

# ¿QUIÉN TUTELA LOS DERECHOS COLECTIVOS? ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SU ROL DE GARANTE JURISDICCIONAL.

*Edgardo Amoza Antúnez de Olivera\**

*A Gloria,*

## **Introducción**

El estudio histórico de la evolución del Derecho es ilustrativo respecto de la tardía aparición del Derecho Público y la demora por siglos para que el mismo obtuviera un nivel de jerarquía que en primera instancia estaba ideado para controlar y limitar el ejercicio del poder público.- Es en tal aspecto que recién en el siglo XIX empezaron a idearse los mecanismos de control de constitucionalidad de las leyes, en un proceso que transitó todo el siglo XX, al igual que el control de los actos de la Administración luego de superado el paradigma del Estado irresponsable por su actividad.

La finalidad de tales controles no era principalmente asegurar la regularidad del orden jurídico, sino más bien dotar de protección a las personas que se encontraban bajo la jurisdicción estatal en un Estado de Derecho. Luego de las calamidades de la segunda guerra mundial, comenzó la construcción del concepto de internacionalización del derecho constitucional para entrar en una etapa que algunos autores han denominado constitucionalización del Derecho Internacional que llevó a una mayor interacción entre los ordenamientos jurídicos internacional e interno en la protección de los derechos humanos con el consecuente debilitamiento del principio de soberanía nacional absoluto.

La historia de los Derechos Humanos, como bien apunta Travieso<sup>1</sup>, ha sido la del desarrollo de éstos dentro de la racionalización, la secularización, la positivización, la generalización y finalmente la universalización con la herramienta de la internacionalización.

---

\* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Profesor Agregado de Derecho Público en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración y Profesor Adjunto de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho, ambas en la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Profesor Agregado de Derecho Constitucional en la Universidad Católica del Uruguay. Profesor del Diplomado de Derechos Humanos (AUSJAL – IIDH).

<sup>1</sup> TRAVIESO, Juan Antonio. Historia de los Derechos Humanos y Garantías. Ed. Heliasta. Buenos Aires, 2005. pág. 305.

No podemos, empero, considerar que hemos llegado al goce pleno de los Derechos Humanos, y ello sin considerar un análisis comparativo de las realidades de otras regiones, continentes y países.- Basta analizar nuestra propia realidad, frente a las nuevas formas de encarar las relaciones de la sociedad con el medio ambiente, por ejemplo, en el que se puede llegar a considerar a la colectividad organizada e incluso a la humanidad como un sujeto de derecho, es decir, un ente con aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones para con el entorno natural marino, terrestre, atmosférico, etc.

En puntos como este, se ha llegado a afirmar que estamos en presencia de derechos inconclusos<sup>2</sup> en una situación donde los seres humanos son considerados incapaces, sin preparación para los derechos humanos. “Lo dramático es que las víctimas de los derechos humanos inconclusos no necesitan esperar ningún tiempo para dejar de ser discriminados, no son menores de edad y están en plena capacidad”.

Ni que hablar respecto de situaciones que en este momento presentan una gran actualidad y dramatismo, como ser el desastre nuclear de la central de Fukushima – Japón, derivado del terremoto y maremoto de marzo de 2011, donde se nos plantea el tema de la tecnología y los Derechos Humanos.- Es una verdad histórica irrefutable que la tecnología ha variado el contenido y conceptualización de los Derechos Humanos, sirviendo como ejemplo a citar las denominadas revoluciones industriales que cambiaron la forma de producción provocando la crisis del modelo liberal y evolucionando hacia los derechos de contenido económico, social y cultural.- Pues bien, ya en el año 1945 se iniciaba la denominada era nuclear y la realidad en el presente siglo XXI aún tiene pendiente de solución una regulación que asegure y garantice la explotación nuclear sin riesgos.

El ejemplo sirve para comprender que la noción de Estado de Derecho y su íntima vinculación con los Derechos Humanos no concluye con una enumeración de principios generales que centran como única cuestión el encumbramiento del concepto de dignidad de la persona humana situado como eje del orden jurídico.- Se trata de un concepto de trascendencia universal pero incompleto si no se lo acompaña con un sistema de garantías efectivas y concretas que aseguren la totalidad de esos derechos y principios y que la preeminencia de la dignidad humana sea una realidad palpable y sentida en lo cotidiano de la convivencia social por cada uno de los integrantes de la colectividad toda.

Risso Ferrand<sup>3</sup>, analizando en una visión actual y muy real la situación de los derechos humanos en el sur de América Latina, en comparación con Europa, señala que “los derechos humanos tienden, aunque no siempre, a aparecer: a) con visiones parciales y sin comprender el fenómeno en su totalidad, b) vinculados o muy influidos por ideologías políticas que pretenden apropiarse del mito (de la misma forma que en los sesenta se disputaron la “propiedad” de la democracia); c) como una mirada al pasado, como un legítimo reclamo de justicia; d) como un mito no consolidado socialmente (en toda su plenitud), no suficientemente maduro (con enfoques parciales), etcétera”.- Pero su conclusión, finalmente, es una reflexión positiva, en el sentido de la necesidad de lograr una convicción de que la efectiva protección de los derechos humanos es indisoluble al concepto de Estado democrático de Derecho, en donde todas las personas sin excepción, merecen recibir la protección de los derechos humanos.

---

<sup>2</sup> TRAVIESO, Juan Antonio. Op.cit. pág. 306.

<sup>3</sup> RISSO FERRAND, Martín. Los derechos humanos como concepto mítico, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2008. Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo, 2008, pág. 135.

