

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN URUGUAY

Alejandro ABAL OLIÚ*

SUMARIO: I. *Antecedentes históricos.* II. *Bases constitucionales vigentes.* III. *Legislación vigente.* IV. *Integración y competencia jurisdiccional de los órganos del Poder Judicial.* V. *Integración y competencia jurisdiccional de órganos que no integran el Poder Judicial.* VI. *Función y características de la jurisprudencia.* VII. *Garantías judiciales (independencia, autoridad, responsabilidad).* VIII. *Gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales.* IX. *Principales obstáculos al acceso a la justicia.* X. *Medios alternativos de solución (mediación, conciliación, arbitraje, ombudsman).* XI. *Problemas fundamentales y propuestas de solución.*

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En la etapa previa a la independencia nacional (1825) la administración de justicia en el territorio de lo que actualmente es la República Oriental del Uruguay se organizó conforme al sistema propio del reino de España para las colonias de ultramar (y durante unos pocos años conforme al sistema portugués), aun cuando por la escasísima población de entonces (inferior a los 100,000 habitantes para todo el territorio), y por ende también poca importancia de problemas planteados, la organización y actuación jurisdiccional de los órganos correspondientes (principalmente cabildo y consulado) no alcanzó a destacar por esos años.

Independizado el país en el periodo que transcurre del año 1825 al año 1830 (año este último en el que entra en vigencia la primera Constitución), Uruguay, con un territorio y una población muchísimo más pequeños que

* Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

los demás países que por entonces se independizan en América del Sur, se organiza en forma unitaria (y por tanto no federal, como Argentina o Brasil), aunque con algunas divisiones territoriales que atañen a funciones ejecutivas y legislativas de menor importancia y que se denominan “departamentos”.

En ese contexto, el Poder Judicial se estructura como un poder independiente del Ejecutivo y del Legislativo, organizado inicialmente con una pirámide administrativa en cuya cabeza estaba un órgano conformado por la reunión de los entonces dos tribunales de apelaciones existentes. A ese órgano seguían luego los tribunales de apelaciones en sí mismos, los juzgados letrados de primera instancia y los juzgados de paz.

En la Constitución de 1830 ya se fijaron las categorías de órganos jurisdiccionales y su forma de designación, así como el resto de las bases de la organización y gestión del Poder Judicial, todo ello en forma prácticamente idéntica a como rige en la actualidad.

No obstante, la jerarquía máxima del Poder Judicial, que estaba previsto que fuera a cargo de una Alta Corte de Justicia, se concretó (estaba autorizado por la Constitución ese periodo de transición) a comienzos del siglo XX, cuando se establece por ley la Alta Corte de Justicia (hasta entonces su función la cumplía un acuerdo general de los tribunales de apelaciones reunidos al efecto).

Paralelamente y por ley (principalmente el Código de Procedimiento Civil de 1878 y el Código de Organización de los Tribunales Civiles y de Hacienda de 1933), se fueron regulando muchos aspectos de funcionamiento de los distintos órganos jurisdiccionales.

A lo largo del siglo XX y por más que hubieron reformas generales de la Constitución en 1918, 1934, 1942, 1951 y 1967, la estructura, la organización y la gestión del Poder Judicial permaneció prácticamente igual a como ya estaba prevista en 1830. Hubieron algunas novedades constitucionales en materia de órganos jurisdiccionales, pero en todos los casos ellas estuvieron referidas a órganos con funciones de esa naturaleza pero independientes del Poder Judicial (Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo).

El único cambio importante en las grandes líneas de la organización de la justicia en Uruguay a lo largo de la historia tuvo lugar durante el gobierno *de facto* que existió en nuestro país desde 1973 a 1984. Promediando ese periodo, la dictadura creó el Ministerio de Justicia y dentro de su ámbito el Consejo Superior de la Judicatura (COSUJU), a través de los cuales

se quiso encausar toda la administración y gestión de la justicia en Uruguay, reservando para la Suprema Corte de Justicia (que dejó de denominarse “Suprema”) y los órganos inferiores solamente la función jurisdiccional y nada de la administrativa (gobierno y gestión del Poder Judicial). En los hechos y en los textos se explicitó por este gobierno dictatorial que el “Poder Judicial” no debía ser considerado un “poder” a la par del Ejecutivo y del Legislativo.

En cualquier caso, retomada la legalidad en 1985 se dejó absolutamente sin efecto toda esta modificación, volviéndose estrictamente al mismo sistema de organización y gestión judicial cuyas bases surgen del texto constitucional de 1830 y se mantienen hasta la fecha (suprimiéndose naturalmente al Ministerio de Justicia y al COSUJU).

