

# LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN URUGUAY

Enrique VÉSCOVI

**SUMARIO:** I. *Antecedentes históricos. La justicia colonial.* II. *Bases constitucionales.* III. *Legislación orgánica.* IV. *Integración y competencia de los órganos jurisdiccionales.* V. *Preparación, selección y designación de juzgadores.* VI. *Garantías judiciales (independencia, autoridad y responsabilidad).* 1. *Independencia.* 2. *Principio de autoridad.* 3. *Principio de responsabilidad.* VII. *Gobierno y administración de la justicia.* VIII. *Algunos obstáculos al acceso a la justicia: asesoramiento jurídico, justicia de menor cuantía, problemas culturales, etcétera.* IX. *Medios alternativos: conciliación, arbitraje, ombudsman.* X. *Otros problemas y soluciones. La reforma de la justicia en Uruguay y el Código Procesal Civil: modelo para Iberoamérica.*

## I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS. LA JUSTICIA COLONIAL

La organización judicial del Uruguay (República Oriental del Uruguay), como la de los demás países latinoamericanos, deriva de la que existió en España, en la época de la Conquista, luego del descubrimiento de América, hace ya quinientos años, en 1492. Como es sabido, España trasladó a sus colonias todas sus instituciones, incluida la de la justicia.

Es natural que mientras dura el imperio español, la justicia colonial es delegada, pues originariamente la ejerce el rey. Y sus delegados ejercitan muy diversas funciones, entre las que se mezclan las administrativas, de gobierno y judiciales.

Los adelantados y gobernadores ejercían dichas funciones por delegación del monarca. Más adelante se crean los Cabildos, también con esa complejidad de funciones, aun cuando, entre sus múltiples integrantes, eran los alcaldes los que ejercitaban la tarea de juzgar, mezclándose la justicia civil y penal.

Más adelante se crean las Audiencias Reales, como la de Buenos Aires, en 1661, cuya jurisdicción comprendía las Provincias del Río de la Plata, que incluía lo que hoy es Uruguay.

En todo caso y sin perjuicio de la jurisdicción colonial, existía la de la Metrópoli, encarnada en el rey. Aunque ya, en 1524, Carlos V había creado el Consejo Supremo de Indias encargado de la jurisdicción de alzada de las resoluciones de todos los tribunales coloniales. Por lo que, cuando la organización judicial se perfecciona, con la creación de diferentes órganos en las colonias, se llega, para ciertos asuntos, hasta la cuarta instancia (tres ante los órganos coloniales y la cuarta ante este Consejo, que tenía su asiento en la Corte).

La justicia de primera instancia la administraban dos miembros del Cabildo, los alcaldes de 1º y 2º voto. En segunda instancia entendían los gobernadores que tenían, además de esta función jurisdiccional, otras en materia política y administrativa. (Los adelantados, quienes también tenían funciones jurisdiccionales, en puridad, a partir de 1535 abandonaron el Río de la Plata y se asentaron en Asunción del Paraguay).

Tribunales superiores de Justicia en la Colonia son las Reales Audiencias, que entendían en tercera instancia, aunque tenían competencia originaria en casos graves de la materia penal.

Por último en España, al lado del rey, se encontraba el Consejo Supremo de Indias, regulando todo lo relativo al gobierno y la administración de las colonias y con competencia en los recursos extraordinarios (de segunda suplicación y de nulidad e injusticia notoria).

La legislación procesal civil que rige en la colonia, y como la propia organización ya analizada, imprime su sello en la de los países independizados; es la que existía en España, en el momento de la conquista y era la que se estableció en Europa desde el siglo XII, incluido el fenómeno de la recepción, que es el que prevaleció en Europa hasta el siglo XVIII.<sup>1</sup> Como sabemos, el proyecto que pretendió introducir un sistema más moderno, acorde con las nuevas tendencias imperantes en Europa en el siglo XIX, fue rechazado por la resistencia de abogados y magistrados.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Más ampliamente: Caenegem, R. van, "History of European Civil Procedure", en *International Encyclopedie of Comparative law*, vol. XVI, cap. 2, p. 27. También David, R., *Les grandes systemes de droit contemporain*, 6ª edición, París, 1974, pp. 27 y ss.