El enfoque actual, luego del impresionante avance en el desarrollo de la teoría de los Derechos Humanos debe enfocarse entonces en el desarrollo de las garantías efectivas de esos Derechos y en la protección de la persona para que cada uno de sus derechos sea gozado en plenitud, en todo momento.- Y para que esto sea posible, es necesario potenciar que los órganos jurisdiccionales que tienen como cometido asegurar el orden jurídico y entender en los conflictos que se encuentren sometidos a su revisión y decisión cumplan con tan elevado designio. Habrá de verse, pues, si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo cumple con tan importante rol.

## **Derechos y garantías**

Si analizamos los derechos humanos, considerando su clasificación en el criterio impuesto por el jurista checo Karen Vasak al establecer la teoría de las generaciones de derechos, inspirado en el lema de los revolucionarios franceses, es sencillo comprobar que no todos tienen el mismo nivel de protección o garantías en el sistema uruguayo.

Si bien es a partir de la consolidación del Estado de Derecho que surge la concepción normativa de los derechos humanos, a partir del encuadre en norma jurídica de los valores liberales, es posible identificar categorías de derechos sobre los conceptos de libertad, igualdad y fraternidad conforme lo propuso Vasak.<sup>4</sup>

En el caso, resulta posible determinar distintos caracteres propios de cada generación que hace distinguibles unos derechos de otros, pero tal caracterización resulta ignorada al momento de establecer distintos mecanismos de garantías en cuanto hace al acceso a la justicia y la legitimación para promover su defensa, por citar algunas de las deficiencias corroborables.

Si analizamos las distintas categorías, podemos señalar sucintamente que los derechos humanos de primera generación, identificados con los derechos civiles y políticos, históricamente se construyeron sobre el concepto de la libertad individual y ciudadana (liberté), cuya finalidad era la autorrealización personal del individuo con un modelo de Estado abstencionista y con mínimos cometidos a su cargo.

Son derechos absolutos en si mismos, pero relativos en cuanto están limitados o restringidos por los derechos ajenos y los requerimientos del interés general en una sociedad democrática. Su contenido refiere a los derechos mas inherentes a la persona como la vida, la libertad, la igualdad, derechos de reunión y asociación, propiedad privada, etc. y su origen se ubica en las revoluciones burguesas.

Es el individuo considerado como tal, el titular de esos derechos y a quien se le reconoce legitimación para reclamar su protección frente al poder estatal, básicamente en un concepto de “derechos negativos” en el sentido de una abstención del Estado a fin de asegurar plenamente el concepto de libertad.- Básicamente son derechos individuales.

Los derechos de segunda generación, en cambio, ya presentan otra naturaleza jurídica por cuanto se sustituye esa obligación estatal principalmente abstencionista por una obligación de prestaciones en los que se consagra un derecho a exigir a la sociedad o al Estado.

Se busca promover la igualdad real por sobre la igualdad formal. Tienen un carácter mayoritario

---

<sup>4</sup> MARMELSTEIN, George. Curso de Direitos Fundamentais. Ed. Atlas S.A. Sao Paulo, 2009, pág. 40.

tariamente programático, en donde su titular además de ser el individuo en cuanto integrante de una sociedad con la cual interactúa, son determinados grupos sociales como sindicatos, organizaciones sociales, de defensa de consumidores, etc.

Suponen, como vimos, un hacer estatal para brindarlos y al contrario de la anterior categoría, su violación surge del no hacer, en la conducta negativa de no dar la protección económica, social y cultural que la existencia real y el respeto de estos derechos exige. Su explicación surge de la expansión del concepto y contenido de los derechos humanos propendiendo a un estado de justicia social o bienestar que asegure las mínimas necesidades vitales de las personas.

Dejan de lado los mecanismos de protección de los derechos civiles y políticos, adquiriendo un nivel internacional de protección a través de organizaciones supranacionales.

Su fundamento radica en el concepto de igualdad (égalité) y surgen como consecuencia de la problemática social y conflictividad generada a partir de la Revolución Industrial.- Además de tener un contenido en parte individual, son derechos de una colectividad.

Así como los derechos de primera generación tenían como finalidad la limitación del ejercicio de la autoridad o poder de imperio estatal a fin de permitir el desenvolvimiento de la libertad individual, el objetivo de los de segunda generación es diferente. Estos imponen directrices o programas, deberes y cometidos a ser realizados por el Estado a fin de posibilitar a las personas su desenvolvimiento con una mejor calidad de vida acordes a la dignidad humana (mínimos vitales).- Son el complemento necesario, mediante la creación de condiciones mínimas indispensables, para gozar en forma efectiva, los derechos fundados en la libertad.

Los derechos de tercera generación surgen como consecuencia de un sentimiento de solidaridad mundial basado en un estado de internacionalización de ciertos valores vinculados con la dignidad de la persona humana y con la finalidad de elaborar un código de ética de la humanidad.- Se los menciona como derechos de la solidaridad o derechos con vocación comunitaria, fundados en el concepto de fraternidad (fraternité) y cuyo contenido en muchos casos aún está en proceso de formación.

En el caso, se citan a vía de ejemplo el derecho al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, a los recursos naturales, al patrimonio cultural y los relativos a la protección de usuarios y consumidores.

Son derechos individuales y también colectivos en tanto son derechos de toda la humanidad.

