

El amparo en la República Oriental del Uruguay*

*The Writ of Amparo in the Eastern
Republic of Uruguay*

Rubén Flores Dapkevicius**

RESUMEN

El amparo es una garantía esencialmente de derecho público, mediante la cual el titular de un derecho subjetivo, interés legítimo o un interés difuso, amenazado o afectado, ilegítimamente, pide al juez competente que lo proteja y haga cesar los efectos de la amenaza o eventual lesión. En el presente artículo analizamos las características del amparo en Uruguay, tanto en su manifestación frente a la autoridad pública como en su manifestación entre particulares.

PALABRAS CLAVE: Amparo, garantías, derechos humanos, Constitución, Estado de derecho, prerrogativas públicas, proceso.

ABSTRACT

This Amparo is an essential safeguard of public law, whereby the holder of a subjective right or legitimate interest or a diffuse interest, is threatened or affected, unlawfully, so a requests to the judge is made to protect him then terminating the effects of the threat or potential injury. In this paper we analyze the characteristics of amparo in Uruguay as well as the disapproval against public authority in its expression between individuals.

KEY WORDS: Amparo, action, guarantees, humans' rights, Constitution, Rule of Law, public prerogatives, process.

* Recibido: 10 de mayo de 2011. Aceptado: 15 de mayo de 2011.

** Profesor de Derecho administrativo y Derecho constitucional, Universidad Mayor de la República (floresdapkevicius@hotmail.com).

Sumario

1. El amparo
 - Naturaleza jurídica del amparo
2. El amparo en la República Oriental del Uruguay: Ley 16011
 - A) Fundamento y derechos protegidos
 - B) Ámbito de aplicación
3. Carácter residual
4. Elementos objetivos
 - A) Acto, hecho u omisión que dañe o amenace dañar un derecho o interés
 - B) Lesión, alteración, restricción o amenaza causada por el demandado
 - C) Derecho o libertad
 - D) Reconocidos expresa o implícitamente por la carta
 - E) La ilegitimidad manifiesta
5. Elementos subjetivos
 - A) Competencia en razón de territorio y materia
 - B) En razón de turnos en Montevideo
 - C) Capacidad y legitimación de las partes
6. El proceso
 - A) La demanda
 - B) Plazo de caducidad
 - C) Rechazo de la demanda o fijación de audiencia
 - D) La audiencia
 - E) Medidas provisionales
 - F) Interposición de cuestiones previas y del recurso de inconstitucionalidad
 - G) La sentencia
 - H) Recursos
 - I) Valor de la cosa juzgada en el juicio de amparo
7. Conclusiones

1. El amparo

Amparo es la acción de amparar, y amparar viene del latín *ante-parare*, que significa proteger, defenderse.¹ Entonces, puede definirse el amparo como la garantía, esencialmente de derecho público, por medio de la cual el titular de un derecho, interés legítimo o difuso, amenazado o afectado ilegitimamente pide al juez competente que lo proteja y haga cesar los efectos de la amenaza o eventual lesión. Por tanto:

¹ FLORES DAPKEVICIUS, RUBÉN. *Amparo, hábeas corpus y hábeas data*, 3a. ed. actualizada y ampliada, B. de F., Buenos Aires, 2011.

- a) La acción de amparo es, esencialmente, un instituto de derecho público, sin perjuicio de su extensión a los conflictos originados entre particulares.
- b) El amparo es una garantía de los derechos humanos amenazados o eventualmente lesionados. El principio de supremacía de la Constitución, y la consagración en ésta de los derechos humanos, reclama garantías eficientes y acabadas que los protejan, ya que de no existir éstas, tales declaraciones serían tan sólo deseos de buena voluntad.
- c) Las garantías de los derechos humanos son los instrumentos para su protección y defensa. Así, un derecho es la libertad ambulatoria, siendo su garantía específica, en Uruguay, el hábeas corpus.
- d) Consiste en amparar un derecho o interés legítimo, o difuso amenazado, lesionado o restringido en forma ilegítima.
- e) Se desarrolla entre la libertad individual y la autoridad pública. Su constante es el dilema y equilibrio de ambas y sus correlativos: las garantías individuales, que en el supuesto de duda siempre deben prevalecer, y las prerrogativas públicas, establecidas a texto expreso, inspiradas y que deben servir, efectivamente, a la protección del interés general.