<sup>2</sup> Nos referimos a la "Instrucción del procedimiento civil con respecto a la Real jurisdicción" del Marqués de Gerona, de 1853, derogada de inmediato por la incomprensión de los contemporáneos, según Prieto Castro, L., *Rev. Gral. Der. y Juris.*, Madrid, 1955, I, núm. 193, p. 114.

## II. BASES CONSTITUCIONALES

El tema, dentro del marco de un Coloquio sobre Administración de Justicia, debe ser encarado como dichas Bases, incluidas en la Constitución, con referencia a la administración de la justicia.

Esto es, dejando de lado la parte dogmática de la Constitución que contiene, y cada vez con mayor amplitud, normas generales y principios constitucionales del proceso.<sup>3</sup>

Dentro de este marco cabe decir que la Constitución vigente en Uruguay, de 1967, con pocas modificaciones de la de 1934, establece, al lado de los otros dos poderes (legislativo y ejecutivo) el judicial, como autónomo y con gran independencia.

El artículo 233 dispone que "el poder judicial será ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y juzgados en la forma que estableciere la ley". No obstante lo cual, es la propia Constitución quien determina que existirán juzgados de paz, juzgados letrados y tribunales de apelaciones, en orden de jerarquía, y establece las condiciones para ocupar cada uno de esos cargos. Sin perjuicio que el número y las funciones (competencias) se regulan por la ley.

La Suprema Corte de Justicia, compuesta por cinco miembros elegidos por la Asamblea General, es la que dirige, en forma autónoma el Poder Judicial, puesto que además de sus facultades jurisdiccionales,<sup>4</sup> se le otorga la facultad de "ejercer la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica sobre los tribunales, juzgados y demás dependencias del poder judicial".

<sup>3</sup> Queda afuera, entonces, de este relato, como del tema a tratarse en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, todo lo relativo al importante tema de los "Principios constitucionales del proceso", que iniciara nuestro maestro Couture y tuviera tanta repercusión en el mundo jurídico (Couture, E. J., "Las garantías constitucionales del proceso civil", en *Estudios de derecho procesal civil*, Buenos Aires, 1948, t. I, pp. 19 y ss.). Más modernamente, estudio del tema por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal en las IVas. Jornadas de Caracas-Valencia, 1967. Trabajos de Fix-Zamudio, H. (quien ha profundizado el tratamiento del tema en múltiples trabajos), Vescovi, E., y Bertrand Galindo, F., en *Rev. Iber. de Derecho Procesal*, 1967, núm. 1. Más recientemente, en el área: "Tutela procesal de las libertades fundamentales", Coloquio de Bariloche, 1987 (publicación de Jus. La Plata, 1988). Como también quedan fuera otras normas constitucionales que, a partir de la Constitución mexicana de 1917 consagran, en sus Cartas Fundamentales, varios países, incluyendo diversas garantías de este tipo, y que culminan, podemos decir, en forma de esquema, con la Constitución brasileña de 1988.

<sup>4</sup> Según la propia Constitución compete a la Corte, juzgar a los infractores de la Constitución, entender en las cuestiones de derecho internacional público rela-

Lo que implica que es el órgano superior de la administración de todos los juzgados y tribunales (y demás dependencias...), el que ejecuta el presupuesto de gastos y sueldos, aprobado por el poder legislativo, en base a los proyectos que formula al poder ejecutivo, el que controla toda la actividad, teniendo la potestad disciplinaria ("correctiva"), el contralor jurisdiccional en materia penal (consultiva). También le compete la designación de todos los jueces y ministros de los tribunales de apelaciones (en este último caso con venia del Senado), así como del resto de los funcionarios, a todos estos puede sancionar, inclusive con la destitución, respetando las garantías previstas en la propia Constitución, y la exclusiva posibilidad de destituir funcionarios, solo por ineptitud, omisión o delito con venia del Senado.

Como se ve, fuera de la designación de los miembros de la Corte, que generalmente se realiza con los integrantes de los tribunales de apelaciones, que han hecho toda la carrera judicial, y de la venia para designar miembros de los tribunales de apelaciones, nunca negada por el Senado (el que se limita, a veces, a requerir nuevos informes o datos), la Corte actúa con total autonomía en materia funcional.