La evolución de los derechos, para algunos autores, no se detiene en los de tercera generación pues la lucha por la dignidad humana es permanente en la historia de la humanidad, por lo que las normas jurídicas deben necesariamente adaptarse a las necesidades sociales que van surgiendo. En tal sentido, ya se habla de derechos de generaciones subsiguientes a la tercera, surgidos de los avances tecnológicos derivados de la cibernética o la genética, por citar algunos casos.

Asimismo, y en lo que refiere a los nuevos conceptos de institucionalidad, Bonavides<sup>5</sup> enuncia una nueva gama de derechos como el derecho a la democracia directa, el derecho a la información y al pluralismo como forma de fortalecer la globalización también en la esfera de lo

---

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, Ed. Malheiros. Sao Paulo, 1998, pág. 524.

político.

Analizados comparativamente la evolución y conceptualización de los derechos humanos en nuestro sistema, es posible afirmar que el desarrollo en lo que refiere a en la conceptualización, no ha sido acompañada por la configuración de las garantías acordes a cada una de las categorías, en especial las de mas reciente aparición.

Si bien no ofrece dudas qué caracteres tiene cada generación de derechos, la Constitución ha consagrado mayoritariamente solo garantías efectivas para los de primera generación, y sobre esa base se pretende proteger a las restantes categorías, lo que en la práctica los deja carentes de protección, prohibiendo incluso la posibilidad de reclamar su protección ante los Tribunales por restringir la titularidad de la legitimación para accionar, como habremos de ver en el caso de la jurisdicción asignada al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y las posibilidades de acceder a la misma.

### **El régimen contencioso administrativo anulatorio**

Si bien la Constitución uruguaya de 1934 previó la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo cometiendo su creación al Poder Legislativo, fue recién a partir de la reforma constitucional de 1952 que fue creado en los hechos habida cuenta de la omisión legislativa en cumplir con el mandato constitucional.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>6</sup>, creado a imagen y semejanza del jerarca del Poder Judicial uruguayo, esto es, la Suprema Corte de Justicia, se ubica institucionalmente por fuera de los tres sistemas orgánicos que constituyen los poderes de gobierno. Está compuesto de cinco miembros, designados por la Asamblea General por dos tercios de votos de sus componentes dentro de los 90 días de producida cada vacante, y en caso de excederse tal plazo queda designado en forma automática el miembro mas antiguo de los Tribunales de Apelación.- En forma idéntica a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los ministros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo duran diez años en el cargo y también cesan al cumplir los setenta años de edad. Sus miembros están sujetos a la misma responsabilidad política penal que los miembros de la Suprema Corte de Justicia, por lo que son pasibles del juicio político.

Las competencias asignadas constitucionalmente a este Tribunal son primordialmente jurisdiccionales, sin perjuicio de las administrativas concernientes a su organización interna, su potestad jerárquica sobre los funcionarios, y la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica.

De acuerdo con el artículo 309 de la Carta Uruguaya, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo “conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder. La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos emanados de los demás órganos del Estado, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados.

---

<sup>6</sup> CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. Derecho Público. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1999 pág. 371; KORZENIAK, José. Curso de Derecho Público. Constitucional. Fundación de Cultura Universitaria, 2001, pág. 621; DURAN MARTINEZ, Augusto. Contencioso Administrativo. Fundación de Cultura Universitaria, 2007, pág. 21.

La acción de nulidad sólo podrá ejercitarse por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto administrativo”.

Por su parte el artículo 320, estableció: “La ley podrá, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, crear órganos inferiores dentro de la jurisdicción contencioso – administrativa”.

De lo expuesto, surge que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo hoy detenta el monopolio en lo que refiere a la posibilidad de anular actos administrativos dictados por toda autoridad estatal pública uruguaya en una única y exclusiva instancia.- Por otra parte, sólo pueden acceder a la jurisdicción anulatoria aquellas personas titulares de un derecho o interés directo, personal y legítimo violado o lesionado por el acto administrativo sometido al análisis de su juridicidad por el referido Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

### **Derechos colectivos y actuación normativa de la Administración**

Como viene de verse, a la luz de un análisis comparativo, parte de quienes son colectivamente titulares de los derechos de segunda y tercera generación (aquellos cuya titularidad corresponde a la colectividad, o bien son considerados como derechos de la humanidad) tienen cercenada toda posibilidad de acceso a la Justicia Contencioso Administrativa anulatoria invocando tal legitimación.- Y ello, por cuanto el orden jurídico constitucional uruguayo establece quiénes tienen acceso a la Justicia Contencioso Administrativa y quiénes no.

No existe posibilidad de fundar una acción anulatoria ante el Tribunal de lo Contencioso sobre la base de un interés difuso, colectivo, ó como se lo ha denominado en otros casos, interés de incidencia colectiva. Los consumidores, sindicatos, organizaciones sociales, etc. solo pueden acceder a la Justicia Administrativa en forma individual, personal.

Cuando se habla de intereses colectivos, se definen como aquellos intereses que son comunes a toda una colectividad o grupo social entre cuyos integrantes existe un vínculo jurídico, en tanto los intereses difusos son aquellos que se basan sobre datos de hecho genérico y contingentes, accidentales y mutables como habitar una misma región, consumir productos iguales, vivir similares circunstancias socio económicas, etc.

En el caso de los intereses difusos, su titularidad pertenece a un grupo indeterminado de personas, aunque desde el punto de vista de los procesalistas se ha planteado la discusión de cuáles son los sujetos legitimados para promover acciones correspondientes a intereses difusos, aunque es claro que en Uruguay en materia de defensa de intereses difusos vulnerados por actos administrativos, el Estado en tanto generador del ordenamiento jurídico ha cercenado por completo la posibilidad de que prospere cualquier accionamiento en ese sentido.