El amparo, pues, es una garantía de las personas y de las autoridades públicas en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.

En Uruguay, la norma que consagró la acción de amparo es la Ley 16011 de 1985. Lo expuesto debe entenderse sin perjuicio de su fundamento constitucional.

Naturaleza jurídica del amparo

a. Es una garantía

El amparo es una garantía² de los derechos humanos; procede de forma similar al hábeas corpus, donde el juez decide si la detención es irregular o no, y si el detenido cometió un ilícito, ello es así porque en el amparo el juez analizará si el accionante puede ejercer la defensa de sus derechos en tiempo y forma. El fondo del asunto podrá ser analizado en un juicio ordinario.

Así, resulta ilustrativo el ejemplo que se desarrolla para el caso de una expropiación. La administración no tiene derecho a introducirse en fundo ajeno sin más trámite, debe desarrollar el procedimiento expropiatorio en su fase necesaria (administrativa) y eventual (jurisdiccional). Si necesita imperiosamente el inmueble

² BUERGENTHAL, THOMAS ET AL. *La protección de los derechos humanos en las Américas*, Civitas, Madrid, 1990, p. 41.

deberá promover la toma urgente de ocupación, en la cual el juez fijará un precio provisorio y dará posesión del bien al expropiante,³ mas, si la persona pública ocupa ilegítimamente el bien, el propietario puede presentar una acción de amparo que le permita, como decíamos, ejercer la defensa de sus derechos en tiempo y forma. Sin perjuicio de ello, la administración expulsada o prohibida de ingresar ilegítimamente podrá hacerlo solicitando la toma urgente de posesión y actuando de acuerdo al procedimiento que el mismo dispone. Dentro de las garantías, el amparo es una garantía de primera, segunda y tercera generación porque es, por su amplitud, la garantía de principio en la protección de los derechos humanos en Uruguay.

b. Es una acción

El cuerpo normativo que consagró expresamente el instituto en nuestro derecho positivo toma posición respecto a si el amparo es una acción o un recurso. Así, en Uruguay no se acoge la tesis del amparo recurso porque la ley no lo instituyó como un medio de impugnación contra una decisión administrativa en el mismo procedimiento en que esa decisión se adopte.⁴

2. El amparo en la República Oriental del Uruguay: Ley 16011

A) Fundamento y derechos protegidos

a. Fundamento en la Constitución uruguaya

El amparo no tiene una consagración expresa en nuestra Constitución, sin embargo, surge de una interpretación lógico-sistemática-teleológica de diversos artículos de la misma.⁵

238

La doctrina no se ha puesto de acuerdo acerca de cuál es el fundamento del instituto. Parte de la doctrina nacional entiende que surge directamente del artículo 7o., sin necesidad de agregar disposición alguna. Para otros autores surge de una interpretación sistemática de los artículos 7o., 72 y 332 de la carta.⁶

³ VIERA, LUIS. *La Ley de Amparo*, Idea, Montevideo, 1993.

⁴ TORELLO, LUIS. *El poder y su control*, UCUDAL-RUDCP, Montevideo, 1994, p. 117.

⁵ FLORES DAPKEVICIUS, RUBÉN. *Tratado de derecho constitucional*, La Ley, Buenos Aires-Montevideo, 2010.

⁶ REAL, ALBERTO RAMÓN. "La acción de amparo en la jurisprudencia argentina y ante el derecho uruguayo", en *Revista Facultad de Derecho*, Montevideo, 1963, p. 131.

b. ¿Cuáles son los derechos protegidos por el instituto?