II. BASES CONSTITUCIONALES VIGENTES

Conforme a la Constitución Nacional, la función jurisdiccional se cumple en Uruguay por el Estado y por la justicia Arbitral.

La justicia arbitral (tradicionalmente muy poco desarrollada) se encuentra fundamentalmente regulada en el Código General del Proceso, y como suele ocurrir en el derecho comparado, ella está reservada a aquellos asuntos contenciosos que no refieren a cuestiones de orden público y respecto a cuya solución las partes han convenido seguir la vía del proceso arbitral.

En cuanto a la función jurisdiccional a cargo del Estado, de acuerdo con las bases constitucionales ella se cumple a través de un Poder Judicial independiente del Ejecutivo y Legislativo y, excepcionalmente, a través de otros órganos jurisdiccionales que no integran el Poder Judicial (Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Senado, etcétera).

La creación de órganos jurisdiccionales del Estado fuera del Poder Judicial solamente puede disponerse por la misma Constitución; la creación de nuevos órganos jurisdiccionales del Estado (así como su competencia) en el ámbito del Poder Judicial se dispone siempre necesariamente por ley.

En cuanto a la designación de los magistrados, conforme veremos después está toda ella en manos de la Suprema Corte de Justicia (que en los hechos y para el ingreso toma a las personas que han cursado la “Escuela Judicial” de ella dependiente, y que para los ascensos está asesorada en forma no vinculante por una comisión asesora a la cual más adelante haremos referencia).

La independencia del Poder Judicial en su conjunto de los jueces singularmente, que implica el que no se encuentren sujetos ni a instrucciones ni a presiones de especie alguna, está en nuestro sistema asegurada por la misma forma de designación de los magistrados (que para la Suprema Corte requiere una mayoría tan grande del parlamento que hace a sus integrantes no dependientes de partido político o gobierno alguno, y que para los demás jueces se realiza por cooptación dentro del mismo Poder Judicial), complementada por la independencia financiera (aunque su presupuesto lo vota el parlamento) y la inamovilidad general de todos ellos.

En cuanto al principio de autoridad, conforme al cual las decisiones judiciales no pueden ser discutidas ni calificadas, de raigambre constitucional entre nosotros, se encuentra claramente reconocido por la ley (principalmente artículo 4 de la “L.O.T.”), y al igual que la independencia, manifiestamente respetado en la práctica.

Sobre la organización judicial la Constitución (complementada por la ley) prevé una integración colegiada para la Suprema Corte de Justicia (cinco miembros) y para los tribunales de apelaciones (tres miembros), y unipersonal para los juzgados letrados de primera instancia y para los juzgados de paz.

Para ningún caso establece la Carta Constitucional el juicio por jurados, aunque habilita a la ley (que no lo ha hecho) a establecerlos para las causas penales. Por el contrario, el principio de tecnicismo —vale decir, la necesidad de que los magistrados sean técnicos en derechos— campea en todo la organización jurisdiccional del Uruguay (quedando al margen sólo los juicios arbitrales, la integración de algún órgano jurisdiccional no integrante del Poder Judicial —como la Corte Electoral— y los juzgados de paz de menor importancia)

Todo el sistema se complementa con un régimen de triple responsabilidad de los magistrados (responsabilidad penal, civil y disciplinaria), ya previsto en la Constitución en forma expresa y reglamentado por las leyes.

III. LEGISLACIÓN VIGENTE

En cuanto al gobierno y administración de la justicia en Uruguay y como veremos a continuación, las bases constitucionales se encuentran complementadas y reglamentadas por diversos textos legislativos (y en algún caso, como el de la responsabilidad disciplinaria de los jueces o la reglamentación de las disposiciones legales sobre ascensos, inclusive por resolucio-

nes administrativas de la Suprema Corte de Justicia), cuya mayor expresión lo constituyen las disposiciones que al respecto se extrahen en el “Código General del Proceso” (“C.G.P.”), en el “Código del Proceso Penal” (C.P.P.) y especialmente en la “Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales” (“L.O.T.”).

IV. INTEGRACIÓN Y COMPETENCIA JURISDICCIONAL DE LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL

El Poder Judicial de Uruguay se integra actualmente con los siguientes órganos: Suprema Corte de Justicia, tribunales de apelaciones, juzgados letrados de primera instancia y juzgados de paz.

Como ya se señaló, por el principio constitucional de “reserva jurisdiccional”, el ejercicio de la función jurisdiccional en todo proceso que no sea un proceso arbitral y para el que expresamente la Constitución no haya establecido que es competente un órgano que no integre el Poder Judicial (casos analizados *infra* 5), es de competencia de los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial.