He aquí entonces, una clara carencia en cuanto al régimen de garantías y acceso a la justicia de quienes invocan este tipo de derechos.

Ahora bien, cabe preguntarse cual es el rol de garante jurisdiccional que corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativa para la tutela de los derechos de naturaleza colectiva.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como hemos visto precedentemente, en lo que

concierna a su regulación está incluido dentro de la parte orgánica de la Carta Magna Uruguaya, en el sector que comprende el ámbito referido al poder, a sus órganos, sus funciones, sus competencias, y las relaciones de órganos y funciones.

Está, a su vez, en íntima relación con la denominada parte dogmática de la Constitución, conformando en su conjunto el “Derecho de la Constitución” en el que se encuentran comprendidos “los derechos de las personas, de los grupos, de los sujetos colectivos, y los deberes tanto individuales como colectivos y fundamentalmente del propio Estado y de los órganos que ejercen el poder del Estado”.<sup>7</sup>

En ese contexto, este Tribunal en tanto parte del Estado, debe respetar la seguridad, debe realizar la libertad y debe realizar el Derecho. Tales realizaciones se circunscriben obviamente, en el marco de la Constitución y las leyes atendiendo, sin duda alguna, al carácter instrumental de la organización estatal. Y como contrapartida, al concepto de la persona humana como piedra angular y base fundamental, sujeto, principio y fin de toda sociedad, de todo Estado, de todo Derecho.<sup>8</sup>

Cuando la persona ocurre ante los Tribunales exigiendo lo que le es debido, comparece ante órganos a los que se les ha asignado, ni más ni menos que la atribución de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Y tal comparecencia, se realiza en el ejercicio de un cúmulo de derechos fundamentales y principios jurídicos que están claramente enunciados en la Constitución de la República, como ser el principio axiológico y normativo de la primacía de la persona humana y el Estado como instrumento que deberá respetar los derechos de las personas, con poderes limitados (artículos 7º, 10º, 18º, 32º, etc. de la Carta); la supremacía constitucional (sujeción de todo órgano del Estado a la Constitución y normas dictadas en conformidad con ella, principio de legalidad); la plenitud jurisdiccional de los Tribunales de Justicia; la responsabilidad estatal, etcétera.

Con tal referencia, pretendemos señalar junto con Soto Kloss<sup>9</sup> que la actuación de los magistrados, en tanto ejercicio de función pública estatal y relevante, no debe desconectarse del principio de la primacía de la persona humana como razón del ser y existir del Derecho, y más precisamente del Derecho Público.<sup>10</sup>

Por su parte, en paralelo a la “Justicia administrativa”, está el tema del “debido proceso” que tiene que ver con las garantías de los Derechos Humanos y como derivado del reconocimiento constitucional al “derecho a la jurisdicción”.

Históricamente, se trató de una figura surgida como garantía de la libertad personal, en el sentido de vincularla al proceso penal y a la condena de privación de libertad.

El artículo 12 de la Constitución Uruguaya (cuya fuente se remonta a la primera Carta Nacional de 1830), establece que “*Nadie puede ser penado ni confinado sin forma de proceso y sen*”

<sup>7</sup> BIDART CAMPOS, Germán. Compendio de Derecho Constitucional. Editorial Ediar. Buenos Aires 2004. Pág. 14 y ss.

<sup>8</sup> SOTO KLOSS, Eduardo. La primacía de la persona humana en Estudios jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1996, Pág. 507.

<sup>9</sup> SOTO KLOSS, Eduardo. Op. cit. Pág. 508.

<sup>10</sup> AMOZA, Edgardo. Algunas consideraciones referidas al rol del Poder Judicial ante situaciones de crisis estatal. En Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, tomo V. Editorial Amalio Fernández. Montevideo, 2003. Pág. 202 y ss.

*tencia legal*”, consagrando las bases para caracterizar el debido proceso penal.

El concepto ha tenido una evolución que deriva del reconocimiento de la dignidad humana y que se ha ido construyendo conforme lo ha hecho la Teoría de los Derechos Humanos.

El debido proceso penal, luego devenido en debido proceso legal, comenzó a ampliar su alcance principalmente a través de la Jurisprudencia con conceptos como “debido proceso legal sustantivo” interpretado en el sentido de significar que “más que procesos justos, significa también que hay algunos derechos que, por ser fundamentales, no podrán ser negados a través de ningún proceso legal sustantivo”.

Nadie discute en la actualidad que los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen, a su vez, una dimensión constitucional que sirven incluso como límite al ejercicio del poder constituyente de los Estados.

El artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos reza: “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Significa esto que todos los derechos y libertades declarados en el Pacto deben ser respetados y garantizados en su pleno y libre ejercicio a toda persona sujeta a la jurisdicción del Estado, y en caso contrario, deben los Estados ajustar sus ordenamientos a las cláusulas de la Convención aún cuando se deba modificar el ordenamiento constitucional.

Bidart Campos<sup>11</sup>, analizando el supuesto conflicto entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Constitución, que reputa inexistente, afirma que “la fuerza normativa de la constitución no se empobrece ni se extravía, sino que se vuelve más intensa, y con mejor aptitud para operar eficazmente: el derecho internacional acude en su auxilio a título de cobertura subsidiaria.” Y agrega, luego que “el derecho internacional contiene como principio básico el de su primacía sobre el derecho interno, al que dio expresión en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados. Si (...) damos por cierto que es mucho mejor compatibilizar armónicamente a la constitución con el derecho internacional que enfrentarlos o separarlos con asincronía o con oposición, nada podemos mejor propiciar que un sistema de derechos humanos con doble fuente: la del derecho interno y la del derecho internacional de los derechos humanos”.

