competentes decidirán sobre los derechos de toda persona que interponga el recurso. Se garantiza de esta forma el derecho de acceso a la justicia. El derecho de acceso a la justicia comprende el carácter expedito de la acción al momento de su interposición.

La rapidez y la sencillez de la acción, enunciada en el art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se relaciona al carácter sumario de la misma, a la celeridad en la tramitación del juicio una vez admitida la acción de amparo. Tal rapidez y sencillez comprenden tanto a la regulación legal del amparo como la actuación del órgano jurisdiccional en el trámite de dicha acción.

Las cuestiones de competencia material y las dificultades de orden práctico se derivan de tener que concurrir a tribunales de segunda instancia con competencia en lo contencioso administrativo. Ya que en muchas ocasiones las Cámaras no son las más cercanas geográficamente al peticionante. Estos son efectos de las reformas en la Ley 4.915.

Dichos efectos de la reformada Ley 4.915 están en oposición con la acción expedita, rápida, sencilla y eficaz que establece el principio de la tutela judicial efectiva¹⁸. La misma oposición se da entre las reformas de la Ley 4.915, mencionadas *supra*, con los demás tratados de derechos humanos, que integran el bloque de constitucionalidad federal.

En efecto, La Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre reconoce, en el art. 18, el derecho de todo ciudadano de acceso a la justicia, en defensa de sus derechos. El mismo también establece un procedimiento sencillo y breve, para que la justicia ampare al ciudadano contra actos de la autoridad estatal que violen los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente del ciudadano. Se interpreta que, dicho artículo establece una acción de amparo expedita, rápida y sencilla, lo cual está en concordancia con el principio de la tutela judicial efectiva.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. 8, recepta con los mismos caracteres antes mencionados, la acción de amparo. Establece que, toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos reconocidos por la Constitución o por la ley.

Por su parte, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su art. 2, inciso 3, establece un recurso efectivo que ampare a toda persona contra violaciones de sus derechos reconocidos por el presente pacto. Aun cuando tal violación hubiera sido cometida por persona que actuaba en ejercicio de sus funciones oficiales. En el apartado b) del inciso 3, al prescribirse que la autoridad competente decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, se reconoce el derecho de acceso a la justicia, y por lo tanto el carácter expedito del mismo. En el apartado c) del inciso 3 de dicho artículo se establece que, las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente tal recurso. Lo cual importa la eficacia de la acción.

¹⁸ Art. 25 Convención Americana sobre Derechos Humanos

4.2 INTERPRETACIONES JURISPRUDENCIALES:

A continuación se desarrollaran interpretaciones jurisprudenciales relativas a la inconstitucionalidad de las reformas hechas a la Ley 4.915 por las Leyes 10.249 y 10.323. Encontrándose fallos en disidencia respecto a la inconstitucionalidad de la ley 4.915, en relación a la asignación de competencia para entender en amparos contra actos u omisiones de autoridad pública.

El primer fallo citado, que interpreta el art. 4bis de la Ley 4.915, relativo a la competencia para entender en amparos contra el Estado, es el de la Cámara de Apelaciones de Tercera Nominación en lo Civil y Comercial de Córdoba, de fecha 13/09/16¹⁹.

En dicho fallo, la mencionada Cámara resuelve sobre un recurso de apelación en contra de una resolución del Juzgado de primera instancia de 50 Nominación Civil y Comercial, que denegó una medida cautelar en el marco de una acción de amparo. En el fallo en análisis, la Cámara de Apelaciones de Tercera Nominación, declaro la inconstitucionalidad de la norma contenida en el art. 4 bis de la Ley 4.915.

El art. 4 bis de la Ley 4.915 establece la competencia concentrada del fuero contencioso administrativo. La cual procede cuando se interponen acciones de amparo contra actos u omisiones del Estado Provincial, Municipal, Comunas y demás personas jurídicas públicas de ellos dependientes.

La Cámara de Apelaciones de Tercera Nominación declara inconstitucional el art. 4 bis de la Ley 4.915, fundamentándose en el hecho de que, dicho artículo determina la competencia en función de la condición de la persona del demandando. Lo cual supone establecer fueros personales a favor del Estado, cuando es demandado mediante amparo.