La acción de amparo es una garantía fundamental para la consolidación y respeto del Estado de derecho, por tanto, el Poder Judicial, tutelador de los derechos humanos, debe ingresar las acciones que los protegen, efectuando el análisis del fondo de los asuntos que se le planteen. El rechazo de las pretensiones y excepciones procesales por razones de forma, en sentido amplio, debe surgir de texto expreso que no genere la más mínima duda. De acuerdo a esto, parece razonable sostener que en caso de duda debe estarse en favor de la acción de amparo, con la cual son alcanzados la totalidad de los derechos humanos, esto es, los derechos de la 1a. 2a. y 3a. generación que surgen expresa o implícitamente de la carta. Ello surge de la fórmula amplia de los artículos 72 de la carta⁷ y 1o. de la Ley 16011.⁸

b) Ámbito de aplicación

a. No procede en defensa de la libertad física

La garantía es un instituto residual y, especialmente, no procede en el ámbito de la acción de hábeas corpus porque el artículo 17 de la carta lo consagra expresamente en forma similar al establecido en el derecho comparado.

b. Situaciones excluidas por la Ley de 16011

a) Exclusión de los actos jurisdiccionales. El apartado A, inciso 2, del artículo 1o. de la Ley 16011 no permite la acción “contra los actos jurisdiccionales, cualquiera sea su naturaleza y el órgano del que emanen. En lo que refiere a los actos emanados de los órganos del Poder Judicial, se entiende por actos jurisdiccionales, además de las sentencias, todos los dictados por los jueces en el curso de los procesos contenciosos”.

La prohibición comprende, pues, los actos jurisdiccionales dictados por órganos ajenos al sistema orgánico Poder Judicial y, así, no procede el amparo en el juicio político (de admitirse su naturaleza jurisdiccional),

⁷ Artículo 72 de la Constitución: “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”.

⁸ FLORES DAPKEVICIUS, RUBÉN. *Constitución de la República Oriental de Uruguay de 1967, anotada, actualizada y concordada*, Amalio Fernández, Montevideo, 2010.

jurisdicción militar, Corte Electoral (que ya estaría incluida en lo que refiere a este tipo de actos), y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Si el acto es de naturaleza jurisdiccional pero se dicta en un proceso voluntario, la acción no es procedente, tampoco procede en el supuesto del arbitraje privado.

- b) *La acción no procede contra los actos de la Corte Electoral, cualquiera que sea su naturaleza.* De acuerdo con la norma quedan incluidos, por tanto, los actos jurisdiccionales como los administrativos, tanto de ámbito general como individual.

Ello nos obliga a manifestar nuestra discrepancia con el legislador, y a decir que la exclusión comentada es de dudosa constitucionalidad.⁹ En efecto, el fundamento constitucional del amparo no admitiría la exclusión de los actos administrativos dictados por la Corte Electoral. La solución actual deja sin la garantía a los administrados por dicho órgano, por ejemplo, a sus funcionarios y particulares. Asimismo, y con el mismo criterio utilizado por el legislador, podría haberse excluido el amparo respecto de los actos administrativos de otros órganos constitucionales que también ejercen función jurisdiccional y administrativa, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Creemos que resulta razonable, aunque redundante, la exclusión de los actos jurisdiccionales emanados de la Corte Electoral. Es inútil repetición porque esos actos ya estaban excluidos, de acuerdo al artículo 1o., inciso 2, lit. A, de la Ley 16011. La fórmula, probablemente, quiso detenerse allí, pero, por su tenor literal (“cualquiera que sea su naturaleza”), incluyó los actos administrativos. Por lo expuesto, resulta conveniente reformar la disposición comentada, permitiéndose la garantía cuando la Corte Electoral ejerce función administrativa. Mientras tanto puede accionarse amparo solicitando la inconstitucionalidad de la norma, en ese sentido y a los efectos de procesar amparo, contra los actos administrativos de la Corte Electoral.

- c) *La acción no procede contra las leyes y los decretos departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción.* Debe tenerse presente que cuando, en Uruguay, se refiere a “leyes” se hace en un sentido orgánico y formal. En ese sentido, el orden jurídico, la jurisprudencia y la doctrina son unánimes.

Las leyes, en sentido orgánico-formal, en Uruguay, hacen referencia, entonces, a las normas aprobadas por el Poder Legislativo, siguiendo el procedimiento para el dictado de esas normas.

⁹ FLORES DAPKEVICIUS, RUBÉN. *Amparo, hábeas corpus y hábeas data*, 3a. ed. actualizada y ampliada, B. de F., Buenos Aires, 2011.

3. Carácter residual

El artículo 2o. de la ley uruguaya, cuyo análisis continuamos, dispone:

La acción de amparo sólo procederá cuando no existan otros medios judiciales o administrativos que permitan obtener el mismo resultado previsto en el literal b) del artículo 9o. o cuando, si existieren, fueren por las circunstancias claramente ineficaces para la protección del derecho. Si la acción fuera manifiestamente improcedente, el juez la rechazará sin sustanciarla y dispondrá el archivo de las actuaciones.

La disposición determina que la garantía tiene un carácter supletorio o residual, sólo prosperará:

- a) Si no existen otros medios judiciales o administrativos que permitan lograr la satisfacción del derecho amenazado o agredido.
- b) Si existen pero resultan “claramente” ineficaces para la protección del derecho. La ineficacia puede producirse en diversas hipótesis, por ejemplo, por la demora en resolver recursos administrativos.¹⁰

4. Elementos objetivos

Los mismos surgen de lo establecido en los artículos 1o. y 2o. de la ley, y son:

A) Acto, hecho u omisión que dañe o amenace dañar un derecho o interés

Mediante la expresión, la ley no hizo exclusión alguna, siendo este elemento objetivo del amparo fundamental para centrar el radio de acción de la garantía.

Por acto podemos entender toda manifestación de voluntad que crea efectos jurídicos. Los hechos, en sentido restringido, se distancian del acto en lo que refiere a la manifestación de voluntad y, la omisión es no cumplir con el deber impuesto dentro del plazo establecido para tal fin; es una conducta negativa.

241

B) Lesión, alteración, restricción o amenaza causada por el demandado

En este apartado corresponde destacar el amplio espectro del instituto que nos convoca. En efecto, observemos los verbos utilizados por la ley:

¹⁰ FLORES DAPKEVICIUS, RUBÉN. *Tratado de derecho administrativo*, La Ley, Buenos Aires-Montevideo, 2010.

- a) En primer lugar nos habla de “lesión” de un derecho o libertad y, lesión significa causar un daño, perjuicio.
- b) Por alterar debemos entender estropear, dañar, descomponer.
- c) Asimismo, restringir es reducir a menores límites.
- d) Para finalizar, amenazar significa dar indicios de estar inminente alguna cosa mala o desagradable: anunciarla, presagiarla.

De acuerdo con las definiciones de los incisos anteriores, vemos como en los dos primeros se requiere el daño, y aunque en los otros incisos no, debe estar necesariamente presente. La jurisprudencia mayoría oriental no exige la existencia del daño para conceder el amparo.

Corresponde decir, asimismo, que la garantía tiene una doble vertiente, a saber: *a)* es preventivo, y *b)* reparador.

El amparo preventivo procede cuando se amenace causar un daño, y el reparador, cuando éste ha sido causado.¹¹

c) Derecho o libertad

Debe entenderse que el amparo protege tanto los derechos subjetivos como los intereses legítimos y los difusos.

Brevemente distinguiremos las hipótesis planteadas, deslindando en primer lugar las normas de:

- a) Relación, que implican la existencia de dos sujetos de derecho que pueden entrar en relación dando lugar al nacimiento de un derecho subjetivo.
- b) Acción, que son normas destinadas al Estado y que persiguen la satisfacción del interés general. Cuando una norma de acción, que no considera el interés individual directamente sino para cumplir sus fines, protege indirectamente un interés personal, nace un interés legítimo.

Por lo expuesto, derecho subjetivo es la situación del interesado si la prestación debida por la administración no depende del ejercicio de ningún poder, de modo que ella está directamente obligada a dar, hacer o no hacer algo.

Interés legítimo es una situación jurídica subjetiva, en la que el interés no es considerado directamente por la norma, pero lo tutela por reflejo cuando ésta se aplica. Por lo expuesto, a diferencia del derecho subjetivo, en el interés legítimo no existe una obligación sino una facultad o potestad de la administración que obra orientada hacia el interés general.

¹¹ FLORES DAPKEVICIUS, RUBÉN. *Tratado de derecho constitucional*, La Ley, Buenos Aires-Montevideo, 2010.

d) Reconocidos expresa o implícitamente por la carta

El instituto es una garantía para los derechos expresamente reconocidos por la sección 2a. de la carta y aquellos que son inherentes a la personalidad humana o se deriven de la forma republicana de gobierno (artículo 72, que obra, *supra*, en nota a pie).

e) La ilegitimidad manifiesta

Desde el punto de vista del derecho público, la ilegitimidad en la acción de la administración se produce cuando existe una conducta u omisión que transgreda una regla de derecho o se incurra en desviación de poder (artículo 309 de la Constitución uruguaya).

Por ello, el juez no puede ingresar al análisis de oportunidad o conveniencia que hayan motivado el acto administrativo de que se trate, sólo puede juzgar sobre la legalidad.

Para finalizar, trataremos de precisar el concepto de “manifiesta”, ya que el instituto no procede respecto de cualquier tipo de ilegitimidad. Así, tenemos que manifiesto es entendido como lo evidente, patente, claro.

Diversos casos jurisprudenciales han entendido que el amparo “no debe requerir investigaciones, se ha de encontrar al margen de toda controversia seriamente fundada; la situación debe ser nítida, categórica, evidente, por encima de toda duda razonable”.

Para que la acción prospere no deben existir otros medios jurisdiccionales o administrativos que permitan lograr el resultado perseguido por ella, o, de existir, deben ser manifiestamente ineficaces.

Es por esta disposición contenida en el artículo 2o. de la Ley 16011 que el instituto tiene el carácter de residual ya señalado. Es decir, que si existen instrumentos que permitan proteger el derecho, el amparo no procederá, sin embargo, los mismos deben ser eficaces y actuar en el sentido expuesto.

5. Elementos subjetivos

Los elementos subjetivos son la competencia, capacidad y legitimación de las partes.

A) Competencia en razón de territorio y materia

En Montevideo son competentes los juzgados letrados de 1a. instancia en lo contencioso-administrativo. En el resto del país la competencia corresponde a los juzgados letrados de 1a. instancia del interior.

Respecto de las demás materias, diferentes al derecho público, serán competentes los jueces en lo civil, penal, laboral, etcétera.

B) En razón de turnos en Montevideo

Rige el artículo 123 de la Ley 16462 que estatuye un sistema aleatorio y mediante computadora, determinado por Acordada de la Suprema Corte de Justicia No. 7118 del 18 de noviembre de 1991, normas concordantes, modificativas y complementarias.

C) Capacidad y legitimación de las partes

Surge de lo establecido en los artículos 1o. y 4o. de la Ley 16011, regulatoria del amparo en Uruguay

a. Legitimación activa

“Cualquier persona física o jurídica, pública o privada”, titular de un derecho o libertad lesionados o amenazados, está legitimada para demandar amparo.

La legitimación no es una condición de admisibilidad sino que hace al derecho de fondo tutelado. Por eso el juez, en la sentencia, habrá de determinar el contenido de la pretensión, si quien la promueve tiene derecho para hacerlo y cuál es el alcance de ese derecho, en el supuesto de que exista.

244

Es aquí, nuevamente, donde debemos destacar que está legitimado no sólo el que posee un derecho subjetivo, sino también aquel que posee un interés legítimo y, aun, un interés difuso.

b. Legitimación pasiva

Serán demandados en un juicio de amparo las personas públicas o privadas, físicas o jurídicas, a las que se imputa la comisión del acto, hecho u omisión.

Interesa destacar la posibilidad de demandar amparo no sólo contra el Estado, en sentido amplio, sino también contra los particulares. Esta circunstancia se subraya porque existe una tendencia a vincular el proceso solamente respecto del Estado, éste debe ser el que persiga el interés general y el bien común de la población, sin detrimento de los derechos individuales de cada uno de los componentes, y en equilibrio con los mismos. Prerrogativas del Estado, y garantías eficaces para los individuos, concepto central del derecho público en un estado de derecho material personalista.¹²

6. El proceso

Como precisión previa a cualquier análisis debemos destacar que, de acuerdo al artículo 13 de la Ley 16011, las demás normas procesales tendrán el carácter de “supletorias”, y sólo se aplicarán en los casos de oscuridad o insuficiencia de las legisladas en la ley de amparo. Ello es un “principio” fundamental que nos orientará en todo este estudio.

El juicio de amparo es un proceso contencioso y sumario, su objeto es la defensa de derechos y libertades, expresa o implícitamente determinados por la carta, que pueden ser virtualmente avasallados en cuestión de horas; se estructuró un juicio brevísimo donde se dilucide con la mayor profundidad posible el derecho cuestionado. Así, los plazos entre las diferentes etapas son limitados, estableciéndose la concentración del debate en una única audiencia.

A) La demanda

En primer lugar corresponde decir que, de acuerdo al artículo 1o. de las leyes 16995 y 17930, no es necesaria la conciliación previa.

Los artículos 5o. y 13 de la ley disponen que la demanda se presentará con las formalidades contenidas en los artículos 117 y siguientes del Código General del Proceso Uruguayo (CGP). Esas formalidades son las de estilo, y en un trabajo, acotado por extensión, debe remitirse a la norma citada.

245

B) Plazo de caducidad

El artículo 4o. de la ley establece que “En todos los casos deberá ser interpuesta (la demanda, acotamos) dentro de los treinta días a partir de la fecha en que se

¹² FLORES DAPKEVICIUS, RUBÉN, *Tratado de derecho administrativo*, La Ley, Buenos Aires-Montevideo, 2010.

produjo el acto, hecho u omisión caracterizados en el artículo 1o. No le correrá el término al titular del derecho o libertad lesionados, si estuviere impedido por justa causa”.

Para finalizar, corresponde decir que el plazo de caducidad es de naturaleza procesal, porque es acordado para realizar un acto de proceso. De esta forma se suspende durante las ferias judiciales y *semana santa*, de acuerdo a lo que “supletoriamente” dispone el artículo 94 del Código General del Proceso.

c) Rechazo de la demanda o fijación de audiencia

Propuesta la demanda, el juez debe verificar su procedencia. Para ello realiza una valoración intelectual que, prima facie, hará lugar a la acción o la rechazará por manifiestamente improcedente. Lo expuesto surge de la segunda oración del artículo 2o. de la ley que expresa que: “Si la acción fuera manifiestamente improcedente, el juez la rechazará sin sustanciarla y dispondrá el archivo de las actuaciones”.

De acuerdo con el artículo 10 de la ley, es apelable la sentencia que no sustancie la demanda, y el eventual perjuicio que cause la decisión del juez que no ingrese la acción, retardando un medio que defiende derechos humanos amenazados o agredidos, puede dar lugar a una eventual reparación y responsabilidad, en diversas sedes (disciplinaria, por ejemplo),¹³ circunstancia aceptada en el derecho comparado en forma expresa y que en Uruguay también es aplicable.

d) La audiencia

Como hemos dicho, presentada la demanda y sustanciada, se convoca a una audiencia pública dentro del plazo de tres días de la presentación, en la cual:

- a) Se oirá al demandado.
- b) Se recibirán las pruebas.
- c) Se producirán los alegatos.
- d) Se autoriza, excepcionalmente, la prórroga de la audiencia hasta por tres días.
- e) La sentencia se dictará en ella o dentro de las 24 horas de su celebración.
- f) El juez la presidirá so pena de nulidad, y puede rechazar las pruebas manifiestamente impertinentes o innecesarias. También interrogará a los tes-

¹³ *Idem.*

tigos y a las partes, con la posibilidad de ordenar diligencias para mejor proveer. Posee los más amplios poderes de policía y de dirección de la audiencia. Elementalmente se permiten las repreguntas de los abogados, teniendo presente que las notificaciones pueden realizarse por la autoridad policial.

E) Medidas provisorias

Si bien el proceso de amparo es sumarisimo, admite medidas cautelares en su desarrollo para evitar posibles daños superiores. Por ejemplo, si el accionante solicita que no se construyan viviendas en el predio de un campo de golf, cuyo permiso pudo resultar retirado por el gobierno municipal, allí el juez del amparo debería actuar rápidamente y evitar mayores perjuicios, así, podría emitir orden de no innovar a los efectos de que la maquinaria no destruya el campo, cuya recuperación podría resultar sumamente onerosa y lenta, en su caso.