A lo que se agrega la independencia económica en el manejo de los fondos asignados. Aunque estos los fija el Parlamento, dentro del presupuesto de la Nación, respecto del cual tiene importante intervención el poder ejecutivo.

tivas a tratados, etcétera y en las causas en que intervengan diplomáticos acreditados en la República. Además se incluye la resolución originaria y exclusiva en materia de declaración de inconstitucionalidad de las leyes.

A todo esto agrega la ley la competencia, también originaria, en materia de casación, tanto civil como penal.

Todo lo cual genera un enorme recargo de tareas, en especial en lo que se refiere a la administración y aún designaciones, que hay quienes proponen desviarlo a la competencia de un Consejo de la Magistratura o judicatura, como en otros países, tal como existiera durante el régimen de *facto*. Pero que fuera derogado con el retorno a la democracia en 1985, junto con el ministerio de justicia, más que por las instituciones en sí por el desprestigio del régimen dictatorial y algunas actitudes de dicho ministerio.

Lo que significa que, como hasta ahora, en Uruguay no existe ministerio de justicia, hace sus veces la propia Corte. El Ministerio de Educación y Cultura tiene algunas competencias al respecto, que no rozan las de la Corte. La cual se comunica directamente con los otros poderes del Estado, concurre a las Comisiones Parlamentarias, tiene la facultad de presentar proyectos de ley en su materia, etcétera.

## III. LEGISLACIÓN ORGÁNICA

La estructura orgánica del poder judicial, fuera de las reglas establecidas por la Constitución, que ya analizamos, se regula por la *Ley de Organización de los Tribunales y de la Judicatura*, 15750, de 24 de junio de 1985. Es decir que no ha sido modificada con motivo de la aprobación del nuevo *Código General del Proceso* de 1988, que ha realizado la más profunda transformación de nuestra justicia desde hace más de ciento cincuenta años (*infra* núm. X).

Cabe recordar que el Uruguay, dentro de Latinoamérica, es un país pequeño (187 000 km cuadrados) y, sobre todo, muy poco poblado (2 900 000 habitantes, de los cuales la mitad está en su capital, Montevideo) y de estructura unitaria. Por lo cual los tribunales de apelaciones, que están en la escala luego de la Suprema Corte, tienen jurisdicción nacional y asiento en la capital.

Existen ocho tribunales de apelaciones en lo civil, dos de familia y dos del trabajo. (El nuevo Código prevé la itinerancia de estos tribunales, lo cual no se ha llevado a la práctica aún).

Existen también, en alguna materia con competencia nacional, dos juzgados letrados de lo contencioso-administrativo.<sup>5</sup>

Por debajo existen los juzgados letrados de primera instancia en lo civil, tanto en el interior como en Montevideo, donde se concentra el mayor número. La especialización, que abarca toda la República, es para la materia penal.

En Montevideo, y aun en algún departamento del interior, hay juzgados especializados en las siguientes materias: aduana, familia, trabajo y menores (infractores; los otros temas, relacionados con menores, competen a los juzgados de familia). El resto de las materias (civil, comercial) le corresponde a los juzgados de primera instancia en lo civil.

En la materia penal existen los juzgados de primera instancia en lo penal, con competencia en el sumario (instrucción) y plenario.

<sup>5</sup> Conviene recordar que la jurisdicción contencioso-administrativa de anulación se ejerce, en Uruguay, por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, órgano autónomo, ubicado fuera del Poder Judicial que, sin embargo, ejerce función jurisdiccional. Teniendo la facultad de anular los actos administrativos definitivos dictados en violación de una regla de derecho o con desviación de poder. La facultad reparatoria, en ese caso, o si reserva simplemente la acción (por 3 votos al menos, para la anulación se requieren 4, de los 5 miembros) corresponde a los juzgados mencionados. Que además actúan frente a hechos (ilícitos) de la administración que causen perjuicios.

Correspondiendo la segunda instancia a los tribunales de apelación en lo penal y la casación a la Corte.

Por debajo de los juzgados de primera instancia, están los juzgados de paz, de diversas categorías. Para los asuntos menores y jurisdicción voluntaria (excluida la sucesión, que corresponde a los juzgados de familia).

Los asuntos de menor importancia (de menor cuantía, por ejemplo) corresponden en primera instancia a los juzgados de paz, con apelación ante los de primera instancia en lo civil (que aquí tienen la segunda instancia). Todavía, dentro de ciertos límites, corresponde la casación, siempre ante la Suprema Corte de Justicia.

Por disposición constitucional, previo a la iniciación de un juicio, se debe intentar la conciliación ante la justicia de paz (con las excepciones fijadas por la ley: juicios extraordinarios, juicios contra el Estado, etcétera).

Los juzgados de primera instancia entienden en los asuntos de monto superior (al reservado a la justicia de paz), con apelación ante los tribunales y casación, con límites (inclusive de monto mínimo, ante la Corte).

Esta Ley Orgánica contiene, además, disposiciones regulatorias de la competencia y un Estatuto de los jueces y funcionarios judiciales.

Su antecedente incluía, también, el régimen del Ministerio Público y Fiscal, el cual aparece actualmente regulado por una ley especial (Ley Orgánica del Ministerio Público y Fiscal, 15365 de 30.12.82).

#### IV. INTEGRACIÓN Y COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

Este tema lo consideramos ya tratado con lo dicho en los dos numerales anteriores.

Quedaría por agregar que los órganos jurisdiccionales en Uruguay son unipersonales con excepción de los tribunales superiores: Tribunales de apelaciones y Suprema Corte de Justicia, los primeros compuestos de tres miembros, la última de cinco. Igual que el tribunal de lo contencioso-administrativo también órgano jurisdiccional aunque no integra el poder judicial.

## V. PREPARACIÓN, SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE JUZGADORES

Como ya dijimos (*supra* núm. II), el sistema establece que todas las designaciones del poder judicial, incluyendo los juzgadores, corresponde a la Suprema Corte de Justicia, según norma constitucional, sin limitaciones.

No obstante ello, en nuestro país ha existido, de hecho, la carrera judicial, por costumbre que ha determinado que desde la Independencia, en 1830, se designara los nuevos jueces en los cargos más bajos (juzgados de paz del interior) y fueran ascendiendo paso a paso. Y, a su vez, el Parlamento, salvo decisiones muy excepcionales, eligió para integrar la Corte a miembros de los tribunales de apelaciones, que culminaban así dicha carrera.

La facultad de derecho planeaba cursos para preparar magistrados (jueces y fiscales) entre sus egresados, lo que se concreta en la década del ochenta. Paralelamente, la ley 15464, de 1983 dispone la realización de dichos cursos y la prioridad de los abogados egresados para ingresar a los cargos de jueces.<sup>6</sup>

En 1987, por iniciativa de la facultad de derecho, y por acuerdo tripartito se proyecta la creación de la Escuela Judicial, la cual se concreta en diciembre de ese año. El 29 de diciembre, en efecto, se suscribe el convenio entre la facultad de derecho, la Suprema Corte de Justicia y el ministerio de Educación y Cultura. Dicho convenio, bi-anual, ha sido renovado hasta ahora (el último de diciembre de 1991). La dirección la tiene el organismo tripartito (dos representantes de cada parte).

Los profesores los provee la facultad de derecho, el local y los muebles y el material la Suprema Corte de Justicia y los muy escasos funcionarios la Fiscalía de Corte (delegada del Ministerio de Educación y Cultura).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Se trata de la ley 15464, de 6.9.83 (revalidada en 1985 por la 15750 vigente), que dispone: "La Suprema Corte de Justicia (en 1983 decía el Consejo Superior de la Judicatura), propiciará la realización de cursos post-gradúo, especialmente dirigidos a la formación de aspirantes al ingreso a la judicatura. En tal caso el abogado que hubiere hecho y aprobado el curso tendrá prioridad en el ingreso".

<sup>7</sup> La Comisión ha tenido alto nivel: el ministerio de Educación y Cultura designa delegados, en todo el periodo, al Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, la Suprema Corte de Justicia a dos ministros de los Tribunales de Apelaciones, la facultad de derecho a profesores del Instituto Uruguayo de Derecho Procesal del más alto grado.

En 1990 se suscribe un convenio mediante el cual la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), dentro del programa de apoyo para el mejoramiento de la justicia y el Programa de las Naciones Unidas con el mismo fin (PNUD), otorga una ayuda económica que permite el mejor desenvolvimiento de la escuela que, a esa altura tiene la posibilidad de contar con un director y un subdirector, más personal y mayores medios materiales. Actualmente, se ha convertido en el Centro de Estudios Judiciales, donde, además de prepararse para ingreso, se prioriza el "reciclaje" de los actuales magistrados mediante diversos talleres en todo el país.

Para el ingreso a la magistratura los aspirantes, previo llamado público a los egresados abogados, se hace una cuidadosa selección para quienes harán los cursos. Teniendo en cuenta méritos y un informe psicológico (de psicólogos de la Corte) y entrevistas personales con los miembros de la comisión y directores.

Los seleccionados hacen el curso que dura un año, más dos meses de pasantía en diversos juzgados. Son sometidos a pruebas durante los cursos. Los que obtienen resultado favorable están en condiciones de ser designados juez o fiscal.

El desarrollo del CEJU ha sido notable en los últimos tiempos y los cursos y talleres se multiplican, publicándose un boletín con información y diverso material que se entrega a todos los juzgados del país.<sup>8</sup>

## VI. GARANTÍAS JUDICIALES (INDEPENDENCIA, AUTORIDAD, Y RESPONSABILIDAD)

### 1. Independencia

Resulta esencial el principio de independencia de los jueces para el buen funcionamiento de la justicia del Estado. El tema ha preocupado a los juristas de todos los países,<sup>9</sup> señalándose los diversos

<sup>8</sup> Se acompañará a este Informe nacional un trabajo especialmente preparado sobre el tema.

<sup>9</sup> Dice el artículo 42 del C. G. P.: "*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 social que, según la ley o a juicio del tribunal, garanticen la adecuada defensa del interés comprometido".

aspectos de esta garantía. Partiendo de la doble faz, esto es la independencia del poder como tal y del juez como agente.

El principio de independencia, pese a ser absoluto, se suele estudiar en los textos de derecho constitucional y procesal, de frente a los otros poderes del Estado, en especial al ejecutivo.

Dado que es conocido en la historia y el derecho comparado, que es este último el que tiende a restringir la independencia de los jueces lo que aparece, principalmente, en caso de desborde del poder ejecutivo, en momentos de gobiernos dictatoriales. No obstante, no deja de aparecer esta tendencia también en los sistemas democráticos de gobierno.

Por eso resulta indispensable restringir esa interferencia política en el poder judicial, tanto a través de sistemas de designación independientes, como sucede en Uruguay, según vimos (*supra* núm. II), como en las interferencias de funcionamiento.

Con relación al poder legislativo también existe, en Uruguay, una gran autonomía del poder judicial. Sin perjuicio de que es éste, como ya señalamos, el que aprueba el presupuesto judicial y quien juzga, en juicio político, a los magistrados superiores (ministros de la Suprema Corte), como a los demás órganos electivos y, también, puede solicitar informes con fines legislativos, quedando excluida la actividad jurisdiccional.

En nuestra moderna época, se señala la posibilidad de otras presiones que vulneran el principio aquí estudiado, a través de los llamados grupos de presión (gremios, asociaciones, defensores de "intereses difusos", etcétera) directamente o a través de los medios de comunicación masivos.

En nuestro país es la propia Suprema Corte de Justicia y también las asociaciones de magistrados y de abogados, quienes custodian la independencia judicial frente a todos estos factores, sin que exista normativa al respecto.

## 2. Principio de autoridad

La potestad jurisdiccional no sólo consiste en juzgar, sino también en ejecutar lo juzgado (artículo 6, LOT) para lo cual la misma ley dispone que los magistrados pueden reclamar directamente el uso de la fuerza pública para hacer cumplir sus mandatos. Sin que la autoridad administrativa (policía, etcétera) pueda entrar

siquiera a analizar la orden, ni en cuanto a su legalidad, pertinencia u oportunidad.

En materia de ejecución penal, si bien se realiza a través de órganos administrativos (las cárceles dependen del Ministerio del Interior), el poder judicial controla la ejecución de la pena y aplica los institutos de reducción (libertad condicional, anticipada y gracia, por la Suprema Corte de Justicia).

En materia de ejecución civil, y sin perjuicio de las medidas coactivas (embargos, secuestros, etcétera) existe la posibilidad de aplicar el instituto de las *astreintes*, fijando sanciones pecuniarias periódicas y progresivas contra el incumplidor de las sentencias judiciales.

También, con motivo de la incorporación de los procesos por audiencia, se encomienda al juez la policía de la misma, con facultades para mantener el orden y aplicar sanciones (no penales, salvo que se configure un delito, como el desacato o el falso testimonio, pero en ese caso recurriendo al juez penal.

En cambio no existe en el derecho uruguayo el instituto que se desarrolla en el common law, del *contempt of court*, permitiendo ese tipo de arresto.

### 3. Principio de responsabilidad

Como corolario de los poderes del juez y con mayor énfasis en la medida que éstos han aumentado con el nuevo *Código General del Proceso* (*infra* núm. X), se establece el principio de una amplia responsabilidad judicial regulada en la Constitución y en la ley (orgánica y en el propio CGP).

La Constitución de la República regula la responsabilidad judicial. Establece la responsabilidad del Estado, en general por el daño civil causado a terceros, por cualquiera de sus órganos, incluidos los jueces.

Por separado se dispone que “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” (artículo 23).

Luego la ley regula otras causales de responsabilidad, a la que el nuevo Código agrega la derivada de no utilizar los poderes que se le acuerdan así como por: “1) demoras injustificadas en proveer,

2) proceder con dolo o fraude, 3) sentenciar con error inexcusable” (artículos 25 y 26 del CGP).

La ley regula una triple responsabilidad.

La responsabilidad *penal* de los jueces es la común a cualquier persona, no teniendo ningún fuero especial.

La responsabilidad *civil*, que también se regula, es la común a los funcionarios, la cual debe perseguirse contra el Estado y no directamente contra aquellos y a éste corresponde repetir contra dichos funcionarios.

La otra es la responsabilidad *administrativa*, por las más diversas causales en la común actividad de los jueces. En este caso se establece un procedimiento simple que comienza con una denuncia ante la Suprema Corte de Justicia, órgano que tiene la competencia en el caso y un proceso con todas las garantías (sumario, necesidad de ser oído, de solicitar pruebas, controvertir las conclusiones, etcétera).

La sanción de la Corte puede ser desde la más pequeña (apercibimiento) hasta la máxima (destitución). El juez sancionado tiene derecho a pedir la anulación de la resolución sancionatoria ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo (*supra* núm. III).

## VII. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Con respecto a este tema cabe remitirse a lo dicho ya al tratar los números 2 y 3. Dado que, como dijimos, las normas al respecto están contenidas en nuestra Constitución. Amén de algunas complementarias en leyes de presupuesto o rendición de cuentas que, como es natural, no alteran los principios constitucionales.

### VIII. ALGUNOS OBSTÁCULOS AL ACCESO A LA JUSTICIA: ASESORAMIENTO JURÍDICO, JUSTICIA DE MENOR CUANTÍA, PROBLEMAS CULTURALES, ETCÉTERA

No puede desconocerse que existen en nuestro sistema carencias con respecto al acceso a la justicia que, en general, reproducen las carencias generales de nuestros países latinoamericanos.

Existe como principio constitucional, el de la Justicia gratuita para los declarados pobres con arreglo a la ley. Inclusive hasta hace unos años se había obtenido la gratuidad en la prestación del servicio de justicia que, en 1990, la voracidad fiscal arrasó. Al restablecer el sistema de prestaciones por costas judiciales.

También se mantiene una vieja disposición legal que establece el deber del abogado de asistir gratuitamente a quienes carecen de recursos con cargo a cobrar, si mejora de fortuna u obtiene resultados económicos del pleito.

No obstante, como es sabido, el problema no radica allí, sino en el tema del asesoramiento, en especial. Esto es en el tema conocido como de *legal aid* y *legal advice*, que constituye sin duda, el obstáculo mayor al acceso a la justicia de las personas carenciadas, resuelto en los sistemas más avanzados a través del régimen de seguro.

En materia de *asesoramiento jurídico*, existen diversos canales a través de los cuales se trata de resolver la referida carencia.

Existe, en primer lugar, la Defensoría de Oficio (antes de pobres, cambiado el nombre por razones obvias), dentro del poder judicial, compuesta de una importante estructura, en especial de abogados que tienen por misión asesorar y asistir a los carentes de recursos, que cumple una importantísima función. Que, además del núcleo central de defensores, podríamos decir para la materia civil, existe la defensoría en lo penal, en familia y en lo laboral.