La Suprema Corte de Justicia está integrada por cinco ministros y tiene asiento en Montevideo, relacionándose su principal competencia jurisdiccional con todo el territorio de Uruguay en materia de casación (civil y penal) y de declaración de inconstitucionalidad de las leyes.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia son designados por la Asamblea General por mayoría de dos tercios de integrantes (la Asamblea General es la reunión de la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes y se integra con 130 miembros). En caso de no reunirse esa mayoría en un plazo de 90 días a partir de la vacancia, automáticamente queda designado el ministro de Tribunal de Apelaciones que tenga mayor antigüedad como tal.

Salvo que antes cumplieran 70 años de edad, los ministros de la Suprema Corte de Justicia cesan a los 10 años de su designación y no pueden ser designados nuevamente hasta transcurrir un lapso de cinco años.

Para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia se requiere tener 40 años de edad, ser ciudadano natural o legal con 10 años de ejercicio y 25 de residencia en Uruguay, y ser abogado con 10 años de ejercicio o haber sido juez o fiscal por 8 años.

Los 14 tribunales de apelaciones están integrados por tres ministros y todos ellos tienen asiento en Montevideo (ocho para la materia civil, que

es una materia residual, tres para la materia laboral, tres para la materia de familia y tres para la materia penal), relacionándose su competencia jurisdiccional también con todo el territorio de Uruguay, y refiriendo a la segunda instancia de los procesos que tramitan en primera instancia ante los juzgados letrados de primera instancia.

Los ministros de los tribunales de apelaciones son designados por mayoría absoluta de integrantes de la Suprema Corte de Justicia, con venia del Senado.

Los ministros de los tribunales de apelaciones cesan a los 70 años de edad.

Para ser ministro de un Tribunal de Apelaciones se requiere tener 35 años de edad, ser ciudadano natural o legal con 7 años de ejercicio, y ser abogado con 8 años de ejercicio o haber sido juez o fiscal por 6 años. A esto se añade que, aun sin que ello sea legalmente vinculante, los ministros de los tribunales de apelaciones son designados entre aquellos jueces letrados de primera instancia que hayan sido propuestos para el ascenso por una Comisión Asesora de la Suprema Corte de Justicia integrada con miembros de la misma Suprema Corte de Justicia, del Ministerio Público, de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, de la Asociación de Magistrados y del Colegio de Abogados de Uruguay.

Los aproximadamente 170 juzgados letrados de primera instancia tienen asiento en las capitales de los 19 departamentos y en las ciudades más importantes del país (debiendo anotarse que cuando hay más de uno —en particular en Montevideo— se especializan en diferentes materias: civil, que también es residual, penal, laboral, familia, reparatoria contra la Administración, menores y adolescentes infractores y aduanera), relacionándose su competencia jurisdiccional con el territorio del departamento (o parte del departamento en algunos casos) en el que están asentados, y refiriendo a la primera instancia de los procesos de la correspondiente materia que tienen cierta importancia económica (actualmente aproximadamente el equivalente de más de 15,000 dólares).

Los jueces letrados de primera instancia son designados por mayoría absoluta de integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

Los jueces letrados de primera instancia cesan a los 70 años de edad, aunque en los primeros tiempos de su designación pueden ser removidos por mayoría absoluta de integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

Para ser juez letrado de primera instancia se requiere tener 28 años de edad, ciudadanía natural o legal con cuatro años de ejercicio y ser abogado con cuatro años de ejercicio o haber sido juez o fiscal por dos años. A esto

también se añade que, aun sin que ello sea legalmente vinculable, los jueces letrados de primera instancia son designados entre aquellos jueces que hayan sido propuestos para el ascenso por la Comisión Asesora de la Suprema Corte de Justicia a la que hemos hecho referencia precedentemente.

Finalmente, los aproximadamente 250 juzgados de paz tienen asiento en las alrededor de 12 secciones judiciales en que se divide cada uno de los 19 departamentos (y no están especializados por materias, salvo cuatro de Montevideo que sólo tienen competencia para intervenir en los procesos conciliatorios previos), vinculándose su competencia con el territorio de la sección judicial en la que están asentados y refiriendo a la primera instancia de lo procesos que tienen menor importancia económica (actualmente aproximadamente el equivalente de menos de 15,000 dólares).

Los jueces de paz son designados por mayoría absoluta de integrantes de la Suprema Corte de Justicia y por un plazo de cuatro años (que normalmente se sigue renovando).

Los jueces de paz cesan a los 70 años de edad, cuando no han sido renovados (lo que como se señaló debe realizarse cada 4 años) o cuando son removidos por “razones de mejor servicio” por la Suprema Corte de Justicia.

Para ser juez de paz se requieren 25 años de edad, ser ciudadano natural o legal con 2 años de ejercicio, y para los juzgados de paz más importantes (como los de las secciones judiciales que corresponden a las principales ciudades) ser abogado (o, en algunos casos, abogado o escribano público).

