

Montevideo, 20 de mayo de 2019

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Se instaura a fs. 47 y ss acción de amparo por parte de los Dres. S. L. y V. F. contra el ESTADO-PODER EJECUTIVO y UPM conforme argumentación a la que se remite la presente, solicitándose en el petitorio; "...se haga lugar al amparo deducido, disponiéndose la prohibición de la suscripción de CONTRATO DE INVERSIÓN, complementario o definitivo, entre el PODER EJECUTIVO y UPM..."

**SEGUNDO.** La normativa que regula el instituto de la acción de amparo contemplado en la ley 16.011 establece en el art. 1 que; "Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá deducir la acción de amparo contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares que, en forma actual o inminente, a su juicio, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución (artículo 72) ...". Por su parte, el art. 2 del cuerpo normativo relacionado indica; "La acción de amparo solo procederá cuando no existan otros medios judiciales o administrativos que permitan obtener el mismo resultado previsto en el literal B) del artículo 9 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.". Y el art. 4 de la ley claramente expone; "La acción de amparo deberá ser deducida por el titular del derecho o libertad lesionados o amenazados, pero si éste estuviera imposibilitado de ejercerla podrá, en su nombre, deducirla cualquiera de las personas referidas en el artículo 158 del



Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio de la responsabilidad de éstas, si hubieren actuado con malicia o con culpable ligereza. En todos los casos deberá ser interpuesta dentro de los treinta días a partir de la fecha en que se 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”.-

**TERCERO.** Ha señalado ésta Sede en forma reiterada que en materia de amparo se debe ser especialmente estricto y riguroso en el ejercicio de la facultad de rechazar “in limine” la demanda, sin perjuicio de que previamente, los presupuestos del mismo, previstos en la ley 16.011, deben ser controlados (requisitos de admisibilidad).

En el caso, y manteniendo el criterio ya esbozado ante pretensión similar planteada en autos IUE 2-21068/2017 caratulados “S., G. C/ UPM y otro AMPARO” se considera que la acción debe ser desestimada liminarmente por ser manifiestamente improcedente de conformidad con lo preceptuado por el art. 2 parte final de la Ley 16.011.

Se afirma en la acción promovida que “...Los demandados se aprestan a la suscripción de un CONTRATO DE INVERSIÓN, complementario o definitivo. Ya suscribieron con fecha 7 de noviembre de 2017, un precontrato o contrato preliminar...Al igual que ocurriera con la negociación de ese contrato preliminar, la de este CONTRATO DE INVERSIÓN, complementario o definitivo, se viene desarrollando en forma directa, clandestina y en franca contradicción del Derecho de la Constitución de la República y de la ley...” (fs. 47-48). Consta en autos por otra parte agregado a fs. 1-46 Contrato ROU-UPM del 7-11-2017.

En primer lugar, conforme con la prueba incorporada con la propia demanda, es dable concluir que el conocimiento de la existencia de presuntos actos “manifiestamente ilegítimos” en el marco de la plataforma fáctica que sustenta el amparo promovido, sobrepasa el



plazo legal para válidamente accionar por amparo de acuerdo con el art. 4 de la ley 16.011 por lo que se estima que ha operado la caducidad según la norma citada. De modo que, de la propia demanda, se desprende que hace más de treinta días que se conoce la eventualidad de la concreción de un Contrato Complementario entre los demandados por lo que no se cumple con el presupuesto relativo a la presentación temporal del amparo.

Con relación al instituto de la caducidad se ha afirmado que la mismo; "... refiere a la extinción del derecho por el transcurso del tiempo, priorizándose los valores de seguridad y paz en las relaciones jurídicas, sobre la misma búsqueda de la justicia...La caducidad...es un derecho que nace con un término prefijado de validez o de existencia, pasado el cual, perece ineluctablemente..."(Cfme. ENRIQUE VESCOVI Y COLABORADORES "CODIGO GENERAL DEL PROCESO" Comentado Tomo 3 págs. 383 y sgtes). En relación al instituto de la caducidad y la naturaleza de los plazos respectivos se afirmó que; "...Los plazos de caducidad previstos en el derecho positivo son de orden público y que, por ende, son indisponibles para las partes. Ello porque, a diferencia de la prescripción, la caducidad es irrenunciable y relevante de oficio, notas que, como dice BARRIOS DE ANGELIS, no son sino consecuencia de una cualidad ínsita de la caducidad, que no es otra que el particular interés social en la extinción de que se trata..." Irrenunciabilidad y relevabilidad de oficio no son más que dos caras, negativa y positiva respectivamente, de un mismo propósito o de una misma consecuencia. Quitar la posibilidad de que la voluntad privada excluya la extinción, con anterioridad o posterioridad a su acaecimiento previsto por la ley; hacer que la negligencia o el acuerdo tácito de los interesados resulten irrelevantes, imponiendo una conducta oficial para fijar la consecuencia extintiva" (BARRIOS DE ANGELIS "LA



EXCEPCION DE CADUCIDAD” L.J.U T. 55. Sección Doctrina, p. 84...)...”( A.D.C.U XXXIX C. 85).