La Cámara de Apelaciones de tercera nominación declaro que, se fija la competencia en función de la condición de la persona del demandado, el Estado, con total independencia de la materia sobre la que verse la causa. Declaro la Cámara que se trata de un fuero especializado para juzgar a esas determinadas personas. Es decir

¹⁹ CAPel Civ y Com. 3ª Nom. Córdoba, “Peralta Juan Manuel c/ Municipalidad de Córdoba –Amparo- otras causas remisión” Auto n° 273 (2016)

“fuero personal”, que prohíbe el art. 16 C.N., lo cual constituye un privilegio a favor del Estado, los municipios, comunas y las personas jurídicas que de ellos dependan.

Dichos fueros personales están prohibidos por el art. 16 de la Constitución Nacional y el art. 178 de la Constitución de la provincia de Córdoba. También están en oposición con la igualdad ante la ley, establecida en el art. 7 de la Constitución de la Provincia de Córdoba y con los tratados de derechos humanos con rango constitucional.

Asimismo afirmó la Cámara que, el art. 4bis contraviene los fundamentos emitidos por el Tribunal Superior de Justicia provincial, al excluir el fuero contencioso administrativo de la competencia para entender en las acciones de amparo. En efecto, la Cámara pronunció que, el art. 4bis de la Ley 4.915 contradice los fundamentos que dio el Tribunal Superior de Justicia para excluir a las cámaras contencioso administrativas del turno para entender en amparos.

Dijo el Tribunal Superior de Justicia que, las decisiones emanadas de las cámaras contencioso administrativas determinan inexorablemente la intervención del mismo, como órgano de Alzada. Manifestó el Superior Tribunal, que los recursos interpuestos contra las cámaras contencioso administrativas, resultan inadecuados en orden a la celeridad y agilidad que deben presidir la tramitación de los procesos de amparo. Que dichos recursos generan inconvenientes de índole práctico, ya que la instancia recursiva obliga al desplazamiento de la causa fuera del ámbito territorial donde se radica la misma, con las consecuentes dificultades que ello origina. Las apreciaciones del Tribunal Superior de Justicia mencionadas *supra*, corresponden al Acuerdo Reglamentario 592 A del 10/4/2001.

Por su parte, la Cámara de Apelaciones de Novena Nominación en lo Civil y Comercial de Córdoba²⁰, también declaró la inconstitucionalidad del art. 4 bis de la Ley 4.915, con un voto en disidencia. La declaración de inconstitucionalidad del art. 4 bis de la Ley 4.915, por parte de la mencionada cámara, se realizó en el marco del recurso de apelación. El mismo fue interpuesto por la parte actora en contra del

²⁰ CAPel. Civ y Com, 9ª nom de Córdoba “M. S. B en representación de M. A. M c/ APROSS – amparo- recurso de apelación” auto n° 33 (2016)

decreto de fecha 8/11/16, dictado por el Juzgado de Primera Instancia, Vigésimo Séptima Nominación en lo Civil y Comercial.

En el mencionado decreto, el juzgado de primera instancia, desestima *in limine*, una acción de amparo, en la que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 4bis de la ley 4.915. El juzgado de primera instancia fundamentó su decisión en lo establecido por el art. 4 bis de la Ley 4.915. Según el mismo dicho juzgado resulta incompetente, debiendo remitir las actuaciones a la cámara en lo contencioso administrativo de turno. Dicho juzgado de primera instancia agregó otro fundamento. El cual consiste en que, el planteo de inconstitucionalidad del art. 4 bis de la Ley 4.915, en el que se basa el amparo deducido, no contenía reproche relativo a la legitimidad del proceso legislativo al momento de sancionar la mencionada norma.

A continuación se analizará el voto de cada uno de los tres integrantes de la Cámara de Apelaciones de Novena Nominación en lo Civil y Comercial de Córdoba. La mencionada Cámara en fallo dividido, declaró inconstitucional el art. 4 bis de la Ley 4.915.

El primer voto lo emite el Dr. Jorge E. Arrambide, que declara inconstitucional el art. 4 bis de la Ley 4.915, manifestando los fundamentos que se analizan a continuación. En primer lugar, se refiere al art. 2 inciso d) de la ley 4.915, el cual establece que, no será admisible la acción de amparo cuando requiera la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas. Al respecto, manifiesta que, el art. 31 CN, impone a todo el ordenamiento jurídico conformidad constitucional. Y que, son los jueces los custodios de dicha supremacía, por ello no se puede, sin grave perjuicio institucional, obstaculizar el control de constitucionalidad que corresponde a todos los jueces.

Luego, analiza al art. 16 de la ley 4.915, donde se prohíbe toda cuestión de competencia, las excepciones previas y los incidentes. Señala que, el art. 16 de la Ley 4.915, debe entenderse en todo como una imposibilidad de plantear la defensa por vía del incidente previo, pudiendo perfectamente proponerse la cuestión de competencia para ser resuelta en la sentencia. Seguidamente expone la naturaleza jurídica de la acción de amparo, señalando que, el amparo es una garantía que brinda tutela efectiva frente a una afectación o amenaza a un derecho constitucional.

Manifiesta que el amparo garantiza el derecho constitucional y convencional de acceso a la justicia y a ser oído, que surge de los arts. 14 (peticionar ante las autoridades) y 18 (inviolabilidad de la defensa) de la Constitución Nacional. Y que, también surge de los tratados internacionales incorporados con rango constitucional. Enuncia entre dichos tratados internacionales a La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. XVIII; Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 7 y 8; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8, inciso 1, y art. 25.

Señala asimismo que en el derecho de acceso a la justicia se incluye el derecho a una respuesta efectiva, es decir, derecho a la tutela judicial efectiva. Que el amparo involucra la operatividad de la Constitución en relación a los derechos y libertades que consagra y garantiza. Lo que amerita la protección en todos los casos y de todos los poderes públicos, lo que implica que corresponde a cualquier juez, cualquiera fuera su competencia. Que por los motivos mencionados, corresponde una protección efectiva y rápida, que debe ser acordada por la autoridad más a mano a la que recurra el afectado.

Luego, asevera que, el art. 178 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, no admite un tratamiento preferencial o privilegio alguno a favor del Estado, provincial o municipal, quedando el Estado sometido al control judicial. Que el mencionado art. 178, es concordante con el art. 16 de la Constitución Nacional, que establece la igualdad ante la ley y la prohibición de fueros personales. Que por todo lo expuesto, se tiene que, la competencia que define la ley 4.915, reformada por ley 10.249, en su art. 4bis, en cuanto toma como pauta la persona de la demandada, crea un fuero personal.

Posteriormente, cita el acuerdo reglamentario número 1.257, Serie “A” del 03/02/2015, emitido por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba. Por el que se dispuso que en los días y horas inhábiles corresponde al juez de turno la atención de las causas, debiendo arbitrar las medidas necesarias y remitir la causa a la cámara contencioso administrativa. Señala que, el Acuerdo Reglamentario 1.257, pone en evidencia que la competencia a favor del fuero contencioso administrativo es contraria a la naturaleza y finalidad del amparo. Debido a que, el fuero contencioso administrativo, no esta a disposición en los días y horas inhábiles.

Que, por las mencionadas razones, el art. 4 bis de la ley 4.915, incorporado por la ley 10.249, restringe la posibilidad de petitionar ante una autoridad judicial en supuesto de evidente urgencia. Poniendo condicionamientos no concordantes con las características que a la acción de amparo le otorgan las Constituciones Nacional y Provincial. Por todos los fundamentos mencionados *supra* el Doctor Jorge E. Arrambide declaro la inconstitucionalidad del art. 4 bis de la ley 4.915, incorporado por la ley 10.249.

Por su parte, la Doctora Mónica Puga de Juncos, en su voto disidente en minoría, se expresó a favor de la validez constitucional del art. 4 bis de la Ley 4.915, mediante los siguientes fundamentos. Manifiesta que, el principio de especialidad se explica por razones de eficiencia y celeridad. Dado que el mejor conocimiento de la materia, sobre la que verse la causa, redundará en pro de la preparación del intérprete constitucional y por sobre todo a favor del justiciable .

Luego señala que, los actos u omisiones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de la Provincia, sus entidades autárquicas o descentralizadas, empresas del Estado y Sociedades de Economía Mixta, comprenden toda materia administrativa. Entiende que, el art. 4 bis de la Ley 4.915 no entra en colisión con el art.16 de la Constitución Nacional ni con el art. 178 de la Constitución Provincial. Ya que la norma del art. 4 bis de la Ley 4.915 apunta al acto administrativo y no a la naturaleza de la persona accionada.

Por último expresa que, el objetivo de la asignación de competencia administrativa es que los órganos judiciales que juzguen los conflictos que se sometan a su decisión por la vía del amparo, deberán ser aquellos especializados. Dicha especialización deberá ser en materia de derecho público, debiendo abordarse y dirimirse el debate con principios y criterios propios del fuero contencioso-administrativo.