Tal realidad permite concluir acerca de que el derecho internacional de los derechos humanos se ha constitucionalizado en la jurisdicción interna, pues ésta lo ha adoptado como parte de su orden jurídico.

Cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos, agrega Bidart Campos<sup>12</sup>, “ha diseñado la descripción de los tratados sobre derechos humanos, ha utilizado esta visión: no son, como los tratados clásicos, un instrumento de relaciones interestatales que vinculan a los estados parte de puertas hacia fuera, sino un instrumento que, penetrando en el derecho interno, tiene como finalidad una serie de consecuencias: a) lograr efectividad y aplicación en la jurisdicción interna; b)

<sup>11</sup> BIDART CAMPOS, Germán. El Derecho de la Constitución y su fuerza normativa. Ed. Ediar, Buenos Aires, pág. 456.

<sup>12</sup> BIDART CAMPOS, Germán. Op. cit. pág. 469.



invertir dentro de ella de titularidad de derechos a cuantas personas forman parte de la población de esos estados o están sometidas a su jurisdicción; c) crear obligación y responsabilidad internas, además de las internacionales concomitantes, en orden a la aludida efectividad y aplicación de sus normas, y a la recíproca necesidad de ajustar las internas a las internacionales”.

Por consiguiente, se ha logrado una cohesión en lo que respecta al orden jurídico internacional de respeto a los derechos humanos que conlleva someter las normas jurídicas de los ordenamientos internos al juicio de regularidad de su convencionalidad, el que deberá ser ejercido no solo por los tribunales internacionales sino también por los magistrados nacionales.

Ha dicho, sobre este tema, la Corte Interamericana de Derecho Humanos<sup>13</sup>, que “los órganos del Poder Judicial de cada Estado Parte en la Convención Americana deben conocer a fondo y aplicar debidamente no solo el Derecho Constitucional sino también el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; deben ejercer ex officio el control tanto de constitucionalidad como de convencionalidad, tomados en conjunto, por cuanto los ordenamientos jurídicos internacional y nacional se encuentran en constante interacción en el presente dominio de protección de la persona humana. El caso de los “Trabajadores Cesados del Congreso” plantea la cuestión, para estudios futuros sobre el tema de acceso a la justicia, si la falta de claridad en cuanto al conjunto de los recursos internos puede también conllevar a una denegación de justicia”. En el mismo sentido, en otro asunto<sup>14</sup>, sostuvo la Corte Interamericana que las prohibiciones que derivan del jus cogens implican reconocer el derecho de acceso a la justicia *latu sensu*, o sea, el derecho a la prestación jurisdiccional plena.

En sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de febrero de 2001<sup>15</sup>, se planteó precisamente una contradicción entre una norma contenida en la Constitución de Chile y un precepto de la Convención Americana de Derechos Humanos y el fundamento de la demanda obedeció al perjuicio que la norma constitucional irrogaba a la sociedad chilena. El fallo, en este aspecto, concluyó que el Estado chileno incumplió con los deberes generales de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención y de adecuar el ordenamiento jurídico interno a las disposiciones de ésta.- Dentro de sus consideraciones, dijo la Corte “las resoluciones de los tribunales de justicia generan responsabilidad internacional del Estado. En este caso los tribunales no tomaron en consideración lo señalado en la Convención”. “Los Estados deben respetar y garantizar todos los derechos y libertades reconocidos en la Convención y a las personas bajo su jurisdicción, así como cambiar o adecuar su legislación para hacer efectivo el goce y ejercicio de esos derechos y libertades. En el presente caso Chile no ha cumplido su obligación de respetar y garantizar las libertades consagradas en los artículos 12, y 13 de la Convención”.

Sigue el fundamento del fallo: “En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. Esta norma es universalmente aceptada, con respaldo jurisprudencial. La Convención Americana establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber general del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio *effet utile*). Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo es-

<sup>13</sup> Caso “Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú”. Sentencia de 24 de noviembre de 2006.

<sup>14</sup> Caso “Goiburú y otros vs. Paraguay”. Sentencia del 22 de setiembre de 2006.

<sup>15</sup> Caso “La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros vs. Chile). Sentencia de 8 de febrero de 2001.

tablecido en la Convención sea efectivamente cumplido. Ens. Ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención.

Dichas medidas solo son efectivas cuando el Estado adapta su actuación a la normativa de protección de la Convención.”

En el mismo sentido<sup>16</sup>, y reafirmando una posición inveterada, ha dicho: “Esta Corte ha afirmado en varias oportunidades que en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta norma aparece como válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente (“*principe allant de soi*”). En este orden de ideas, la Convención Americana establece la obligación de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados”.

“A la luz del artículo 2 de la Convención, tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: I) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, y II) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dicha garantías. Es necesario reafirmar que la obligación de la primera vertiente solo se satisface cuando efectivamente se realiza la reforma”.

Tales razonamientos caben plenamente cuando es la norma constitucional la que colide con la Convención; pues la Constitución no está excluida del juicio de convencionalidad, ni los Estados exonerados de adaptar el orden interno al internacional conforme se deriva del artículo 2 del Pacto ya citado.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados en su artículo 2.3 el compromiso de garantizar que:

a) toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aún cuando tal violación hubiere 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 en el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 18, va en el mismo sentido al consagrar el derecho a la justicia de toda persona mediante su comparecencia ante los Tribunales para hacer valer sus derechos mediante procedimiento sencillo y breve por el cual se vea amparado contra actos de la autoridad que violen, en su perjuicio, alguno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.- La solución reconoce el derecho de justicia, con carácter amplísimo frente a “actos de autoridad que violen ... alguno de los derechos

---

<sup>16</sup> Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile. Sentencia de 26 de setiembre de 2006.

fundamentales consagrados constitucionalmente”.

Y precisamente, dentro de la variedad de los diversos tipos de actos que se caracterizan como “de autoridad”, encontramos aquellos que constituyen una expresión o manifestación de la Administración en ejercicio de función administrativa que se formula unilateralmente, y que habrá de constituir, modificar o suprimir situaciones jurídicas de las personas. Se trata de un típico acto de autoridad, cuyos contenidos son cada vez más variados y expansivos, en el sentido de que no hay prácticamente aspecto de la vida de relación en que no intervenga la autoridad administrativa.- Se trata de una consecuencia lógica derivada de un Estado con sus cometidos en constante crecimiento, frente a una sociedad cada vez más demandante de las prestaciones estatales que aseguren o satisfagan sus necesidades.

Tenemos entonces que, frente a la emisión de este tipo de actos jurídicos emanados de la autoridad administrativa, es necesario que existan mecanismos de control jurisdiccional que conlleven la plena vigencia del principio del debido proceso en tanto corolario del derecho a la jurisdicción. Hablamos entonces de obtención de una tutela efectiva, cuyos tres componentes básicos que aseguran precisamente que la tutela sea efectiva, son<sup>17</sup>:

libre acceso a los jueces y tribunales;  
el derecho a obtener, luego de un debido proceso, un fallo justo;  
el derecho a que la sentencia se cumpla o ejecute.

En este estado de la cuestión, es evidente la relación que existe entre la efectiva vigencia de los Derechos Humanos y la organización que cada Estado asume en materia de Jurisdicción. Tal vínculo relaciona en forma profunda la eficiencia con el garantismo, pues los instrumentos de garantía deben ser eficientes, y la eficiencia no debe sacrificar ningún aspecto que ponga en juego o minimice las garantías que aseguren a las personas el pleno goce de sus derechos fundamentales.

Tenemos entonces que por un lado, los Estados deben ajustar su orden jurídico interno a las previsiones del Pacto. Pero en tanto eso no suceda, son los Tribunales quienes deben actuar como garantes de los derechos eventualmente vulnerados.

Un Estado que mantiene dentro de su orden jurídico interno una norma contraria a la Convención incumple con los deberes impuestos por el artículo 2 del Pacto, por mantener formalmente dentro de su ordenamiento un precepto contrario a la letra y espíritu de la misma.

Pero si así sucede, en el caso de actos administrativos ilegítimos respecto de los que se limita o sustrae la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por normas restrictivas de la legitimación para accionar contrarias al Pacto, deviene en el propio Tribunal la obligación de garantizar la tutela de los derechos vulnerados y posibilitar el acceso a la justicia contencioso administrativa en el más amplio de los alcances conforme lo impone la Convención.

Precisamente, ha dicho la Corte que al fallar el Poder Constituyente o el Legislativo en su tarea de suprimir y/o no adoptar normas contrarias a la Convención Americana, son los órganos jurisdiccionales quienes permanecen vinculados al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma, y consecuentemente deben abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella.

---

<sup>17</sup> RISSO FERRAND, Martín. Derecho Constitucional. Tomo 1. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2006. Pág. 783.

El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una norma violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1. de la Convención Americana.

Dice la Corte al respecto:<sup>18</sup> "La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solo el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana".

Y en tal caso, la Corte ha establecido<sup>19</sup> que según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno; según la regla codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

## **El derecho de acceso a la Justicia**

Frente a lo expresado precedentemente, cabe analizar la norma constitucional que regula el acceso a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo exclusivamente para aquellos titulares de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, frente al derecho de acceso a la justicia; el cual no debe interpretarse como un mero acceso formal a una instancia jurisdiccional sino el derecho a obtener justicia.- Puede verse el tema en una doble cara, pues formalmente significa el derecho al Tribunal en tanto desde un enfoque material no es otra cosa que el derecho al Derecho o el derecho a obtener justicia.

Se trata de un derecho que en el plano del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha tenido una expansión permitiendo un acceso dotado de mayor universalidad, de individuos y pueblos incluso, a la jurisdicción internacional.

Como ha señalado Cançado Trindade<sup>20</sup>, "sin el acceso a la justicia no hay un verdadero Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es mediante el libre y pleno ejercicio del derecho de acceso a la justicia que la persona humana se emancipa, se defiende y se afirma frente a las manifestaciones del poder arbitrario. El derecho de acceso a la justicia es el pilar básico de la protección de los derechos humanos, en los planos tanto nacional como internacional. En efecto, la Convención Americana

---

<sup>18</sup> Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile.

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-14/994 del 9-XII-1994.

<sup>20</sup> CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. El derecho de acceso a la justicia en su amplia dimensión. Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Universidad de Talca. Librotecnia, Santiago, Chile, 2008, pág. 61.

sobre Derechos Humanos lo consagra en los planos tanto nacional (artículos 25 y 8) como internacional (artículo 44). Al pronunciarse sobre el derecho de acceso a la justicia ante tribunales y jueces nacionales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha consistentemente enfatizado, hasta la fecha, la interrelación entre el derecho a un recurso efectivo (artículo 25) y las garantías judiciales del debido proceso legal (artículo 8) avanzando así una concepción del acceso a la justicia *lato sensu*".

De acuerdo con la cláusula constitucional contenida en el artículo 309 de nuestra Carta, aplicado a través de una constante y reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no acceden a su jurisdicción quienes carecen de esta titularidad "directa, personal y legítima".

Así, por citar algunos ejemplos, ha sostenido el Tribunal:

"Sabido es que la legitimación *ad causam* constituye presupuesto de la sentencia de mérito, en cuanto consiste en la posición que permite a los sujetos del proceso obtener una resolución eficaz sobre el asunto litigioso (Conf. Vescovi: D. Procesal Civil; T. II, pags. 163/164). Sobre tal premisa la Corporación, en mayoría, coincide con el Sr. Procurador del Estado en cuanto a que el Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro carece de legitimación activa en la especie, en cuanto dicha entidad no es titular de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo que resulte lesionado por el acto administrativo al que se le imputa ilicitud, como exige el art. 309 de la Constitución. Quienes sí opten tal legitimación activa conforme la referida previsión constitucional son sus afiliados y en el caso en estudio, aquellos que comparecieron en autos en cuanto lo hicieron por sí. En ese sentido, el Tribunal reitera su criterio expuesto en Sentencia No. 211/85, cuyos fundamentos son recogidos y ratificados por la mayoría de sus actuales integrantes. Así en la sentencia referida (y en otras en el mismo sentido) se dijo que: "En nuestro derecho, invariablemente, doctrina y jurisprudencia han subrayado que de acuerdo al art. 309 de la Constitución (texto que se reitera en el vigente art. 49 del Decreto Ley 15.524) el interés que acuerda legitimación para accionar en la jurisdicción anulatoria, debe ser personal y directo; es decir, propio de quien actúa en el proceso. Con lo que, no aceptando nuestro sistema la naturaleza objetiva de la jurisdicción anulatoria se excluye como legítimamente un mero interés, como lo puede ser el que aduzcan entidades colectivas que invocan, en puridad, intereses que son personales (propios) de sus afiliados (Giorgi: "El Contencioso Administrativo", pags. 66/77, 122/123, 187/189; Vescovi: "El nuevo régimen judicial", Pág. 56; Landoni: "Legitimación para la defensa de los intereses difusos" en R.U.D.P., año 1981, No. 4, Pág. 356; Prat: "Derecho Administrativo", T. 5, vol. 3, Pág. 169; T.C.A. sent. No. 83/72)". "En ese sentido Sayagués expresa que "En cuanto a la noción de interés directo, personal o legítimo, corresponde señalar que tiene un claro sentido limitativo respecto de las soluciones que prevalecen en ciertas legislaciones extranjeras. En efecto no se quiso consagrar una acción popular, y al exigir un interés personal y directo, se excluye la acción de las entidades colectivas cuando invoquen el interés de sus integrantes o afiliados" (Tratado de Derecho Administrativo", T. II, Pág. 574)". "Además como lo subraya Giorgi (ob. cit.) nuestro sistema no acepta (salvo un leve matiz: anulación de actos reglamentarios en interés de la regla de derecho, etc.) la naturaleza objetiva de la jurisdicción anulatoria, regulándola sobre la base de su naturaleza esencialmente subjetiva (descarta la llamada "acción popular"), por lo que no basta, para legitimar, un mero interés (como lo puede el de una asociación en relación a intereses de sus miembros) sino que ese interés debe ser personal. Es decir que el interés debe ser directamente propio de quien comparece como actor y no se da esa hipótesis en los casos de entidades colectivas que invocan el interés que, en la realidad jurídica es propia de sus afiliados; pues es la situación subjetiva de estos la que, en verdad, resulta afectada por el acto que se

impugna”.<sup>21</sup>

En asunto similar, también ha expresado “Aunque el acto administrativo impugnado fuera irregular por haberse incurrido en desviación de poder, nunca podría ser declarado nulo, porque dado lo expresado anteriormente, el actor no tenía un derecho subjetivo, o un interés personal, directo y legítimo, que pudiera haber sido lesionado por el mismo. La antijuridicidad del acto no es suficiente motivo para que sea declarado nulo, siendo necesario además, que quien lo impugna haya visto afectado o perjudicado su derecho o su interés (Conf. Héctor Giorgi: “El Contencioso Administrativo de anulación”, ed. 1958, Pág. 140).”<sup>22</sup>

Confrontada pues la solución constitucional con la realidad en materia de Derechos Humanos, es fácilmente apreciable que una enorme categoría de derechos quedan por fuera de la protección jurisdiccional vulnerando el principio de acceso a la justicia tal como la ha delineado la Convención Americana de Derecho Humanos y la Jurisprudencia constante de la Corte Interamericana.

El tema primordial, entonces, surge de constatar la imposibilidad de acceder ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo solicitando se haga justicia, sobre la base de un interés difuso, colectivo.

Y como hemos visto, tal restricción constitucional deja fuera de protección jurisdiccional derechos que no dudamos en proclamar como reconocidos en nuestra Constitución por mandato del artículo 72, por carecer de garantías efectivas.

Se trata de un tema de gran actualidad, como señalaba Barrios de Angelis<sup>23</sup>, sin perjuicio de recordar que sus raíces son tan viejas como el mundo.- Es ilustrativa su visión del tema en tanto describe la problemática que ha dado lugar a su importancia y recobrada vigencia.- Sostiene el autor citado que: “En la legislación, la administración y la jurisprudencia norteamericanas y europeas el problema de los intereses difusos se concreta en algunos complejos temáticos bien definidos, tales como la defensa del ambiente, la protección de los consumidores, la protección de las minorías étnicas y nacionales, etc.

Es decir que por causas naturales (terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, inundaciones) o en razón de la actividad energética del Estado (plataformas y boyas petroleras que se accidentan, creación de lagos artificiales que sumergen extensiones antes dedicadas a la agricultura, explosiones atómicas) o de la industria y el comercio (publicidad sugestiva, ventas a plazo y créditos al consumo, unidas a la baja calidad de los productos) o simplemente a la escasez y reglamentación de ciertos medios de comunicación de masa (radio, televisión, prensa) y por otras razones imposibles de prever, grupos indeterminados de personas ven perjudicados sus intereses o sus derechos.

El tema de los intereses difusos, pues, se inserta en una zona intermedia entre fenómenos tecnológicos de gravitación mundial, en los que la humanidad misma está implicada, y el daño concreto e individual contemplado por los códigos del siglo XIX (el cobro de pesos, el divorcio, la

---

<sup>21</sup> Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en [www.tca.com.uy](http://www.tca.com.uy) Referencia 3001

<sup>22</sup> idem. Referencia 2055.

<sup>23</sup> BARRIOS DE ANGELIS, Dante. Defensa Judicial de los Intereses Difusos en La Justicia Uruguaya. Tomo 81, Montevideo, 1980 pág. 281.

prescripción treinta años)”.<sup>24</sup>

Los ejemplos mencionados, no son otra cosa que el relevamiento, en mayor o menor medida, de los derechos de segunda y tercera generación a los que ya hemos referido, respecto de los cuales su titularidad es colectiva y su reconocimiento cada vez adquiere mayor importancia y trascendencia.

Resulta por demás evidente que existe un déficit muy grande en materia de garantías respecto del ejercicio de la función administrativa por las entidades estatales mediante el dictado de actos administrativo, que requieren la adopción en forma urgente de modificaciones desde los propios preceptos constitucionales a fin de ajustar el orden interno al internacional, pues como ya hemos visto, el juicio de convencionalidad en los puntos que hemos tratado no resulta, a nuestro juicio, en un pronunciamiento de ajuste o adecuación entre ambos sistemas normativos.

Por otra parte, el orden público de los Derechos Humanos es una cuestión totalmente indisponible para los Estados. En tal sentido, también se ha expresado la Corte Interamericana, señalando que el *ius cogens* es el derecho imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado, y genera efectos con respecto a terceros, inclusive particulares. Esto implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede actuar en contra de los principios contenidos en aquel.<sup>24</sup>

En tal sentido, merece destacarse la argumentación en el voto concurrente formulado por el juez Cançado Trindade en la opinión consultiva No. 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de agosto de 2002, en la que expresara: “Así, el propio Derecho Internacional, al reconocer derechos inherentes a todo ser humano, ha desautorizado el arcaico dogma positivista que pretendía autoritariamente reducir tales derechos a los concedidos por el Estado. El reconocimiento del individuo como sujeto tanto del derecho interno como del derecho internacional, representa una verdadera revolución jurídica –a la cual tenemos el deber de contribuir en la búsqueda de la prevalencia de valores superiores–, que viene en fin dar un contenido ético a las normas tanto del derecho público interno como del derecho internacional. Esta transformación, propia de nuestro tiempo, corresponde, a su vez, al reconocimiento de la necesidad de que todos los Estados, para evitar nuevas violaciones de los derechos humanos, respondan por la manera como tratan a todos los seres humanos que se encuentran bajo su jurisdicción”.

## Conclusiones

En materia de tutela o garantías de los derechos de segunda y tercera generación de titularidad colectiva, nuestro sistema constitucional veda de posibilidades ciertas de acceso a la justicia a quienes se amparen en tal legitimación en tanto el régimen constitucional uruguayo en materia contencioso administrativa anulatoria previó la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo a la cual sólo pueden acceder quienes sean titulares de un derecho o interés directo, personal y legítimo invocado.

---

<sup>24</sup> Corte Interamericana de DD. HH, OC 18/03, citada por GUTIERREZ, Pablo Angel en “Administración Pública, Jurisdicción y Derecho Humanos. Abeledo Perrot, Bs. As. 2009, pág.

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido la necesaria existencia en el orden jurídico uruguayo de una tutela jurisdiccional efectiva y el acceso pleno a la justicia, aún invocando intereses difusos o colectivos, como defensa plena frente al poder arbitrario.

En el marco del derecho de la responsabilidad internacional, las conductas de los Estados contrarias a los preceptos convencionales constituyen ilícitos que comprometen su responsabilidad en los términos establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.

En el caso de la restricción impuesta por el artículo 309 para la efectiva tutela de los derechos colectivos, existe obligación internacional de adaptar el derecho interno a los preceptos de la Convención Americana de Derechos Humanos; debiendo introducir en la Constitución las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado uruguayo.

En tanto esto no suceda el Tribunal de lo Contencioso Administrativo debe, como resultado del control de convencionalidad de las normas de derecho interno, aplicar no solamente la Convención Americana de Derechos Humanos sino los criterios interpretativos emanados de la Corte Interamericana que postulan el acceso pleno y sin restricciones a la Justicia, amparando aquellas acciones fundadas en intereses colectivos.