Siendo que el ingreso a la carrera judicial opera normalmente a través del cargo de juez de paz, debe señalarse que, aun cuando ello tampoco es vinculante, la Suprema Corte de Justicia se ha autoimpuesto —y prácticamente siempre lo cumple— el considerar para dichas designaciones a los egresados de la denominada “Escuela Judicial” que de ella depende, y que —al menos en Uruguay— se ha mostrado como un excelente mecanismo de selección y formación de futuros magistrados.

V. INTEGRACIÓN Y COMPETENCIA JURISDICCIONAL DE ÓRGANOS QUE NO INTEGRAN EL PODER JUDICIAL

Al margen de la justicia arbitral a la que ya hiciéramos referencia, dentro del mismo Estado uruguayo pero fuera del Poder Judicial, la Constitución nacional otorga competencia para entender en determinados pro-

cesos concretos a algunos otros órganos estatales que a continuación pasamos a considerar.

Previsto expresamente por la Constitución, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo está integrado por cinco ministros y tiene asiento en Montevideo, relacionándose su competencia jurisdiccional con todo el territorio de Uruguay y refiriéndose ella principalmente a la anulación (por razones de ilegalidad) de todos los actos administrativos (de todos los órganos del Estado y no sólo exclusivamente del Poder Ejecutivo).

Aunque es totalmente autónomo e independiente del Poder Judicial (lo que se ha establecido para preservar la separación de Poderes, desde que anula actos de los demás poderes), sus integrantes se designan por igual procedimiento y por el mismo plazo que los ministros de la Suprema Corte de Justicia (y prácticamente siempre son exintegrantes del Poder Judicial).

Si antes no hubieren cumplido 70 años de edad, los ministros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo también cesan por haber estado ocupando el cargo durante 10 años (y no pueden ser nuevamente designados hasta transcurrir cinco años de su cese).

Los requisitos para ser ministro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son los mismos que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

También prevista expresamente en la Constitución, la Corte Electoral está integrada por nueve ministros y tiene asiento en Montevideo, relacionándose su competencia jurisdiccional con todo el territorio nacional y refiriéndose ella a todos los procesos donde se efectúen reclamos por elecciones de todos los cargos electivos, los actos de plebiscito y de referéndum.

Cinco de los ministros de la Corte Electoral se designan por igual procedimiento que los ministros de la Suprema Corte de Justicia (aunque no se prevé la designación automática a los 90 días de la vacancia). Los cuatro restantes ministros son también designados por la Asamblea General pero a través del denominado “doble voto simultáneo” y “de acuerdo a un sistema de representación proporcional”.

Los ministros de la Corte Electoral cesan cuando se designan a sus sustitutos.

Los requisitos para ser ministro de la Corte Electoral son en todos los casos los requisitos necesarios para ser funcionario público, a lo que se añade en el caso de los cinco que deben ser designados por el primer procedimiento indicado, el ser “ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad”.

El Senado de la República, integrado por 30 senadores y el vicepresidente de la República, tiene como única competencia jurisdiccional el ser juez del “juicio político” (separación de sus cargos del presidente, vicepresidente, ministros del Poder Ejecutivo, ministros de la Suprema Corte de Justicia, etcétera, fundada en la violación de la Constitución u otros delitos graves).

El vicepresidente de la República y los senadores se eligen por voto directo de la ciudadanía cada cinco años, y cesan al cumplirse el periodo para el cual fueron electos.

Los requisitos para ser vicepresidente de la República son los mismos que se exigen para ser presidente (35 años de edad y ciudadanía natural), y los requisitos para ser senador consisten en tener 30 años de edad y ciudadanía natural o legal con siete años de ejercicio.

Igualmente prevista en la Constitución, la denominada “Justicia Militar” se integra con los tribunales militares (los extraordinarios para tiempos de guerra, que se conforman con un juez de instrucción y un Consejo de Guerra, y los ordinarios que se conforman con la Suprema Corte de Justicia integrada con dos jueces militares, el Supremo Tribunal Militar de tres miembros, los jueces militares de primera instancia, los jueces militares de instrucción y los jueces de sumario).

La justicia militar tiene por competencia el juzgamiento de los delitos militares (que sólo pueden ser cometidos por militares) y los comunes cometidos por militares en tiempo de guerra.

Los integrantes de la justicia militar son designados por el Poder Ejecutivo.

Su cese, así como los requisitos de su designación, varían según para que órgano se efectúe la misma.