Finalmente, la Dra. Verónica F. Martínez, en su voto, declara la inconstitucionalidad del art. 4 bis de la Ley 4.915, fundamentando su postura en dos cuestiones que a continuación se detallan. Sostiene que el amparo es una acción expedita y rápida con raigambre constitucional para resguardar los derechos de esa naturaleza cuando no exista otra vía más idónea. Que por la mencionada razón, es que tradicionalmente se estima que corresponde en todos los casos, a cualquier Juez,

cualquiera sea su competencia material, y en contra de cualquier persona, incluso, poder público.

Que se trata de que sea la medida más efectiva, a acordar por la autoridad judicial que se encuentre más cercana a esa posibilidad de otorgar esa tutela en forma expedita. Que es irrazonable para la acción de amparo, de raigambre constitucional, que cuando se direcciona contra el Estado o sus entes autárquicos, deba sólo iniciarse ante un tribunal en especial, en el caso, las Cámaras en lo Contencioso Administrativo.

Seguidamente se refiere al Acuerdo Reglamentario N° 1.257 dictado por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba. Señaló que, para regular la atención de las causas, a tenor de la Ley 10.249, se debió disponer que en días y horarios inhábiles, se apliquen las normas de competencia anterior. Y se avoque a la causa el juez que resulte competente en razón de las disposiciones surgidas del Acuerdo Reglamentario N° 540. Quien deberá arbitrar las medidas urgentes, si correspondiere, y remitir la causa a la Cámara que en turno corresponda.

Expresa que el Acuerdo Reglamentario N° 1.257 dispone un avocamiento del Juez natural y luego un traspaso a la Cámara en lo Contencioso Administrativo. Lo cual, unido a las limitaciones que en ese fuero existen para las medidas recursivas, revela que, se está otorgando al amparo un trámite engorroso. Que, lejos de acercarlo a ese concepto de medida expedita dispuesta por cualquier juez ante la violación constitucional, lo alejan y lo complejizan.

En la segunda cuestión abordada por la Doctora Verónica F. Martínez, para fundamentar su postura consistente en la inconstitucionalidad del art. 4 bis de la Ley 4.915, la mencionada doctora cita el texto de la Exposición de Motivos de esa Ley. Advierte que, en dicho texto, el motivo que aduce el legislador consiste en tomar la persona demandada, es decir el Estado, y crear un fuero personal en su tratamiento, derivado solamente de esa naturaleza de la persona pública. Lo que es opuesto a los arts.16 de la Constitución Nacional y 178 de la Constitución Provincial. Que establecen el principio de Igualdad Constitucional y expresamente prohíben constituir un privilegio a favor del Estado.

Señala que, la Exposición de Motivos o mensaje de elevación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo del Proyecto de Ley, del que luego resultó la Ley 10.249 , dice en su Título III que , “...se propone modificar la Ley 4915 y sus modificatorias que reglamenta la acción de amparo en la Provincia de Córdoba, otorgándole competencia para su conocimiento y resolución, al fuero contencioso administrativo, cuando se ejercite dicha vía en contra de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sus entidades autárquicas o descentralizadas, empresas del Estado, Sociedades del Estado y Sociedades de Economía Mixta. Resulta necesario, en virtud de la naturaleza de la persona accionada, que los órganos judiciales que juzguen en los conflictos que se someten a su decisión por esta vía, sean aquellos especializados en materia de derecho público, con principios y criterios propios del fuero contencioso administrativo...”²¹.

Finalmente asevera que, del texto de la Exposición de Motivos citado *supra*, queda claro que no existe otro criterio la para asignación de la competencia que no sea la persona demandada. Por lo cual, manifiesta que, el establecer así un fuero personal distintivo para los poderes del Estado, es lo que justamente está vedado por los arts. 16 de la Constitución Nacional y 178 de la Constitución de la Provincia de Córdoba.

Seguidamente se analiza el fallo de la Cámara Civil, Comercial, de Familia y del Trabajo de la Séptima Circunscripción Judicial, de la Ciudad de Cruz del Eje, en el caso “C., J. V. C/Banco de la Provincia de Córdoba (Bancor) – Amparo”²². En dicho caso se promueve una acción de amparo en contra del Banco de la Provincia de Córdoba, ante el Juzgado de Primera Instancia en Lo Civil y Comercial de la Ciudad de Cruz del Eje.

En el mencionado caso, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, se declaró incompetente, con fundamento en lo establecido por el art 4 bis de la Ley 4.915. Remitiendo la causa a la Cámara Civil, Comercial, de Familia y del Trabajo de la Séptima Circunscripción Judicial. Ante la remisión de la causa por parte del juzgado de primera instancia, hacia la mencionada Cámara, la parte demandada

²¹ Titulo III exposición de motivos proyecto de ley 10.249

²² Capel. Civ., y Com, flia y Trabajo, Cruz del Eje, Cba, “C, J. B c/ Banco de la Provincia de Córdoba (Bancor) –Amparo- (2017)”

plantea una cuestión de competencia. Como agravio invoca la competencia del juzgado de primera instancia para entender en la causa en análisis.

Con relación al mencionado planteo de competencia, la Cámara Civil, Comercial, de Familia y del Trabajo se avoco a dar trámite a la causa, exponiendo los siguientes fundamentos para resolver. En primer lugar, efectuó una interpretación del art. 16 de la ley 4.915, el cual prevé que no pueden articularse en el proceso de amparo cuestiones de competencia. Interpretando que, tal prohibición se refiere a que no se puede interponer cuestiones de competencia como defensa previa. Pero si ellas no implican dilación podrían ser resueltas en la sentencia definitiva. Que de ese modo no se genera dilación alguna ni se entorpece el procedimiento sumario del amparo.

Posteriormente, la mencionada Cámara efectuó interpretación del art. 4º bis de la ley 4.915 según la última reforma de la ley 10.323. Entendió que, el Banco de la Provincia de Córdoba, es una Sociedad Anónima con participación mayoritaria de la Provincia de Córdoba. Lo cual surge del art. 1º del decreto 4623/04 y art. 1º del estatuto social, regido expresamente por la Ley General de Sociedades 19.550. Por lo cual no encuadra en las personas citadas en el artículo 4 bis de la Ley 4.915.

Sostuvo que, el contenido de la pretensión que, en contra del mencionado Banco, dirige la amparista, no se relaciona con la especialidad del fuero contencioso administrativo en la presente demanda de amparo. Debido a que las relaciones financieras banco-cliente se rigen por el derecho privado.

Señaló que ese ha sido el criterio que el Tribunal Superior de Justicia. Que en la sala Electoral y de Competencia Originaria, ha expresado en el caso “Mansilla Daniel Ricardo c/ Banco de la Provincia de Córdoba -Amparo- Cuestión de competencia”²³.

Por los fundamentos expuestos, la Cámara Civil, Comercial, de Familia y del Trabajo de la Séptima Circunscripción Judicial, se declaró materialmente incompetente para entender en la referida causa. Remitiendo la tramitación de la misma al Juzgado de Primera Instancia mencionado *supra*.

²³ T.S.J, Provincia de Córdoba, Sala Electoral y Competencia Originaria “Mansilla Daniel Ricardo c/ Banco de la Provincia de Córdoba –Amparo- cuestión de competencia” Auto n°35 (2017)

En el citado fallo, la Cámara Civil, Comercial, de Familia y del Trabajo de la Séptima Circunscripción Judicial, siguió la doctrina del Tribunal Superior de Justicia en el caso Mansilla. Para ello se valió del criterio subjetivo y material, al interpretar y aplicar el art. 4 bis de la Ley 4.915, para dirimir la cuestión de competencia ante ella planteada.

El criterio subjetivo se enfoca en la naturaleza de la persona demandada para determinar la competencia en la acción de amparo. El criterio material, o de especialidad, consiste en que, el contenido material de la pretensión, es decir la relación jurídica invocada en la pretensión, determina la competencia del órgano jurisdiccional especializado en dicho contenido material. De lo mencionado surge que, la competencia asignada por el art.4 bis de la ley 4.915, también se ve cuestionada por la especialización del órgano jurisdiccional en la materia contenida en la pretensión de la acción de amparo.

4.3 EFECTOS DE LA REFORMA LEGAL:

El art. 4 bis, incorporado a la Ley 4.915 por la Ley 10.249 y modificado por la Ley 10.323, ha generado efectos o consecuencias prácticas en la tramitación de la acción de amparo contra actos u omisiones de autoridad pública. Antes de la entrada en vigencia del art. 4 bis de la Ley 4.915, los ciudadanos de las localidades de Carlos Paz, Río Segundo, Jesús María y Alta Gracia, tramitaban las acciones de amparo en sus respectivas ciudades. A partir de la entrada en vigencia del art. 4 bis de la Ley 4.915, deben concurrir ante alguna de las dos cámaras con competencia en lo contencioso administrativo, con asiento en la Ciudad de Córdoba.

Los habitantes de la Ciudad de Córdoba, antes de la entrada en vigencia del art. 4 bis de la Ley 4.915, contaban con cincuenta y dos juzgados de primera instancia en lo Civil y Comercial. Diez jueces de conciliación y ocho jueces de Control y Garantías. A partir de la entrada en vigencia del art. 4 bis de la Ley 4.915, los habitantes de la Ciudad de Córdoba, solo disponen de dos cámaras, con competencia en lo contencioso administrativo, para tramitar acción de amparo.

De los mencionados efectos, originados por la entrada en vigencia del art. 4 bis de la Ley 4.915, se advierte que, se dificulta para los ciudadanos el acceso a la justicia. Esto se debe a la menor cantidad de tribunales competentes y a la mayor

distancia geográfica para acceder a dichos órganos jurisdiccionales. De esta forma, el acceso a los órganos jurisdiccionales y la posterior tramitación de las acciones de amparo, se tornan lentas, dificultosas y costosas. La lentitud en la tramitación, de la acción de amparo, se aumenta a causa de que, al ser órganos jurisdiccionales colegiados los tribunales competentes, deben resolver tres jueces en lugar de uno.

CONCLUSIONES:

De las interpretaciones doctrinales relativas a la constitucionalidad y convencionalidad del art. 4 bis de la Ley 4.915, incorporado por ley 10.249 y posteriormente modificado por Ley 10.323 se deducen diversas conclusiones. Unas a favor y otras en contra con respecto a la constitucionalidad de la mencionada norma.

Un sector de la doctrina toma como fundamento el principio de especialidad en la atribución de competencia en la acción de amparo. Sostienen que, la atribución de competencia difusa, posibilita una dispersión de criterios en relación a las condiciones de admisibilidad, inadmisibilidad, rechazo liminar y cuestiones de fondo de la materia litigiosa.

Concluyen que, esa dispersión de criterios altera el principio de especialidad, que surge de la división jurisdiccional en fueros, lo cual incide, negativamente, en los principios de seguridad jurídica y economía procesal. Y que, del articulado de la Ley 4.915, se infiere que, el sistema de competencia para entender en las acciones de amparo, en la Provincia de Córdoba, será difuso o concentrado según quien sea la parte demandada.

Para otro sector de la doctrina, la atribución de competencia establecida en el art. 4 bis de la Ley 4.915, importa la creación de fueros personales. En oposición con el principio de igualdad, receptado en el art. 16 de la Constitución Nacional, y con lo establecido en el art. 178 de la Constitución de la Provincia de Córdoba.

En la jurisprudencia de la Provincia de Córdoba, también existen interpretaciones divergentes respecto al sistema de atribución de competencia en las acciones de amparo, establecido por el art. 4 bis de la Ley 4.915. En determinados fallos se interpretó que, el art. 4 bis de la Ley 4.915 es contrario al principio de igualdad establecido en el art. 16 de la Constitución Nacional y al art. 178 de Constitución de la Provincia de Córdoba. También se interpretó, en el marco de la

jurisprudencia provincial, que el mencionado art. 4 bis es opuesto a lo prescripto en los tratados internacionales de derechos humanos con rango constitucional.

Otra interpretación jurisprudencial consistió en sostener que, la asignación de competencia establecida en el art. 4 bis de la Ley 4.915, desnaturaliza la acción de amparo. Ya que restringe el carácter expedito, rápido, sencillo y eficaz que tiene la acción de amparo, según lo establecido en el art. 43 de la Constitución Nacional y en los tratados internacionales de derechos humanos con rango constitucional.

Un fundamento a favor del art. 4 bis de la Ley 4.915, sostenido en disidencia con los expuestos *supra*, se basa en el principio de especialidad. Los magistrados judiciales que sostienen el principio de especialidad, aducen que, la norma del art. 4 bis de la Ley 4.915 se enfoca en el acto administrativo. Y no en la naturaleza de la persona demandada para atribuir competencia en las acciones de amparo. Sostienen que, la finalidad de la asignación de competencia administrativa es que, los órganos jurisdiccionales que entiendan en las acciones de amparo, deberán ser aquellos especializados en materia de derecho público. Debiendo abordarse y dirimirse el debate con principios y criterios propios del fuero contencioso-administrativo.

En otros fallos, para la interpretación y aplicación del art. 4 bis de la Ley 4.915, el tribunal recurrió a los criterios subjetivo y material. Entendiéndose el criterio subjetivo como aquel que se enfoca en la naturaleza de la persona demandada. El criterio material como aquel en el cual, el elemento determinante para asignar competencia es el contenido material de la pretensión de la acción.

En los mencionados fallos, también se hizo referencia a los Acuerdos Reglamentarios N° 540 y N° 1.257 del Tribunal Superior de Justicia. Para poner de manifiesto el hecho de que, en días y horas inhábiles, el fuero contencioso administrativo no cubre turnos en Córdoba.

Finalmente, se analizaron los efectos de la entrada en vigencia del art. 4 bis de la Ley 4.915, relativos a la tramitación de la acción de amparo. Se llegó a la conclusión de que, a causa de la entrada en vigencia del art. 4 bis de la Ley 4.915, el acceso a los órganos jurisdiccionales y la posterior tramitación de las acciones de amparo se tornan lentos, dificultosos y costosos.

CONCLUSIONES FINALES:

Teniendo en cuenta todo lo expuesto en los cuatro capítulos precedentes, y en respuesta al problema de investigación planteado en el presente trabajo final de grado, se exponen a continuación los siguientes fundamentos y conclusiones. En base al análisis del contexto histórico del amparo, naturaleza jurídica, su marco regulatorio legal, constitucional, convencional, interpretaciones doctrinales, jurisprudenciales y efectos prácticos de sus reformas legales se hará el análisis. El mismo permitirá fundamentar si las reformas a la Ley 4.915 son inconstitucionales o no. Lo que pondrá en evidencia si procede o no la hipótesis de trabajo planteada.

De lo analizado en los capítulos precedentes surge que, la norma del art. 4 bis de la Ley 4.915, es contraria a la naturaleza jurídica de la acción de amparo. Tal naturaleza jurídica se asienta en el carácter expedito, rápido, sencillo y eficaz que le atribuye a la acción de amparo el principio de la tutela judicial efectiva. Este principio esta receptado en los cuerpos normativos que integran el bloque de constitucionalidad federal.

El art. 4 bis de la Ley 4.915, al determinar la asignación de competencia en función de la naturaleza de la persona demandada, importa la creación de fueros personales, a favor del Estado. Los cuales están expresamente prohibidos en el art. 16 de la Constitución Nacional y el art. 178 de la Constitución de la Provincia de Córdoba. Dicho criterio en la asignación de competencia se demostró mediante el análisis de la exposición de motivos del proyecto de reforma de la Ley 4.915, efectuado en jurisprudencia citada en el presente trabajo.

En parte de la doctrina y en ciertos fallos se invoca el principio de especialidad a favor de la validez constitucional del art. 4 bis de la Ley 4.915. Este principio consiste en que, si el acto reprochado por amparo es de naturaleza administrativa, entonces deben ser competentes para interpretar y resolver la cuestión jueces especializados en materia de derecho público. Sin embargo, si un acto emanado de autoridad pública implica materia distinta al derecho público, entonces será idóneo un juez especializado en tal materia para entender en un eventual amparo. Por ejemplo, si un acto emanado de autoridad pública genera una acreencia a favor de un particular, tal caso atañe al derecho privado y no al derecho publico. Existen fallos en donde se desestimó la competencia del fuero contencioso administrativo en favor de la

competencia material de otros fueros, ya que, el contenido material de la pretensión excedía la materia del derecho público administrativo. Dichos fallos se fundaron en el criterio material para asignar competencia en acciones de amparo, desechando el principio de especialidad. El criterio subjetivo en la asignación de competencia también prevaleció sobre el principio de especialidad en fallos donde, mediante amparo se cuestionaba actos de supuestas dependencias del Estado. El criterio subjetivo se enfoca en la naturaleza jurídica del sujeto de derecho del cual emana el acto reprochado mediante amparo. Además, si el acto u omisión lesivos son manifiestamente ilegales o arbitrarios, cualquier juez podrá verificar tales cuestiones, que son presupuestos del amparo. Máxime si hay peligro de daño grave e irreversible en la demora para restablecer el pleno ejercicio del derecho lesionado. Los fundamentos expuestos ponen en evidencia la falta de sustento en la aplicación del principio de especialidad en la acción de amparo.