El plazo estatuido por el art. 4 de la ley 16.011 es un plazo de “caducidad” en función de la naturaleza del instituto y dicho plazo no se interrumpe ni se suspende.

No es posible dejar librada a la voluntad de los interesados la posibilidad de accionar en vía de amparo, pues ello supondría desconocer el plazo de caducidad legalmente previsto. El TAC 1er Turno indicó sobre el tópico; “...La Sala no comparte la tesis...que invoca ... el delito “permanente”, ya que el plazo debe computarse desde que se produjo el acto, hecho u omisión o desde que se lo conoció. De otro modo, la caducidad quedaría librada a la voluntad del amparista y se iría contra lo que es de la esencia de la acción de amparo, esto es, la existencia de una urgencia absoluta que requiere un actuar inmediato, sin tardanza, de lo que se deriva que también la intervención judicial deba ser provocada en el breve plazo que se preveía en el ya citado inc. 2 del art.4...”(Cfme. R.U.D.P 2/2007 C.663).

En conceptos aplicables a la especie ha afirmado el T.A.C 4o. Turno en sentencia 94/2005: “...si bien la preocupación dominante en la acción es la de proporcionar a las personas un instrumento jurídico que en la forma más inmediata posible brinde protección en aquellos casos de lesión o amenaza de alguno de sus derechos fundamentales en forma manifiestamente ilegal, todo el instituto está dominado por la necesidad de actuar sin tardanza, y como consecuencia ningún impedimento de orden temporal ni la promoción de recursos administrativos puede obstar a que se le utilice, al mismo tiempo que se establece un plazo para el ejercicio de la acción pasado el cual caduca la posibilidad de ocurrir al mismo... porque el plazo edictado en el art. 4 inc. 2 de la ley 16.011 se trata incuestionablemente de un plazo de caducidad o de extinción del derecho de accionar a su vencimiento, en tanto se señala



que la acción deberá ser interpuesta: “...dentro de los treinta días a partir de la fecha en que se produjo el acto, hecho u omisión caracterizados en el artículo 1...”; el régimen de la ley es claro al imponer que el plazo se computa a partir de la fecha en que se produjo el acto, hecho u omisión, esto es, desde un momento perfectamente ubicable en el tiempo con independencia de la prolongación de sus efectos...”.-

Si bien se ha afirmado que fijar un plazo de caducidad para el ejercicio de la acción de amparo es inconveniente (cfme. DANIEL OCHS en “LA ACCIÓN DE AMPARO” Ed. F.C.U págs. 51 y ss), no puede dejar de reconocerse que tal plazo normativamente estatuido, es derecho vigente, y por ello, debe ser aplicado, no surgiendo infolios elementos que enerven su operativa. Porque como señala ALF ROOS, “...Las leyes no se sancionan para comunicar verdades teoréticas sino para dirigir el comportamiento de los hombres – tanto de los jueces como de los ciudadanos – a fin de que actúen de cierta manera deseada...La regla jurídica no es verdadera ni falsa, es una directiva...”derecho vigente” significa el conjunto abstracto de ideas normativas que sirven como un esquema de interpretación para los fenómenos del derecho en acción, lo que a su vez significa que éstas normas son efectivamente obedecidas, y que lo son porque ellas son vividas (“experienced and felt”) como socialmente obligatorias...”(Cfme. “SOBRE EL DERECHO Y LA JUSTICIA” Ed. EUDEBA págs.. 8 y sgtes).

En suma pues, en el entendido que ha operado la caducidad prevista en el art. 4 de la ley 16.011 se configura improcedencia manifiesta de la acción, circunstancia que inhibe el análisis del fondo de la cuestión litigiosa formulada mediante el sumario proceso de amparo.

En segundo lugar y subsidiariamente, es de reseñar que en el libelo introductorio no se especifica en el caso la inexistencia de otros medios judiciales o administrativos para lograr el mismo fin que el perseguido



mediante el amparo (art. 2). Y la ley 16.011 exige que los medios jurídicos existentes para atacar los efectos de un acto, hecho u omisión con la tipificación legalmente prevista (“manifiestamente ilegítimos”) deban ser “claramente ineficaces” (art. 2), pero ello tiene que ser acreditado, lo que no emerge del libelo introductorio.