A estos órganos y sin que ello esté previsto en la Constitución, por lo que en realidad su atribución de competencia jurisdiccional es violatoria del señalado principio constitucional de “reserva jurisdiccional” que opera a favor del Poder Judicial, se debe añadir la Dirección Nacional de Aduanas (y la Receptorías y Subreceptorías de Aduana que de ella dependen), que conforman la justicia aduanera, que entiende en los procesos jurisdiccionales fiscales por infracciones aduaneras (contrabando, diferencia y defraudación) cuando ellos son “de menor cuantía” (según la ley, cuando los procesos son de mayor importancia económica entienden los órganos del Poder Judicial).

VI. FUNCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA JURISPRUDENCIA

En el sistema jurídico uruguayo, al igual que suele ocurrir en todos los países afiliados al llamado “Sistema Continental”, el antecedente jurisprudencial no es ni nunca ha sido fuente formal de derecho ni obliga por tanto a los jueces.

Y no es óbice para tal conclusión ni siquiera la existencia de un recurso de casación que tramita —tanto en materia civil como penal— ante la Suprema Corte de Justicia, en tanto el fallo de la Corporación alcanza solamente el caso concreto, ello naturalmente al margen del peso cierto que por sí tienen la soluciones avaladas en esos casos concretos por el máximo órgano jurisdiccional.

Al margen de dichas consideraciones, puede sin embargo anotarse que como suele siempre ocurrir el peso de los fallos anteriores sobre aspectos de difícil interpretación o aplicación del derecho suelen ser tomados en cuenta por la jurisprudencia (aun cuando ello no siempre ocurra así), lo cual en los últimos decenios se ha visto favorecido por los modernos medios técnicos que permiten recopilar y difundir y encontrar los fallos jurisdiccionales referidos a cada cuestión concreta (haciéndose constar que prácticamente para todas las “materias” se publican “Anuarios” de jurisprudencia, con sumas extractos de los principales contenidos y publicación completa en casos de sentencias destacables).

En cualquier caso, la calidad técnica de los magistrados y una verdadera independencia en el ejercicio de su función, que en nuestro Poder Judicial tiene una tradición y conforman una realidad muy fuerte (comprendiendo en ella la independencia del juez incluso frente a sus jerarcas jurisdiccionales), son seguramente notas que marcan fuertemente a la jurisprudencia nacional.

VII. GARANTÍAS JUDICIALES

(INDEPENDENCIA, AUTORIDAD, RESPONSABILIDAD)

Conforme ya hemos precedentemente dado cuenta, las bases constitucionales de la organización judicial suponen la independencia, la autoridad y la responsabilidad de los magistrados; y, bueno es señalarlo, un observador externo seguramente concluiría que tales bases no constituyen en nuestro país una mera aspiración o declaración de intenciones, sino una realidad muy fuerte que marca nuestra organización constitucional.

La independencia del Poder Judicial, en su conjunto, además de respaldada por una muy fuerte tradición nacional al respecto, está asegurada por la forma de designación de sus integrantes de la que ya se ha dado cuenta, por la independencia financiera (aun cuando el presupuesto —sobre el proyecto que el mismo Poder Judicial eleva— debe ser aprobado por el Poder Legislativo: artículo 220 de la Constitución), y por el gobierno y gestión de la totalidad del Poder Judicial a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

La independencia de los magistrados individuales, además de estar también respaldada en una muy fuerte tradición que hace hasta inconcebible imaginar que no pueda ser así, se encuentra además respaldada (frente a sus propios jerarcas jurisdiccionales) por la inamovilidad y por disposiciones legales y reglamentarias que brindan una razonable garantía de objetividad en los ascensos y traslados (principalmente por la existencia de la citada Comisión Asesora de ascensos, integrada por la misma Suprema Corte de Justicia, el Ministerio Público y Fiscal, la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, la Asociación de Magistrados y el Colegio de Abogados del Uruguay), así como por claros procedimientos garantistas en materia disciplinaria (que naturalmente excluyen la posibilidad de sanciones por apartamientos técnicos de jurisprudencias mayoritarias).

A este respecto el artículo 1o. de la “L.O.T.” ya indica: “El Poder Judicial y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo son independientes de toda otra autoridad en el ejercicio de sus funciones”.

En cuanto al principio de autoridad de los jueces, de notoria raigambre constitucional en Uruguay (aunque si se quiere no específicamente explicitado en el texto de la Carta Constitucional), en fórmula que viene desde anteriores textos legales, está por demás claramente consagrado en diversas disposiciones legislativas, por ejemplo el artículo 4 de la “Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales” (ley núm. 15.750): “Para hacer ejecutar sus sentencias y para practicar los demás actos que decreten, pueden los tribunales requerir de las demás autoridades el concurso de la fuerza pública que de ellas dependa, o los otros medios de acción conducentes de que dispongan. La autoridad requerida debe prestar su concurso sin que le corresponda calificar el fundamento con que se le pide, ni la justicia o legalidad de la sentencia, decreto u orden que se trata de ejecutar”.