Por otro lado, los efectos de orden práctico de la vigencia del art. 4bis de la Ley 4.915 importaron dificultades de acceso a la justicia y en la tramitación del proceso amparo. Los ciudadanos deben concurrir ante tribunales más distantes geográficamente. Se suscitan cuestiones de competencia, como demuestran los fallos analizados. También quedó de manifiesto, mediante los acuerdos reglamentarios del Tribunal Superior de Justicia citados, la inoperancia de las cámaras contencioso administrativas para la admisión de acciones de amparo. Los mencionados efectos son contrarios a la expeditividad y sumariedad que debe tener una acción de amparo, y por lo tanto opuestos al principio de tutela judicial efectiva.

Por los fundamentos antes expuestos, se llega a la conclusión de que, el art. 4 bis de la Ley 4.915, incorporado por la Ley 10.249 y modificado por la Ley 10.323, es inconstitucional. Por lo tanto, en respuesta al problema de investigación se ratifica la hipótesis de trabajo.

Si se reforma la Ley 4.915, aplicando el paradigma de la tutela judicial efectiva, en la designación y actuación del órgano jurisdiccional competente, entonces la acción de amparo no se desnaturaliza. Y, por lo tanto, no pierde su eficacia como mecanismo de defensa de derechos constitucionales.

Por lo tanto, una solución tentativa al problema analizado consistiría en derogar el art. 4bis de la Ley 4.915 en favor de una norma que respete el principio de

la tutela judicial efectiva. Sobre todo en lo atinente a la designación y actuación del órgano jurisdiccional competente. Con un sistema de competencia difuso y un proceso de amparo expedito, sumario y eficaz.

Referencias bibliográficas

Doctrina

Libros:

Barone L. D. (2017). *Proceso de amparo*. Córdoba: Advocatus.

Bidart Campos, G. J. (2008). *Compendio de derecho constitucional*. Buenos Aires: Ediar.

Gozaini, O. A. (2002). *Derecho procesal constitucional amparo*. Buenos Aires: Intermilenio.

Hirueta de Fernández M. P. (2002). *El amparo en la Provincia de Córdoba*. Córdoba: Alveroni.

Palacio de Caeiro S. B. (2016). *Acción de amparo en Córdoba*. Córdoba: Advocatus.

Sabsay D. A. (2015). *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires: La Ley.

Sagues N. P. (2007). *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Sammartino P.M.E. (2003). *Principios constitucionales del amparo administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Valdez C.H. (2004). *Elementos de derecho procesal constitucional*. Córdoba: Advocatus

Zarini H. J. (1999). *Derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Legislación:

Internacional:

Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre

Declaración Universal de Derechos Humanos

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Culturales, Civiles Y Políticos

Nacional:

Constitución Nacional

Ley 16.986

Provincial:

Constitución de la Provincia de Córdoba

Ley 4.915

Ley 10.249

Ley 10.323

Ley 8.508

Expediente 15756E14 de Elevación del Proyecto de Ley 10.249.

Acuerdos Reglamentarios del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba N° 540 y N° 1257

Jurisprudencia:

Cámara 3a CC Córdoba. Auto N° 273. 13/09/16. “Peralta Juan Manuel c/ Municipalidad de Córdoba- Amparo- otras causas de remisión”.

Cámara 9a CC Córdoba. Auto N° 33. 6/03/16. “M. S. B. en representación de M. A. M. c/ APROSS- Amparo- Recurso de apelación”.

Cámara Civil, Comercial, de Familia y del Trabajo de la Séptima Circunscripción Judicial. 20/09/17. Autos caratulados: "C., J. V. c/Banco de la Provincia de Córdoba (Bancor) - Amparo".

Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, Sala Electoral y Competencia Originaria. Auto n° 35. 20/4/2017. “Mansilla Daniel Ricardo c/Banco de la Provincia de Córdoba –Amparo- Cuestión de Competencia”.

ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

| | |
|--|--|
| Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i> | Claudio Alejandro Nonis |
| DNI <i>(del autor-tesista)</i> | 23.764.788 |
| Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i> | “INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 4.915 DE ACCIÓN DE AMPARO EN LO RELATIVO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE” |
| Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i> | claudiononis010@hotmail.com |
| Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i> | Universidad Siglo 21 |

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

| | |
|---|----|
| Texto completo de la Tesis <i>(Marcar SI/NO)^[1]</i> | SI |
| Publicación parcial <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i> | |

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha: _____

Firma autor-tesista

Aclaración autor-tesista

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:
_____ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma Autoridad

Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.