Dos son los presupuestos con relación a la inexistencia de otros medios jurídicos (judiciales o administrativos) para su análisis en forma previa al estudio del fondo de la cuestión litigiosa objeto de amparo: alegación y prueba. La parte actora no alegó que no dispone de otros medios judiciales o administrativos que le permitan la obtención del mismo resultado que el pretendido y tampoco lo probó en forma.

En términos trasladables se expuso; “...Como dijera TORELLO, el espíritu de la Ley No. 16.011 no es establecer un “proceso comodín” que sustituya al normal, sino una vía excepcional para los raros casos en que no existe una común, o ésta se revela como clara y manifiestamente infructuosa (TORELLO, LUIS en varios autores, “ EL PODER Y SU CONTROL” p. 178)...”.( R.U.D.P 2/2014 c. 509).

La existencia de otras vías para dar curso a la pretensión que funda el amparo dinamizado, impide analizar en definitiva el fondo de la acción. Sobre el punto, NESTOR PEDRO SAGÜÉS en su magistral obra “LA ACCIÓN DE AMPARO.” (Editorial ASTREA. 3era edición actualizada y ampliada, págs. 176 y sgtes) enseña que; “Según la ley, pues, el amparo no debe prosperar cuando hay recursos o remedios, sean judiciales o administrativos, que protejan al derecho o garantía constitucional vulnerado....El acto lesivo, en efecto, puede cuestionarse por distintas vías, y cuando emana de cualquier órgano de la Administración Pública, es común que exista algún procedimiento para que ésta revise, ella misma, sus propias decisiones (v. gr. la reconsideración o revocatoria de un acto administrativo), o también, antes de iniciarle acción judicial, que deba formularse una reclamación



administrativa...al actor le toca alegar y probar que no existen otras vías idóneas para tutelar su derecho. De no invocarse y demostrarse tal extremo, el amparo resulta inadmisibile. El silencio del promotor del amparo, va, por ende, en su perjuicio, al incumplir aquella carga procesal...La mera alegación de que no existen trámites idóneos para justificar el amparo, no es pues suficiente...para obviar el tránsito de las vías legales ya previstas, no basta invocar meras conjeturas sobre su posible fracaso, o argüir razones de urgencia, comodidad y economía, ya que lo que debe demostrarse es “un verdadero vacío o falencia procesal, hasta el punto de que el particular quedaría privado de justicia si no se reconociera la vía rápida del amparo”, todo ello expresado no en abstracto sino con relación a las circunstancias concretas de autos...”.-

Consecuentemente con lo expuesto y como ya lo ha indicado ésta Sede en forma reiterada cuando se advierte la existencia de otras vías para la tramitación de la pretensión, la acción de amparo debe ser la “última ratio” y no la primera “opción” ante un acto, hecho u omisión que se considera “manifiestamente ilegítimo”, por lo que la existencia de otras vías como presupuesto legal se incumple en autos. Al respecto debe tenerse presente, a vía de ejemplo, el ejercicio de específicas medidas cautelares y/o provisionales. (Cfme. TAC 5o turno en sentencia No. 73/2017).

Finalmente y en tercer término, procede reseñar que dada la plataforma que se sustenta la presente y alcance de la pretensión incoada, donde mediante proceso de amparo se solicita disponer la prohibición de suscripción de un contrato de inversión entre los codemandados (ESTADO-PODER EJECUTIVO y UPM); y considerando la naturaleza jurídica de la cuestión y su notoria incidencia en diversos ámbitos (fiscales, tributarios, ambientales, proyecto ferroviario, vial, portuario, aspectos laborales, etc, etc), se estima que es necesario transitar otra



vía procesal exiliada del amparo en función de los exiguos plazos normativamente contemplados para la tramitación de la citada acción con el específico fin requerido. Y ello a los efectos de que se realice un estudio más profundo de los diversos tópicos que abarca la acción y sus consecuencias jurídicas, lo que excede notoriamente el marco de la residual y excepcional acción de amparo contemplada en la ley 16.011.

Por los fundamentos expuestos habrá de disponerse el rechazo liminar de la acción dada su formal improcedencia manifiesta de acuerdo con el art. 2 de la ley 16.011.

**CUARTO.** No existe mérito para la imposición de sanción procesal.

Atento a lo expresado y con fundamento en la normativa citada, **SE RESUELVE** en los siguientes términos:

- I) DECLARAR MANIFIESTAMENTE IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE AMPARO PROMOVIDA Y EN SU MERITO, DISPONER EL ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES CONSENTIDA O EJECUTORIADA LA PRESENTE.**
- II) NO IMPONER ESPECIAL CONDENA PROCESAL.**
- III) NOTIFICAR PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA.**

Firmas de documento:

