

El proceso de amparo en la reforma constitucional de la Provincia de Santa Fe

por IVÁN D. KVASINA^(*) y PAULA S. PLÁ SASMUT^(**)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. — II. ACCIÓN GENERAL DE AMPARO. — III. EL AMPARO EN LA CONSTITUCIÓN DE SANTA FE. — IV. PERFILES DEL AMPARO EN EL NUEVO ARTÍCULO 43 REFORMADO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL. A) EL NUEVO AMPARO COMO ACCIÓN. B) ¿VÍA PRINCIPAL, SUBSIDIARIA O ALTERNATIVA? C) AMPARO Y COMPETENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. EL PROCEDIMIENTO DE “AVOCACIÓN” EN EL SISTEMA SANTAFESINO. D) LEGITIMACIÓN. E) ACTO U OMISIÓN DE AUTORIDADES O DE PARTICULARES QUE EN FORMA ACTUAL O INMINENTE LESIONE, RESTRINJA, ALTERE O AMENACE, CON ARBITRARIEDAD O ILEGALIDAD MANIFIESTA, DERECHOS, LIBERTADES Y GARANTÍAS. F) PROCEDENCIA. ACTO LESIVO. G) POSIBILIDAD DE LOS JUECES DE DECLARAR INCONSTITUCIONALIDADES E INCONVENCIONALIDADES. H) PROCESOS COLECTIVOS Y ACCIONES DE CLASE. — V. ALGUNAS CONCLUSIONES.

I. Introducción

La Constitución de la Provincia de Santa Fe permaneció más de seis décadas sin reformas, lo que generó un amplio consenso en torno a la necesidad de actualizar su contenido para adecuarlo a las transformaciones sociales, políticas y jurídicas del siglo XXI. Durante años, diversos sectores impulsaron la modernización del texto constitucional, con el propósito de reforzar el sistema de derechos y garantías, adecuándolo a los estándares establecidos por la Constitución Nacional reformada en 1994 y por los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Luego de varios intentos frustrados, la reciente reforma constitucional santafesina concretó esa aspiración largamente postergada, incorporando cambios significativos en materia institucional y de derechos fundamentales.

Entre los aspectos más relevantes se encuentra la nueva regulación de la acción de amparo, concebida como una herramienta esencial para la tutela judicial efectiva frente a violaciones o amenazas de derechos.

El texto reformado fortalece el acceso a la justicia y amplía el alcance de las garantías constitucionales, alineándose con el artículo 43 de la Constitución Nacional, vigente desde hace más de treinta años.

En este contexto, nos proponemos analizar el impacto jurídico e institucional de la nueva regulación constitucional del amparo en Santa Fe, sus implicancias en la práctica judicial provincial, su correspondencia con el

modelo nacional, y los desafíos interpretativos que plantea su implementación.

II. Acción general de amparo

El amparo nació en nuestro país por creación pretoriana a partir de los fallos “Siri” (1957)⁽¹⁾ —contra actos de autoridad pública— y “Kot” (1958)⁽²⁾ —contra actos de particulares—, en los que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) entendió que este mecanismo se encontraba tácitamente comprendido entre los derechos y garantías no enumerados del artículo 33 de la Constitución Nacional. Con posterioridad, fue legislado por una ley *de facto*⁽³⁾ e incorporado expresamente al texto constitucional con la reforma de 1994, con un alcance más amplio que el brindado por el marco normativo.

La Constitución Nacional receptó en su artículo 43 esta modificación jurisprudencial, configurando al amparo como una acción expedita y rápida destinada a la protección de derechos frente a actos u omisiones arbitrarios o ilegales de la autoridad pública o de particulares. Se ha destacado que la disposición contenida en dicho artículo es plenamente autosuficiente, inmediatamente operativa y directamente aplicable⁽⁴⁾, lo que implica que la acción de amparo resulta procedente aun en ausencia de regulación legal, sin que su ejercicio pueda ser restringido por obstáculos normativos.

A su vez, los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional —conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional— refuerzan la garantía del amparo como mecanismo de tutela judicial efectiva, en consonancia con los principios de protección integral y acceso a la justicia reconocidos en el derecho internacional.

En esta línea, nuestro Máximo Tribunal ha sostenido que “el amparo es un proceso excepcional, utilizable en delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías aptas pelagra la salvaguarda de derechos fundamentales, y exige para su apertura circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas que ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, originan un daño concreto y grave, solo eventualmente reparable por esta vía urgente y expeditiva”⁽⁵⁾.

Como explicaba Sagüés, “la característica fundamental del amparo, no siempre respetada, es su *rapidez*. Se trata de un proceso comprimido, destinado a brindar una respuesta judicial inmediata ante la infracción a un derecho constitucional, legal o emergente de un tratado”⁽⁶⁾.