Y resulta tan clara la vigencia real de esta norma entre nosotros, que ello ha incluso desestimulado la creación de una “Policía Judicial” directamen-

te dependiente del Poder Judicial (sin perjuicio de que razones de especialización podrían de todas formas hacerla aconsejable).

Por último, en cuanto a la responsabilidad de los jueces, en fórmula que se remonta a 1830, la misma Constitución ya establece en su artículo 23: “Todos los jueces son responsables ante la ley, de la más pequeña agresión contra los derechos de las personas, así como por separarse del orden de proceder que en ella se establezca”.

Esta disposición se ve luego complementada por otras de la misma Constitución que establecen el juicio político para los ministros que integran la Suprema Corte de Justicia y son acusados de delito y la potestad disciplinaria de dicha Suprema Corte de Justicia respecto a todos los demás magistrados, por disposiciones del Código Penal que además establece figuras delictivas específicamente referidas a los jueces, por distintas disposiciones de la “L.O.T.”, del “C.G.P.” y del “C.P.P.” referidas a la responsabilidad disciplinaria de los magistrados, y por toda una larga lista de disposiciones del Código Civil y de otros códigos sustantivos aplicables para determinar la responsabilidad civil de los jueces (que entre nosotros y a diferencia de lo que antes sucedía, actualmente se puede reclamar sin pasar por un previo antejuicio de responsabilidad).

VIII. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

De acuerdo con la Constitución y legislación vigente en Uruguay, y en forma similar al sistema que en general predomina en los países angloamericanos, todo el gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales que dependen del Poder Judicial se encuentra, exclusivamente, en manos de la Suprema Corte de Justicia.

Sin embargo, en los años ochenta el gobierno *de facto* intentó modificar este sistema de autogobierno de los jueces, al punto de crear un Ministerio de Justicia (integrante del Poder Ejecutivo), que asumió las tareas de gestión que hasta entonces tenía la Suprema Corte de Justicia (a la que incluso se le cambió la denominación, pasándose a llamar simplemente “Corte de Justicia”). En su ámbito funcionó —para la designación de magistrados y funcionarios (y en general la superintendencia de los mismos)— un organismo denominado “Consejo Superior de la Judicatura” (COSUJU), el cual se integraba con siete miembros (y en los hechos respondía al Ministerio de Justicia).

No obstante, al retomarse en 1985 la legalidad constitucional se dejó totalmente sin efecto ese sistema (eliminándose inclusive el Ministerio de Justicia creado por la dictadura), volviéndose al mismo sistema de gobierno y administración a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

Empero, reconociéndose una cierta pertinencia a la designación de jueces con intervención de personas ajenas al Poder Judicial (lo que en cierta forma se contemplaba, al menos teóricamente, con el COSUJU), poco después de retomada la legalidad la Suprema Corte de Justicia instituyó la “Comisión Asesora de Ascensos de Magistrados”, que si bien no genera propuestas vinculantes en los hechos sí resultan serlo en buena medida, y que está integrada por delegados de la Suprema Corte de Justicia, del Ministerio Público, de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, de la Asociación de Magistrados y del Colegio de Abogados del Uruguay.

En nuestro país el Poder Judicial tiene su propio presupuesto, cuyo proyecto prepara y eleva quinquenalmente al Parlamento (de cuya aprobación depende), y es la Suprema Corte de Justicia quién gestiona directa y absolutamente todo lo relativo al Poder Judicial, incluyendo como se ha visto la designación del personal (magistrados y técnicos).

En el ámbito del Poder Judicial, además de los órganos jurisdiccionales encuentran cabida la Defensoría de Pobres, también organizada en forma jerárquica, distribuida por todo el territorio nacional y dependiente de la Suprema Corte de Justicia (lo cual en general se entiende asistemático e incluso inconveniente, pero resulta de la Constitución), y el Centro de Estudios Judiciales, en el cual se inserta la Escuela Judicial.

Por fuera del Poder Judicial dependen del Ministerio de Educación y Cultura el Ministerio Público y Fiscal, las fiscalías de gobierno y los registros nacionales.

IX. PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL ACCESO A LA JUSTICIA

Aunque por la cantidad de órganos jurisdiccionales existentes (aproximadamente 500 cubriendo todas las categorías) y su distribución geográfica en todo el país, la extensión territorial pequeña en términos comparativos, las facilidades de comunicación y los costos no exorbitantes que importa el acudir a la justicia (sumado a un razonable sistema de defensorías públicas), podría entenderse que no se trata del problema importante, de todas

formas también en Uruguay es posible hacer referencia a ciertos “obstáculos al acceso a la justicia”.

Así la distribución geográfica de los tribunales (por ejemplo los juzgados de paz de Montevideo, que entienden en causas menores, se encuentran todos localizados en dos edificios céntricos, o los tribunales de apelaciones están todos en Montevideo), sigue siendo un importante problema para el acceso a la justicia de las personas más cadenciadas; uniéndose a ello una cierta deficiencia (aun cuando menor que antes) en el acceso no ya a la justicia sino a las defensorías públicas gratuitas (también excesivamente centralizadas y no integradas con todo el personal técnico que realmente sería necesario).

A ello se une un reconocido crecimiento de la marginación social, que importa en sí mismo una falta de cultura del derecho y un desconocimiento y hasta desconfianza de lo que se pueda lograr a través de la intervención de los jueces.

X. MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN (MEDIACIÓN, CONCILIACIÓN, ARBITRAJE, *OMBUDSMAN*)

Concebido en la práctica como un medio de solución de conflictos (o de “eliminación de insatisfacciones jurídicas”), alternativo a la intervención de los órganos jurisdiccionales del Estado (aunque en teoría podamos entender que se trata simplemente de una de las dos formas de ejercicio de la función jurisdiccional, y que la intervención estatal es sólo subsidiaria), el arbitraje se encuentra regulado entre nosotros por los artículos 472 a 507 del C.G.P.

Estructurado sobre la base de un necesario acuerdo de partes, existen sin embargo algunos pocos supuestos —de discutible constitucionalidad— en los que el arbitraje resulta “necesario” (por ejemplo, arbitraje en diferencias respecto a la aplicación de la norma sobre promoción de inversiones extranjeras).

Prevé al respecto el C.G.P. dos formas de arbitraje: el normal (en el que el tribunal está integrado por tres o cinco árbitros y sólo excepcionalmente por uno) y el singular (de mucho menos formalidad procedimental, y en el que siempre interviene un único árbitro).

Aunque el juicio arbitral siempre comprende solamente la etapa de conocimiento (pues la eventual etapa de ejecución debe cumplirse ante el órgano jurisdiccional del Estado que debió haber intervenido si no hubiera

mediado arbitraje), en el arbitraje normal las partes pueden pactar todo el procedimiento, pero de no hacerlo se aplicarán las reglas del proceso ordinario, en tanto que en el arbitraje singular y aunque las partes pueden también pactar todo el procedimiento, si no lo hicieren será el árbitro quien lo establecerá.

En la práctica y durante los últimos años ha habido un incremento —aunque todavía no importante— en el desarrollo de la justicia arbitral (existiendo inclusive un “Tribunal de Arbitraje” en el ámbito de la Bolsa de Comercio —con su propio procedimiento ya previamente reglamentado— al cual las partes contratantes a menudo se remiten para solucionar eventuales diferencias).

Respecto a la conciliación concebida como proceso previo a la promoción de un proceso contencioso, ya desde 1830 nuestras Constituciones lo han previsto como necesario (artículo 255 de la actual Constitución: “No se podrá iniciar ningún pleito en materia civil sin acreditarse previamente que se ha tentado la conciliación ante la justicia de paz, salvo las excepciones que estableciere la ley”).

Reglamentado este proceso previo en forma muy sencilla y clara por el C.G.P., el mismo se desarrolla en una audiencia ante el juez de paz del domicilio del futuro demandado (con un previo escrito muy sencillo del futuro actor), audiencia a la cual el citado tiene la carga de concurrir si no quiere que luego se establezca una “presunción simple” en su contra para el posterior proceso.

En un caso de excepción, la conciliación previa de los procesos de materia laboral no se cumple ante los jueces de paz sino en dependencias del Ministerio de Trabajo y la seguridad social, en experiencia que ha dado buenos resultados.

Las disposiciones relativas a la conciliación previa se ven complementadas en el C.G.P. por aquellas que establecen que en el marco de la audiencia preliminar de todo proceso (que tiene lugar luego de presentadas demanda y contestación escritas), y luego de ratificación de pretensión y defensa, el juez de la causa deberá nuevamente tentar la conciliación entre las partes.

La eficacia de la conciliación previa ante los juzgados de paz no ha demostrado ser muy alta, salvo —y es un dato muy relevante— cuando ella se realiza en Montevideo ante alguno de los cuatro jueces de paz que por resolución de la Suprema Corte de Justicia solamente se encuentran abocados a intervenir en dichos procesos de conciliación previa.

La eficacia de la conciliación “intraprocesal” (en la audiencia preliminar) ha sido muy variada, dependiendo fuertemente de las características del juez que interviene y de la materia propia del proceso (así, por ejemplo, es constatable una mayor eficacia en materia laboral que en materia civil).