El artículo 7o. de la Ley 16011 dispone: “Si de la demanda o en cualquier otro momento del proceso resultare, a juicio del juez, la necesidad de su inmediata actuación, éste dispondrá con carácter provisional, las medidas que correspondiere en amparo del derecho o libertad presuntamente violados”.

F) Interposición de cuestiones previas y del recurso de inconstitucionalidad

Al respecto, el artículo 12 de la Ley 16011 establece:

En los juicios de amparo no podrán deducirse cuestiones previas, reconvencciones ni incidentes. El juez, a petición de parte o de oficio, subsanará los vicios de procedimiento, asegurando, dentro de la naturaleza sumaria del proceso, la vigencia del principio contradictorio.

Cuando se planteara el recurso de inconstitucionalidad por vía de excepción o de oficio, se procederá a la suspensión del procedimiento solo después que el magistrado actuante haya dispuesto la adopción de medidas provisorias referidas en el artículo 7 de la Ley 16011 o, en su caso, dejando constancia circunstanciada de las razones de considerarlas innecesarias.

La solución es necesaria porque en Uruguay el proceso de inconstitucionalidad de las leyes es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia.¹⁴

¹⁴ Por ello el sistema uruguayo es concentrado y judicialista.

g) La sentencia

No presenta particularidades dignas de destacar, excepto las que a continuación se detallan:

- a) Se dictará en la audiencia donde se concentra el proceso.
- b) A más tardar dentro de las 24 horas de su celebración.

h) Recursos

El artículo 10 de la Ley 16011, que consagró la acción de amparo en Uruguay, establece que sólo serán apelables la sentencia definitiva y la que rechaza la acción por ser manifiestamente improcedente.

El recurso de apelación se interpone en escrito fundado dentro del plazo perentorio de tres días. Si la apelada es la sentencia definitiva, el juez debe elevar los autos inmediatamente previo traslado a la contraparte por el plazo de tres días.

El tribunal de alzada resuelve en acuerdo dentro del plazo de cuatro días contados a partir de la recepción de los autos.

Resulta fundamental tener presente que las medidas dispuestas en la sentencia son de ejecución inmediata después de notificada. Por lo expuesto, no es necesario que la providencia adquiera la calidad de cosa juzgada. Asimismo, la interposición del recurso de apelación contra la sentencia definitiva tampoco suspende las medidas del amparo adoptadas en la primera instancia.¹⁵

i) Valor de la cosa juzgada en el juicio de amparo

Al respecto, el artículo 11 establece: “La sentencia ejecutoriada hace cosa juzgada sobre su objeto, pero deja subsistente el ejercicio de las acciones que pudieran corresponder a cualquiera de las partes con independencia del amparo”.

La disposición establece la prohibición de que el tema propuesto en un juicio de amparo vuelva a ser objeto de otro amparo, mas deja abierta la posibilidad de que las partes ejerzan sus derechos con las acciones que correspondan. El supuesto de la expropiación ya comentado es claro.

Sin perjuicio de lo expuesto, obviamente, el proceso posterior es eventual.

¹⁵ FLORES DAPKEVICIUS, RUBÉN. *Tratado de derecho constitucional*, La Ley, Buenos Aires-Montevideo, 2010.