En efecto, la acción general de amparo se distingue por su vocación protectora integral, ya que ampara todos los derechos constitucionales, excepto la libertad personal, tutelada específicamente por el *habeas corpus*, y los datos personales, resguardados mediante la garantía del *habeas data*.

III. El amparo en la Constitución de Santa Fe

La Constitución de la Provincia de Santa Fe fue pionera en el reconocimiento del amparo dentro del derecho público provincial, al incorporarlo expresamente en su texto de 1921⁽⁷⁾. Sin embargo, su vigencia resultó efímera debido a los vaivenes políticos de la época.

Décadas más tarde, la figura reapareció en la Constitución sancionada en 1962, bajo la denominación de “re-

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en EL DERECHO: *El derecho constitucional de amparo, la acción de amparo y las normas de procedimiento*, por FRANCISCO DE LAS CARRERAS, ED, 182-1571; *El amparo como procedimiento constitucional autónomo y la garantía del debido proceso*, por JOSÉ A. BONILLO, EDA, 2004-475; *Reforma constitucional y consolidación democrática*, por ALBERTO R. DALLA VÍA, EDCO, 2006-586; *Acerca de los orígenes fundacionales del Derecho Procesal Constitucional*, por EDUARDO PABLO JIMÉNEZ, EDCO, 2005-754; *El Código Procesal Constitucional peruano y algunas pautas para orientar la tarea interpretativa de los jueces y el Tribunal Constitucional*, por VÍCTOR BAZÁN, EDCO, 2005-655; *Del estado de derecho al estado de justicia*, por IRIDE ISABEL MARÍA GRILLO, EDCO, 2010-552; *El amparo y su ámbito de acción. La tensión entre la necesidad de consolidar su revalorización normativa y el peligro de una eventual devaluación sociológica*, por ALEJANDRO A. CASTELLANOS, ED, 210-1078; *Avances y retrocesos entre la actual ley de amparo y el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2006-499; *El proceso de amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Reflexiones sobre la intensidad del control y el alcance de la protección en la reciente ley 2145*, por PATRICIO MARCELO E. SAMMARTINO, EDA, 2007-415; *Un amparo contra el amparo: la necesidad del dictado de una nueva ley que contemple integralmente los presupuestos del artículo 43 de la Constitución de la Nación Argentina*, por IGNACIO AGUSTÍN FALKE, EDCO, 2015-553; *Evolución histórica de la acción de hábeas corpus*, por ARMANDO M. MÁRQUEZ, EDCO, 2016-569; *Un proceso oral para el amparo*, por MARÍA SOLEDAD ALPOSTA, EDCO, 2017-522. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(*) Profesor adjunto por concurso de Derecho Constitucional y Derechos Humanos (Universidad Nacional de Rosario). Profesor de posgrado de Teoría del Estado y Derecho Procesal Constitucional (UNR). Abogado especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales (Universidad de Castilla La Mancha, España).

(**) Abogada (Universidad Nacional de Rosario). Profesora de Derecho Constitucional (UNR). Diplomada en Derecho Constitucional (Universidad Católica Argentina). Especialista en magistratura (UNR). Especialista en Derecho de Daños (UCA).

(1) CSJN, Fallos: 239:459 (1957).

(2) CSJN, Fallos: 241:291 (1958).

(3) Ley N.º 16.986, del año 1966.

(4) Ferreyra, Raúl G., *Notas sobre Derecho Constitucional y garantías*, Buenos Aires, Ediar, 2016, p. 343 y ss.

(5) CSJN, Fallos: 310:576 y 2740; 311:612, 1974 y 2319; 314:1686; 323:1825 y 2097, entre otros.

(6) Sagüés, Néstor P., *Derecho Constitucional*, t. 2, Buenos Aires, Astrea, 2017, p. 113.

(7) En su artículo 17 se preveía que “cuando un funcionario o corporación de carácter administrativo impide el ejercicio de un derecho de los expresamente declarados en la Constitución Nacional o provincial, el lesionado en su derecho tendrá acción para demandar judicialmente, por procedimiento sumario, la inmediata cesación de los actos institucionales”.

curso jurisdiccional de amparo”, contenida en su anterior artículo 17⁽⁸⁾.

De esta manera, el texto provincial configuró al amparo como un “recurso” y no como una acción, procedente únicamente ante violaciones a derechos de libertad y frente a actos de autoridad administrativa.

Con el paso del tiempo, esta regulación evidenció limitaciones frente a la evolución del derecho constitucional y de los estándares nacionales e internacionales en materia de tutela judicial efectiva. En particular, el texto de 1962 no contemplaba el amparo contra actos de particulares, restringía la legitimación activa y circunscribía su procedencia a los *derechos de libertad*, y en cambio dejaba fuera otros derechos fundamentales hoy ampliamente reconocidos.