En cuanto a la mediación, prevista como forma de solucionar conflictos, ella no es en Uruguay tan común como en otros países, aunque en los últimos tiempos la Suprema Corte de Justicia ha organizado alguna experiencia piloto al respecto, destinada a prevenir conflictos jurisdiccionales en materias propias de vecindad o de escasa trascendencia.

Finalmente, aunque el *ombudsman* no se encuentra aún formalmente establecido en el Uruguay, el que su papel pueda ser al menos parcialmente cumplido por los representantes del Ministerio Público de conformidad a la legislación vigente a su respecto, es de destacar que sí existen en el C.G.P. un par de trascendentes disposiciones relativas a lo que genéricamente podríamos denominar “acciones colectivas”:

Artículo 42. Representación en caso de intereses difusos. En el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, estarán legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés general que según la Ley o a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido; y Artículo 220. Efectos de la cosa juzgada en procesos promovidos en representación de intereses difusos. La sentencia dictada en procesos promovidos en defensa de intereses difusos (artículo 42) tendrá eficacia general, salvo si fuere absoluta por ausencia de pruebas, en cuyo caso, otro legitimado podrá volver a plantear la cuestión en otro proceso.

XI. PROBLEMAS FUNDAMENTALES Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Por pertinencia con el tema de este coloquio no podemos concretar en esta instancia los problemas más importantes que detectamos en materia procesal, y que a nuestro entender en Uruguay tienen más relación con algunos procedimientos (procesos penales, etapa de ejecución de procesos civiles, mejor regulación del proceso arbitral, etcétera) que con la organización de la justicia en nuestro país.

Efectuada dicha salvedad y concentrando nuestra atención en estos últimos, probablemente se pueda coincidir en que el mejoramiento de la ac-

tual organización judicial de Uruguay quizás debería pasar, en el plano de lo posible y no de lo ideal, al menos por:

- Asegurar un mínimo presupuestal para el Poder Judicial (por ejemplo estableciendo en la Constitución que un determinado porcentaje del presupuesto nacional necesariamente debe estar dedicado a atender dicho poder).
- Buscar formulaciones dentro del propio Poder Judicial que permitieran que la Suprema Corte de Justicia dedique mayor tiempo a la tarea jurisdiccional y menor tiempo a la tarea de gobierno y administración del Poder Judicial (por ejemplo, fijando cometidos al respecto al Presidente del Cuerpo, o estableciendo órganos de gestión desconcentrados para objetivos específicos, aunque dependientes de la Suprema Corte de Justicia).
- Asegurar aun más lo que en la práctica ha quedado en manos de la Suprema Corte respetar, en cuanto a la selección de magistrados (por ejemplo, estableciendo como obligatoria el previo cursado en la escuela judicial, o el régimen de concurso para tener acceso a los cargos de ingreso a la magistratura o incluso ascender dentro de la carrera judicial).
- Independizar la función de defensa (civil o penal) gratuita de las partes de la actual estructura del Poder Judicial, donde teóricamente no debería encontrarse institucionalmente ubicada y sin embargo se encuentra generando por otra parte un área de gestión y atención administrativa del Poder Judicial que no debería existir en ese lugar (por ejemplo, estableciendo su ubicación institucional dentro del correspondiente ministerio del Poder Ejecutivo: actualmente el Ministerio de Educación y Cultura).
- Distribuir geográficamente los juzgados de menor importancia en los lugares donde se encuentran los justiciables (así, por ejemplo y en particular, en aquellos lugares donde existen grandes complejos habitacionales, o barrios donde residen personas menos integradas socialmente); y distribuir geográficamente los tribunales de apelaciones en todo el territorio, en lugar de concentrar todos ellos en Montevideo (así, por ejemplo, crear tribunales de apelaciones no departamentales pero al menos regionales en el Interior del país).
- Establecer, en forma paralela a la ya imprescindible adecuación del proceso penal, una nueva estructura orgánica judicial penal, con mu-

chos más magistrados que en la actualidad, con jueces de garantías y también jueces de ejecución.

- Reorganizar el Ministerio Público y Fiscal —aunque no estrictamente integrante del Poder Judicial— en forma de suprimir innecesarias y onerosas estructuras para intervenir en causas civiles, en forma de garantizar un funcionamiento apropiado para el papel acusatorio que le correspondería tener en el proceso penal, y garantizar su independencia del poder político a través del otorgamiento al mismo de un estatus independiente de los tres poderes del Estado (similar si se quiere al actual estatuto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo).
- En el marco del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (que es independiente del Poder Judicial), posibilitar al mismo el cumplir realmente con una función jurisdiccional (creando los órganos de instancia inferior que la Constitución prevé que puede establecer la ley y que hasta la fecha no se han concretado).