7. Conclusiones

- 1) Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, carece de Constitución (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, artículo 16, aprobada por la Asamblea Constituyente Francesa de 1789).
- 2) Los derechos humanos son el conjunto de derechos que gozan las personas y que no pueden ser restringidos ni violados, esencialmente, por los gobernantes, servidores públicos de turno.
- 3) Las garantías de los derechos humanos son los instrumentos para su protección y defensa.
- 4) El amparo es una garantía esencialmente de derecho público, mediante la cual el titular de un derecho subjetivo, interés legítimo o un interés difuso, amenazado o afectado, ilegítimamente, pide al juez competente que lo proteja y haga cesar los efectos de la amenaza o eventual lesión.
- 5) La Ley 16011 de amparo en el Uruguay se inspiró en la regulación del instituto en algunas fuentes latinoamericanas.
- 6) El fundamento constitucional del amparo y del hábeas data, en Uruguay, emana de los artículos 7o., 72 y 332 de la Constitución de la República.
- 7) La acción de amparo protege todos los derechos humanos reconocidos, implícita o expresamente, en la Constitución uruguaya.
- 8) La garantía no procede en defensa de la agresión a la libertad física, los actos jurisdiccionales, las leyes, los decretos de los gobiernos departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción y los actos de la Corte Electoral.
- 9) A los efectos de la conclusión anterior, resulta imprescindible tener en cuenta qué se entiende por funciones jurídicas del Estado y los criterios de clasificación de las mismas de acuerdo a nuestra ley fundamental.
- 10) La exclusión de la garantía respecto de los actos administrativos de la Corte Electoral es, por lo menos, de dudosa constitucionalidad.
- 11) La acción de amparo procede contra todo acto, hecho u omisión que lesione, restrinja, altere o amenace un derecho o libertad reconocidos por la carta, con ilegalidad manifiesta.
- 12) El amparo podrá prosperar si no existen otros medios jurisdiccionales o administrativos que puedan lograr el fin del amparo o, de existir, resulten claramente ineficaces.
- 13) Están legitimados para presentar un amparo los que acrediten un derecho subjetivo, interés legítimo o difuso.
- 14) El proceso de amparo es sumario y contencioso.

- 15) La demanda se presentará dentro de los 30 días en que se produjo el acto, hecho u omisión y con las formalidades del artículo 117 y ss. del CGP.
- 16) El juez puede rechazar la demanda sólo si es manifiestamente improcedente.
- 17) La sentencia se ejecuta inmediatamente, y el valor de la cosa juzgada sólo refiere al tipo de proceso que nos convoca.
- 18) De acuerdo al principio de separación de poderes, el juez no puede ordenar al Poder Ejecutivo, en principio en Uruguay, dictar un reglamento o un acto administrativo, sin perjuicio de la aplicación de los artículos 332 de la Constitución y 16 del Código Civil.¹⁶ Esas normas permiten al juez aplicar las normas análogas, aunque no exista un reglamento de ejecución específico del poder administrador.
- 19) La acción de amparo uruguayo, siendo la garantía de principio de los derechos humanos, a falta de legislación, específica, con algunas excepciones, sobre hábeas data, procede en defensa de los derechos que refieren a ese instituto.
- 20) En algunos casos, los límites entre las garantías no son del todo precisos. Por ejemplo, qué acción corresponde respecto de los derechos del consumidor en la República Oriental o en la nación argentina. Véase el artículo 43 de la Constitución argentina y lo expuesto respecto al amparo uruguayo.
- 21) La acción de amparo en Uruguay es la vía procesal de principio para la protección de los derechos humanos. Esto es, que para la aplicación de otras garantías resulta necesario texto expreso de interpretación estricta y, por ello, sus reglas no pueden ser objeto de interpretación que signifique una extensión analógica.¹⁷
- 22) Por último, observamos que el amparo uruguayo es y ha sido un instrumento útil y práctico (esencialmente realista, sin descuidar los valores de justicia y seguridad jurídica), que se ha adaptado con la evolución de las ideas, defendiendo efectivamente los derechos humanos. Ello es porque el legislador tuvo la “[...] intención de escribir (legislar, aclara el citante en esta obra) algo útil para quien lo lea (ejerza y aplique, subrayamos) (observando) directamente a la verdadera realidad de la cosa”.¹⁸ Esa remisión a la realidad la efectuó, a texto expreso, el Poder Ejecutivo cuándo remitió el proyecto que dio lugar a la Ley 16011, de 1985. ■

¹⁶ FLORES DAPKEVICIUS, RUBÉN, *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, anotada, concordada y actualizada*, Amalio Fernández, Montevideo, 2010.

¹⁷ FLORES DAPKEVICIUS, RUBÉN, *Tratado de derecho administrativo*, La Ley, Buenos Aires-Montevideo, 2010.

¹⁸ BONAPARTE: hay que ver cómo están realmente las cosas en todas las circunstancias. Consulado. MACHIAVELLI, NICCOLÒ, *El príncipe*, comentado por Napoleón Bonaparte, Ediciones JM, España, 1999.