Ante ello, la Ley N.º 14.384⁽⁹⁾ que declaró la necesidad de la reforma constitucional identificó la importancia de actualizar el alcance de esta garantía, estableciendo expresamente en su artículo 17 el mandato de: “Regular la acción de amparo de conformidad con el estándar del artículo 43 de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales, con la protección de los intereses difusos, los derechos de incidencia colectiva, la previsión de los procesos colectivos y las acciones de clase. Incluir, de igual modo, el hábeas data”.

Finalmente, la nueva Constitución de la Provincia de Santa Fe introdujo reformas sustanciales en la regulación del amparo, ubicándolo dentro del capítulo tercero, bajo el acápite “Garantías”, en el artículo 43, y estableciendo un claro paralelismo con el precepto homónimo de la Constitución Nacional, el cual quedó redactado de la siguiente manera: “ARTÍCULO 43. Toda persona tiene derecho a interponer ante los jueces o tribunales acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo y efectivo, contra todo acto u omisión de autoridades o de particulares que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos, libertades y garantías reconocidos en esta Constitución, la Constitución de la Nación, un tratado o una ley. Puede también interponerse contra cualquier forma de discriminación y contra la vulneración de derechos que protegen al ambiente, al usuario y al consumidor, así como a derechos de incidencia colectiva en general. Los derechos de incidencia colectiva referidos a intereses individuales homogéneos estarán garantizados mediante la acción de clase. El juez podrá declarar la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma en la que se funde el acto u omisión”.

IV. Perfiles del amparo en el nuevo artículo 43 reformado de la Constitución Provincial

a) El nuevo amparo como acción

Nos enseña Sagüés que el amparo no configura un recurso, “porque este es un instituto que puede interponerse ante cualquier órgano del Estado, y supone una decisión anterior que se cuestiona por tal vía, mientras que en el amparo se actúa por primera vez ante la justicia”⁽¹⁰⁾. La acción es un remedio procesal genérico y el recurso, en tanto, resulta específico o particular.

El recurso está destinado a atacar actos de autoridad, solo es válido cuando existe una ley que lo regula. Con lo cual, el ámbito de la acción es más amplio que el del recurso.

Por ello, no corresponde hablar de un “recurso de amparo”, sino de una “acción de amparo”, y ello porque se pretende hacer valer la pretensión de tutela de los derechos ante la jurisdicción. Si nos referimos al “proceso” de amparo, estamos aludiendo al trámite que se desenvuelve para obtener una sentencia y su cumplimiento.

(8) “Un recurso jurisdiccional de amparo, de trámite sumario, puede deducirse contra cualquier decisión, acto u omisión de una autoridad administrativa provincial, municipal o comunal, o de entidades o personas privadas en ejercicio de funciones públicas, que amenazare, restringiere o impidiere, de manera manifiestamente ilegítima, el ejercicio de un derecho de libertad directamente reconocido a las personas en la Constitución de la Nación o de la Provincia, siempre que no pudieren utilizarse los remedios ordinarios sin daño grave e irreparable y no existieren recursos específicos de análoga naturaleza acordados por leyes o reglamentos”.

(9) Véase en <https://www.santafe.gob.ar/boletinoficial/ver.php?seccion=2024/2024-12-06ley14384-2024.html> (consultado 27/12/2025).

(10) Sagüés, Néstor P., *Acción de Amparo*, Buenos Aires, Astrea, 6º ed., 2022, p. 76.

En este sentido, la reciente reforma de la Constitución de la Provincia de Santa Fe receptó expresamente al amparo como una acción –y no como un recurso–, en consonancia con la doctrina constitucional mayoritaria y con el artículo 43 de la Constitución Nacional.

b) ¿Vía principal, subsidiaria o alternativa?

El amparo es un proceso constitucional creado para efectivizar los derechos constitucionales, con lo cual, nos encontramos frente a una garantía constitucional⁽¹¹⁾.

Caracteriza a este instituto el hecho de que sea una acción “expedita” y “rápida”. Se trata de un proceso comprimido, destinado a brindar una respuesta judicial inmediata ante la infracción de un derecho constitucional, legal o emergente de un tratado.

Ahora bien, ¿es una acción subsidiaria y excepcional o es una vía ordinaria y directa?, ¿es necesario agotar vías administrativas?

Mucho se ha debatido acerca de si es una vía principal o accesoria. Al respecto, contamos con tres posturas. En primer lugar, quienes sostienen una posición más restrictiva, entendiendo al amparo como un proceso subsidiario y excepcional, el cual deviene inadmisibles cuando existen otras vías más idóneas, sin importar el tiempo que ellas insuman. Entre ellos, Sagüés⁽¹²⁾ y Gozáni, quienes sostuvieron el mantenimiento de la subsidiariedad de la acción de amparo, es decir, que no opera si hay otras rutas procesales idóneas para atacar a la lesión o amenaza⁽¹³⁾.

Una segunda corriente, en las antípodas, sostiene el carácter principal y directo de la acción, entre ellos Bidart Campos⁽¹⁴⁾ y Morello⁽¹⁵⁾. Es decir, ante un acto lesivo a un derecho constitucional, si fuere manifiestamente arbitrario o ilegítimo, el afectado puede plantear sin más el amparo, sin ir a otras vías previas o paralelas, judiciales o administrativas.

En este sentido, “el prestigioso tratadista mexicano Fix Zamudio realizó una reseña de las diferentes opiniones de los autores argentinos, indicando que, luego de la reforma de 1994, al incorporarse la frase ‘el medio judicial más idóneo’, se produjo un debate en torno a la exigencia de acudir a los procedimientos administrativos como vías previas o paralelas a la acción de amparo, que estatuyó la ley 16.986. Esto es, si tiene inmediata operatividad, o no es admisible si hubiera adecuada satisfacción en las vías judiciales o administrativas previas. Concluye que, con la mentada reforma se transformó en una acción directa, no subsidiaria ni excepcional, teniendo carácter extraordinario, al ser un proceso rápido y expedito”⁽¹⁶⁾.

Por último, entre ambas existe una postura intermedia que concibe al amparo como un proceso excepcional pero no subsidiario, esta es la posición que creemos ha adoptado el nuevo texto reformado. En ella también se enrolan autores como Gelli, al sostener que a partir del artículo 43 y de sus antecedentes, la admisibilidad del amparo no exige la inexistencia ni el agotamiento de las vías administrativas. En cambio, la existencia de medios judiciales descarta, en principio, la acción de amparo, pero ese principio cede cuando los remedios judiciales conllevan demoras o ineficacias que neutralicen la garantía⁽¹⁷⁾.

Dentro de esta variante hay quienes afirman que, inicialmente, es el actor quien debe evaluar y decidir si acudir al amparo, “que puede ser un atajo breve, pero más estrecho y espinoso; o a otros senderos, que pueden ser un cauce amplio y plano, pero más lento. Si se inclina por el amparo, por supuesto, él deberá justificar por qué esa vía es la adecuada para brindarle una tutela judicial efectiva. Pero, a su turno, también es el demandado quien, en su caso, deberá oponerse demostrando por qué ese carril no

(11) Las garantías son instituciones o procedimientos de seguridad creados a favor de las personas para que dispongan de los medios que hacen efectivo el goce de sus derechos. Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, 1-A: Nueva edición ampliada y actualizada a 1999-2000, Buenos Aires, Ediar, 2000, p. 753.

(12) Sagüés, Néstor P., *Acción de Amparo...*, p. 114.

(13) Sagüés, Néstor P., *Acción de Amparo...*, p. 114.

(14) Bidart Campos, Germán, *Tratado de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 724.

(15) Morello, Augusto Mario, “El derrumbe del amparo”, ED, 18.04.96.

(16) Fix Zamudio, Héctor, *Ensayos el derecho de amparo*, Porrúa - UNAM, 2003, pp. 1002/1003, en Hitters, Juan Manuel, “Algunas reflexiones sobre el proceso de amparo”, LA LEY AR/DOC/2208/2022.

(17) Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, Comentada y concordada*, 5a edición, Buenos Aires, La Ley, 2018, t. I, p. 793.

es adecuado para permitirle una efectiva defensa en juicio. En tal discusión [...] lo dirimente no es el contenido material del Derecho en juego, sino si se requiere ‘mayor debate y prueba’ para constatar la vulneración con ‘arbitrariedad o ilegalidad manifiesta’ que se invoca y si existe ‘otro medio judicial más idóneo’ para alcanzar la ‘expedita y rápida’ que se demanda”⁽¹⁸⁾.

La jurisprudencia de la Corte –en el caso “Video Club Dreams” (1995)⁽¹⁹⁾, entre otros– expresó que la evaluación de la existencia de otras vías no debe hacerse en abstracto, sino que son los jueces de la causa quienes deben valorar en el caso concreto que no exista otra vía procesal o que, en caso de existir, ese medio judicial resulta menos idóneo.

Tiene decidido nuestro Máximo Tribunal nacional que la acción de amparo es un proceso de índole excepcional, reservado para aquellas situaciones extremas en las que la carencia de otras vías legales aptas para zanjarlas pudiera afectar derechos constitucionales y su viabilidad requiere, por consiguiente, circunstancias caracterizadas por la arbitrariedad o ilegalidad manifiestas y la demostración, por añadidura, de que el daño concreto y grave solo puede ser reparado acudiendo a esta vía⁽²⁰⁾.

Consideramos que el amparo es una vía excepcional, pero no subsidiaria. Si su procedencia dependiera de la inexistencia absoluta de otras vías, quedaría prácticamente inoperante, ya que por lo general existirán alternativas. No obstante, la acción de amparo debe admitirse cuando las demás vías resulten ineficaces o impliquen demoras que frustren la protección del derecho.

Por último, creemos que se encuentra suficientemente claro que el agotamiento de la vía administrativa nada tiene que ver con el amparo. Lo que la ley exige es que no exista otro recurso o remedio administrativo, pero en ningún caso el agotamiento de la vía administrativa, como si se tratase de una instancia revisora o recursiva de naturaleza contencioso-administrativa⁽²¹⁾.

c) Amparo y competencia contencioso-administrativa. El procedimiento de “avocación” en el sistema santafesino

Antes de la reforma constitucional, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia calificaba a la distribución de competencia contencioso-administrativa entre los distintos órganos jurisdiccionales como un “tema de alta política constitucional y legislativa”⁽²²⁾. En esa línea de razonamiento, se ha llegado a sostener que el sometimiento de la Administración pública a un juez incompetente en razón de la materia puede implicar una violación al principio fundamental de la división de poderes⁽²³⁾.

La contundencia de los postulados trazados por la Corte Provincial surgía del propio texto de la Constitución (artículo 93, inciso 2), en tanto disponía que “...le compete a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento y resolución de los recursos contencioso-administrativos sometidos a su decisión en los casos y modos que establezca la ley...”.

Entendía el Alto Tribunal provincial que esta cláusula constitucional exigía, cuanto menos, una especialización en la materia (“razones técnicas”)⁽²⁴⁾ y no parecía armonizar con una “desconcentración” de la competencia contencioso-administrativa. Por tales motivos, en la Provincia se había establecido, desde la Constitución y la ley, un particular diseño institucional para la revisión judicial de la legitimidad de los actos administrativos⁽²⁵⁾. Así, la justicia contencioso-administrativa estaba confiada a las Cámaras de lo Contencioso-Administrativo (como órganos especializados) y a la máxima autoridad judicial de la Provincia, esto es, la Corte Suprema de Justicia.

A partir de tales premisas, se consagró legislativamente un procedimiento de avocación (previsto en el último párrafo del artículo 2 de la Ley N.º 11.330), como mecanismo tendiente a facilitar el control por parte del Alto Tribunal provincial de eventuales desplazamientos de la

competencia contencioso-administrativa en un proceso en trámite, contrariando las disposiciones constitucionales y legales que la regulaban.

Ahora bien, este procedimiento especial permitía al Máximo Tribunal provincial intervenir en procesos sustanciados ante cualquier tribunal de la Provincia y, particularmente, tenía un impacto significativo sobre el proceso constitucional de amparo habida cuenta de que muy frecuentemente se plantean conflictos en torno a derechos fundamentales en el ámbito de actuación de las administraciones públicas.

Esta facultad, de un perfil tan particular como polémico, se justificaba afirmando que tendía a cubrir la necesidad de una rápida resolución de cuestiones de competencia en las que aparece claramente comprometido el interés público. La jurisprudencia del Alto Tribunal ha enfatizado que la tutela de la competencia constitucional en materia contencioso-administrativa como también la efectiva custodia de los intereses en juego en este tipo de cuestiones exigen que su intervención sea inmediata, tal como lo establece el mencionado artículo 2 de la ley reglamentaria del recurso contencioso-administrativo⁽²⁶⁾.

Cabe preguntarse si, luego de la reforma constitucional recientemente sancionada, el cuadro de situación descrito ha sufrido algún tipo de modificación. Entendemos que la respuesta es afirmativa.

Todo el esquema de procedimiento y facultades especiales recién aludido se estructuraba a partir del estatus constitucional que se asignaba a la competencia contencioso-administrativa y al rol central y protagónico que la propia Constitución provincial le daba a la Corte Suprema de Justicia. Dado que el actual texto constitucional ha derogado la norma contenida en el anterior artículo 93, inciso 2, y no ha dispuesto en sus normas permanentes ninguna previsión especial sobre este tema, puede afirmarse que no existen fundamentos constitucionales que en la actualidad permitan legitimar decisiones que interfieran en procesos en trámite ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Las cuestiones y conflictos de competencia tienen mecanismos naturales de discusión y resolución en el ordenamiento normativo procesal y parece saludable consolidar un sistema que impida la posibilidad de interferencias o, incluso, interrupciones abruptas en el trámite de un proceso constitucional como lo es el amparo.

d) Legitimación

En cuanto a la legitimación para el planteo de la acción individual, aunque el artículo de la norma constitucional menciona a “toda persona” física o jurídica, lo que podría sugerir un alcance amplio, según Bidart Campos⁽²⁷⁾ debe entenderse como “toda persona afectada por el acto lesivo”, de modo que se descarta la idea de una hipotética acción popular. Esta legitimación está supeditada a que el afectado demuestre un agravio concreto y diferenciado.

Sostiene Toricelli que “la expresión ‘afectado’ se entiende actualmente que involucra a cualquier persona que tenga vulnerado un derecho subjetivo, un interés legítimo o un derecho de pertenencia difusa. No así a quien invoca un interés simple”⁽²⁸⁾. Es decir, quienes cuenten con una afectación diferenciada con el objeto de no permitir legitimaciones amplísimas fundadas en intereses simples.

e) Acto u omisión de autoridades o de particulares que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos, libertades y garantías

Lesión es todo daño o perjuicio del derecho que se tutela; este se encuentra lesionado cuando no se lo puede ejercer. Restricción es una reducción, disminución o limitación de la posibilidad de ejercicio de la acción material del respectivo derecho. Alteración implica cambio o modificación. Mientras que la amenaza tiene que ser contra actos en un futuro próximo y no remoto. Afirma Sagüés⁽²⁹⁾ –al referirse al texto nacional– que lesión, restricción y alteración podrían haberse unificado, en tanto la lesión incluye a los dos restantes.

(18) Dolabjian, Diego A., “Aspectos fundamentales del amparo. Una revisión”, LA LEY AR/DOC/3160/2021, p. 4.

(19) CSJN, Fallos: 318:1154 (1995).

(20) CSJN, Fallos: 311:612, 311:2319, 313:433, entre otros.

(21) Laplacette, Carlos J., “El amparo tras la reforma constitucional de 1994”, La Ley, AR/DOC/3773/2019.

(22) “Gastónjáuregui”, A. y S. T. 145, p. 132.

(23) “Grandinetti”, A. y S. T. 132, p. 477.

(24) Cfr. “Azcoitia”, A. y S. T. 113, p. 195.

(25) Véase, al respecto, los considerandos del voto vertido en la causa “Bacchetta” (A. y S. T. 132, p. 67).

(26) “Gastónjáuregui”, A. y S. T. 145, p. 132.

(27) Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. VI, Buenos Aires, Ediar, 1997, p. 318.

(28) Toricelli, Maximiliano, *Manual de Derecho Constitucional. Organización del Poder*, Buenos Aires, Astrea, 2016, p. 66.

(29) Sagüés, Néstor P., *Acción de Amparo*, Buenos Aires, Astrea, 6ª ed, 2022, p. 109.

No caben dudas de que el comportamiento que se analiza debe tener vigencia al tramitarse la acción y que la conducta debe ser ilegal o arbitraria, incluyendo esta última la irrazonabilidad. Resulta suficiente a los fines de entablar la acción solo una de ellas.

Obviamente que, en todos estos casos, debe tratarse de una situación “manifiesta”, palmaria, notoria, debe resultar evidente o groseramente ilegal o inconstitucional. Si el hecho investigado requiere mayor debate o prueba, entonces el amparo no resulta ser el medio más adecuado⁽³⁰⁾.

Parece razonable que no pueda utilizarse esta vía cuando se trate de asuntos que demanden mayor debate y comprobación. Sobre el particular, la Corte Suprema⁽³¹⁾ ha expresado que el amparo no resulta admisible cuando la arbitrariedad o ilegalidad invocada es opinable y no se presenta como evidente o nítida, por lo que los jueces deben extremar la prudencia para no resolver materias de complejidad fáctica y técnica por esta vía estrecha.

El derecho lesionado debe surgir con nitidez para que prospere el amparo y si bien el acto debe poseer arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, ello no implica que la misma no deba ser acreditada.

f) *Procedencia. Acto lesivo*

El amparo puede proceder ante actos u omisiones de autoridades públicas o de particulares.

Respecto a los actos de autoridades públicas es indubitante su procedencia, pues así lo han receptado los textos constitucionales nacional y provincial y la legislación nacional.

También puede interponerse contra omisiones, ello porque la lesión de los derechos reconocidos puede operarse tanto por actividad como por inactividad estatal. Aquí se presentan varios supuestos: a) el amparo ante la omisión (por negación) de quien debe ejecutar un acto concreto⁽³²⁾; b) el amparo contra la mora en la producción de normas y c) el amparo contra quien debe pronunciar una decisión concreta y no lo hace⁽³³⁾ (omisión por silencio).

Con respecto a los actos del Poder Judicial, existe una gran controversia acerca de su procedencia. Surgen tesis totalmente restrictivas, que prohíben terminantemente la acción para estos casos y otras más flexibles, que lo admiten solo contra ciertos actos judiciales.

Creemos que, al momento de efectuar la regulación legislativa pertinente local, debería realizarse una diferenciación entre los actos del Poder Judicial de carácter jurisdiccional –que deben ser impugnados a través de los recursos pertinentes, por configurar el “medio judicial más idóneo”–, y aquellos emitidos en el ejercicio de funciones administrativas⁽³⁴⁾. Así, la demanda de amparo no podría interponerse contra decisiones del Poder Judicial, pues no autoriza a sustituir a los jueces propios de la causa en las decisiones que les incumben ni a reiterar cuestiones resueltas definitivamente por ellos⁽³⁵⁾.

Luego, para el caso de los actos emanados del Poder Judicial en uso de facultades administrativas, resultaría procedente el cuestionamiento por medio del amparo, por ser la vía judicial una revisión de la propia arbitrariedad administrativa del órgano judicial y no ya como un órgano jurisdiccional que pudiese alterar la seguridad jurídica⁽³⁶⁾.

Por otro lado, celebramos que el artículo haya incorporado el amparo contra actos de particulares, tal como lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte nacional y el texto constitucional federal. Claro está que, si el particular está ejerciendo funciones públicas, el amparo pertinente es el programado contra actos de autoridad pública, y no el amparo contra actos de particulares.

g) *Posibilidad de los jueces de declarar inconstitucionalidades e inconveniencias*

Cuando se habla de ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad de oficio nos estamos refiriendo

a la posibilidad de que un juez, dentro de un proceso que tramita ante sus estrados, a pedido de parte o de oficio, pueda declarar la inconstitucionalidad de un acto o norma de otro poder del Estado.

Mucho se ha debatido sobre la facultad de los magistrados para declarar la inconstitucionalidad de las normas. Sería absurdo que, en un proceso destinado a garantizar la supremacía de la Constitución, se les prohibiera pronunciarse sobre la validez de una norma. Esta discusión quedó zanjada con la reforma constitucional, que incorporó expresamente el control de constitucionalidad en el texto constitucional por primera vez. Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde el año 2001 –con el dictado del fallo “Mill de Pereyra”– viene admitiendo la posibilidad de declaración de inconstitucionalidad de oficio⁽³⁷⁾.

Creemos que ha sido un acierto la consagración de la posibilidad de que los jueces declaren inconstitucionalidades, tal como se encuentra previsto en el texto federal y ahora también en la Constitución provincial santafesina.

Lo cierto es que las normas se presumen constitucionales y, tal como lo ha manifestado la Corte Suprema, “la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional y una de las más delicadas funciones del Poder Judicial y debe ser considerada, por ello, como última ratio del orden jurídico y solo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y de incompatibilidad inconciliable”⁽³⁸⁾.

El cimero Tribunal ha resuelto que el análisis acerca de la inconstitucionalidad de normas generales es viable en tanto que las disposiciones impugnadas resulten clara, palmaria o manifiestamente violatorias de la Constitución⁽³⁹⁾. Si un asunto es dudoso, debe estarse por la constitucionalidad de la norma.

h) *Procesos colectivos y acciones de clase*

Finalmente, el texto constitucional provincial receptó la figura del amparo colectivo, que, si bien presenta ciertas particularidades, mantiene las características esenciales propias de este tipo de acciones. Este instituto constituye una proyección del amparo individual o clásico, orientada a la tutela de los derechos de incidencia colectiva y representa un avance significativo en la ampliación de las herramientas de protección jurisdiccional.

Esto se debe a que “existen derechos cuya vulneración es imposible de reparar en un proceso individual o bien el costo que implicaría demandar superaría ese beneficio, con lo cual razones de orden práctico determinan la conveniencia de que la demanda sea entablada de manera colectiva”⁽⁴⁰⁾. En efecto, muchas situaciones esencialmente individuales se replican de modo similar en miles de personas, por lo que la resolución conjunta de los aspectos comunes permite una administración de justicia más eficiente y uniforme.

Sin embargo, el nuevo texto constitucional santafesino no establece pautas sobre el régimen procesal aplicable al amparo colectivo, ni precisa la legitimación activa para promoverlo, lo cual deja un margen interpretativo relevante que deberá ser colmado por la legislación y la jurisprudencia. Asimismo, tras enumerar algunos supuestos específicos, el constituyente adoptó una fórmula amplia e indeterminada al referirse a “los derechos de incidencia colectiva en general”. En nuestra opinión, hubiera bastado con esta última expresión, por su vocación comprensiva de todos los casos posibles, evitando así redundancias y ambigüedades interpretativas.

En este sentido, resultarán de gran utilidad los lineamientos elaborados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que, ante la ausencia de una regulación legal específica a nivel nacional sobre los procesos colectivos –situación que persiste hasta la actualidad⁽⁴¹⁾–, ha deli-

(30) Artículo 2, inciso d, Ley N.º 16.986.

(31) Véase, entre otros, CJSN, Fallos: 337:771 (2014): “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Trenes de Buenos Aires (TBA)”.

(32) Aquí lo que se pretende es que se ordene la ejecución de un hecho omitido.

(33) Ejemplo de ello sería el amparo por mora, proveniente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, salvo que se trate de “cuestiones políticas no justiciables”.

(34) Por ejemplo: designación, remoción o sanción de empleados administrativos; reglamentaciones administrativas; decisiones sobre concursos para cargos judiciales o administrativos.

(35) CSJN, “Kesselman”, 29.06.1994, II, 1995-A-278.

(36) CSJN, Fallos: 331:1715, “Echenique c/ OSPJN” del 27.11.2012.

(37) CSJN, Fallos: 324:3219.

(38) CSJN, Fallos: 330:855, “Rinaldi”, y 5345, “Longobardi”, entre muchos otros.

(39) CSJN, “Indepro S.A. c/ Administración Federal de Ingresos Públicos”, Fallos: 331:2068.

(40) Maraniello, Patricio, “El amparo en la Argentina. Evolución, rasgos y características especiales”, La Ley, AR/DOC/3299/2022, p. 7.

(41) Pese a la exhortación formulada al Congreso de la Nación para que se sancione una ley que reglamente el ejercicio de los procesos colectivos, véanse Fallos: 332:111 y 348:895.

neado los contornos esenciales del instituto a través de su jurisprudencia⁽⁴²⁾.

En cuanto a situaciones de afectación a derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, a diferencia de la Constitución Nacional, que en su artículo 43 ha definido con claridad quiénes se encuentran legitimados para promover acciones de amparo –incluyendo no solo al afectado directo, sino también a asociaciones registradas y al Defensor del Pueblo en determinados supuestos–, la Constitución de la Provincia de Santa Fe guardó silencio sobre este aspecto.

Esta ausencia genera un vacío interpretativo relevante, ya que no se precisan los alcances de la legitimación ni las condiciones para su ejercicio. En consecuencia, la determinación de los legitimados quedará librada a la futura reglamentación legal, con el riesgo de que la ley pueda restringir indebidamente el acceso a la tutela judicial efectiva que la norma constitucional procura garantizar.

El contraste con la regulación nacional pone de relieve la importancia de incorporar en el ámbito provincial una cláusula que reconozca expresamente la legitimación amplia en defensa de los derechos colectivos, a fin de asegurar la coherencia del sistema de garantías y evitar interpretaciones restrictivas que vacíen de contenido a la acción de amparo.

V. Algunas conclusiones

La reciente reforma constitucional santafesina ha concretado una necesaria actualización del texto fundamental para adecuarlo a los estándares sociales, políticos y jurídicos del siglo XXI, y para reforzar el sistema de derechos

y garantías. En este marco, la nueva regulación de la acción de amparo se consagra como un instrumento medular para la “tutela judicial efectiva” frente a actos u omisiones que lesionen o amenacen derechos fundamentales y derechos humanos.

Resulta particularmente plausible el perfil escogido por el Constituyente para el proceso constitucional en análisis, al haber abandonado definitivamente la figura del “recurso” y adoptar explícitamente la figura de la “acción” de amparo, a la que se le dio, además, las características propias de un proceso excepcional y no subsidiario.

Por otro lado, las modificaciones introducidas en el diseño institucional de competencias jurisdiccionales específicas permitirán una sustanciación de los procesos de protección de derechos fundamentales sin interferencias que podrían llegar a afectar las garantías consagradas tanto a nivel constitucional como convencional.

Si bien queda mucha tarea por delante, a nivel de reglamentaciones legales absolutamente necesarias, la reforma constitucional santafesina aparece inspirada en la clara intención de ampliar y consolidar mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos. Ello está en línea con las directrices que inspiran tanto a la Constitución federal como a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que hoy cuentan con jerarquía constitucional, como así también con los estándares que desde la jurisprudencia constitucional y la jurisprudencia internacional se han venido delineando en torno a la idea de tutela judicial efectiva.

Tal plausible dirección señalada desde la norma provincial de máxima jerarquía constituye, sin dudas, la insoslayable pauta de orientación e interpretación que deben seguir todos los operadores estatales provinciales, en sus respectivos lugares institucionales y en el cumplimiento de los cometidos públicos que la propia Constitución les asigna.

VOCES: ACCIÓN DE AMPARO - CONSTITUCIÓN NACIONAL - PODER EJECUTIVO - PODER JUDICIAL - PODER LEGISLATIVO - CONSTITUCIONES PROVINCIALES - LEYES PROVINCIALES - DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES - DERECHO PROCESAL - PROCESO JUDICIAL - DERECHO CONSTITUCIONAL

(42) CSJN; Fallos: 332:111, “Halabi”: El caso fue iniciado por un abogado –Ernesto Halabi–, quien a través de un amparo planteó la inconstitucionalidad de la ley 25.879 y de su decreto reglamentario, por los cuales se autorizaba la intervención de las comunicaciones telefónicas y por Internet sin determinar en qué casos y con qué justificativos. La Cámara confirmó el fallo que hacía lugar a la demanda y le atribuyó a la sentencia efectos *erga omnes*. El Estado interpuso recurso extraordinario y la Corte Suprema confirmó el pronunciamiento. El aspecto más relevante de la causa está dado por las pautas que el voto de la mayoría brindó para abordar los conflictos colectivos, las que hoy constituyen doctrina del Tribunal. CSJN, “PADEC c/ Swiss Medical S.A. s/ nulidad de cláusulas contractuales”, Fallos 332:111, 21.08.2013.