Asimismo y para esta última materia existe una agencia dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (el "Centro de Asesoramiento del Trabajador"), de intervención obligatoria en los conflictos de trabajo, al punto que su participación en una etapa conciliatoria a todo juicio laboral, constituye un presupuesto de la demanda que cumple una importante función (el porcentaje de conciliaciones es muy alto y la tarea es trascendente).

También la facultad de derecho, en su labor de docencia y extensión universitaria, cuenta con el consultorio jurídico, de asistencia obligatoria por los estudiantes como materia curricular, que realiza no sólo la labor de asesoramiento y conciliación (en este caso no obligatoria la concurrencia), sino también la de asistencia en juicio. A través de los profesores y el personal permanente. Ese consultorio se ha proyectado hacia los barrios, con instalación de dos centros barriales en lugares populares y de población de escasos recursos, en una extensión que se proyecta ampliar.

En cuanto a la *justicia de menor cuantía*, ella se encuentra en la competencia de los jueces de paz, pero sin soluciones modernas respecto a la posibilidad de utilización de medios alternativos, lo que constituye solo un proyecto (*infra* núm. IX).

En cuanto a los *problemas culturales*, cabe decir que, sin duda, las carencias existen en mayor grado a nivel de las personas de

menor nivel cultural. Pero recordemos que en Uruguay no hay poblaciones sumergidas, no hay indígenas, y existe, en general, un alto nivel cultural (al menos en relación al área de nuestros países). El analfabetismo es el más bajo de la región.

#### IX. MEDIOS ALTERNATIVOS: CONCILIACIÓN, ARBITRAJE, OMBUDSMAN

En materia de medios alternativos de la justicia, no se ha avanzado mucho en Uruguay, salvo en el área de la conciliación, en especial la intra-procesal, luego de implantado el Código General del Proceso en 1989.

El *arbitraje* no ha tenido mayor crecimiento, pese a la creación de la Cámara Uruguaya de Arbitraje, admitida como filial de la CIAC y el prestigio de la filial de la Cámara de Arbitraje de París, que tiene su sede en la Cámara de Comercio.

Es de hacer notar que el nuevo Código regula este proceso y lo simplifica y ubica dentro del sistema de audiencias.

El *ombudsman* no ha pasado del campo doctrinario, donde se le ha conferido gran importancia y de un par de proyectos de ley que existen en el Parlamento nacional.

Sin embargo, también el CGP ha facilitado la defensa de los intereses difusos a través de diversos legitimados (Ministerio Público, asociaciones, o "cualquier interesado").<sup>9</sup>

El avance más espectacular, a nuestro juicio, se ha producido en materia de *conciliación*, pero no a través de una justicia conciliatoria<sup>10</sup> extrajudicial, sino justamente la judicial, que ya prevé nuestra Constitución, desde 1830 (*supra* núm. II), y revaloriza el Código General del Proceso, al reforzar la presencia del juez y las partes en la previa e incluirla, como acto esencial, en la audiencia preliminar del juicio.

Los primeros resultados obtenidos demuestran que, en la etapa del proceso se ha logrado un promisorio porcentaje de conciliaciones totales, fuera de las que podríamos llamar parciales, al fijar el objeto del proceso.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Más ampliamente: Vécovi, Enrique, y Ruego, María del Carmen, "Los primeros resultados de la reforma de la Justicia en Uruguay. Un balance a los dieciocho meses de la entrada en vigencia del Código General del Proceso". Allí se

Recientemente la Suprema Corte de Justicia ha firmado un Convenio con la AID y el PNUD, para realizar una estadística con base

seria, de la que carecemos, una reestructura de la administración de la justicia y, en tercer lugar, un proyecto sobre la implantación de medios alternativos, justamente, tales como la conciliación, la mediación y el arbitraje.

Esperamos que en un plazo de un año, podamos brindar los resultados de esta experiencia, que se considera con razón, esencial para el mejoramiento del servicio de justicia y, en especial, una ampliación del acceso a los tribunales de un sector de la población que, por carencias de información e instrucción y falta de recursos, hoy no llega a plantear sus conflictos ante los jueces.

#### X. OTROS PROBLEMAS Y SOLUCIONES. LA REFORMA DE LA JUSTICIA EN URUGUAY Y EL CÓDIGO PROCESAL CIVIL: MODELO PARA IBEROAMÉRICA

En el rubro planteado por el proyecto de investigación relativo a "Otros problemas y propuestas de solución", creemos del caso, aunque muy brevemente, reseñar la reforma de la justicia en Uruguay, realizada a partir de la aprobación del nuevo Código, la creación de la Escuela Judicial y la reforma de la infraestructura de todo el sistema de la justicia civil (no penal, dado que la transformación de esta se encuentra en etapa de aprobación).

Todo lo cual no puede sostenerse por sí, sin mencionar el trabajo realizado por los procesalistas iberoamericanos aglutinados en el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal y la preparación de los sendos Códigos Modelos para el proceso civil y el penal, ya terminados y aprobados por el plenario en las Jornadas de Río, de 1988, el civil, y de Mérida de 1990, el penal.<sup>11</sup>

demuestra que las conciliaciones logradas en el periodo son del 40% de los asuntos, variando según se trate de Tribunales de lo Civil, donde el número es el menor, del Trabajo y de Familia, donde se obtiene la mayor cantidad.

No obstante en este momento se nota el fenómeno del decrecimiento de esta cantidad, lo que ha preocupado a las autoridades del CEJU, que han aumentado los talleres y simposios que tratan temas relacionados a los medios de avenimiento, técnicas de negociación, etcétera.

<sup>11</sup> El trabajo comienza en 1970 en las V Jornadas de Bogotá-Cartagena, en las cuales se aprueban las bases preparadas para ambos procesos separadamente y finaliza, luego de largas etapas de discusión y ajuste en las fechas indicadas. Lo

El Código "Modelo" y por ende el uruguayo, que lo ha seguido con pequeñas adaptaciones, establece un procedimiento por audiencias, con aplicación de los principios de intermediación, concentración, eventualidad y publicidad. Con amplios poderes del juez, sin perjuicio de mantenerse el principio dispositivo y las garantías del contradictorio y derecho de defensa.

El Código, en esquema, establece un proceso con demanda y contestación escritas, con toda la prueba agregada y solicitada, seguida de la audiencia preliminar. La cual tiene por objeto el saneamiento del proceso, la tentativa de conciliación y la fijación del objeto del proceso y de la prueba. Seguida de la audiencia complementaria para el diligenciamiento de la prueba, breves alegatos y dictado de la sentencia en la audiencia o diferida por breve lapso.

El sistema del Código "Modelo", repetimos, se incorpora a la legislación positiva en varios países parcialmente y en Uruguay, podemos decir, totalmente. Pero lo más importante es que en otras áreas, de gran relevancia, también es considerado para proyectar reformas. Así sucede con los países de la Comunidad Europea<sup>12</sup> que proyectan un Código judicial uniforme para sus doce Estados, destacándose el interés científico en diversos países, donde el derecho procesal ha tenido un mayor desarrollo doctrinario, como sucede en Italia.<sup>13</sup>

que no excluye que se siga trabajando en el perfeccionamiento de los anteproyectos, siempre sometidos a discusión.

En puridad es el anteproyecto de Código Procesal Civil Modelo el que más se ha difundido, inclusive fuera de la región (*infra* nota 12) y tiene ya aplicación total en Uruguay con el Código General del Proceso de 1988 y parcial en varios países, que han tomado como base de sus reformas más recientes diversos institutos del anteproyecto.

Sobre éste ver: "El Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica. Historia. Antecedentes. Exposición de motivos. Texto del Anteproyecto. Montevideo, 1988.

<sup>12</sup> El destacado jurista español, profesor Carlos de Miguel y Alonso, miembro de la Comisión de los doce juristas, uno por cada país comunitario, ha enfatizado la importancia que tiene dicho Código Procesal Civil Modelo, ante todo por los principios que lo inspiran y las soluciones establecidas, en la reforma procesal civil que encaran casi todos los países del mundo civilizado, en un folleto que se titula: "Hacia un proceso civil universal" (Valladolid, 1991). Cuyo título es muy significativo.

<sup>13</sup> Nos referimos a los dos Congresos organizados por el Instituto de Estudios Italo-latinoamericanos en Roma-Eur, en 1989 y 1991, junto a la Università di Roma (II) y su Centro Interdisciplinare di Studi Latino-Americani y la Associazione di Studi Sociali Latinoamericani, con participación de los más importantes especialistas europeos, en especial de Italia y procesalistas iberoamericanos, de los cuales se han publicado sendos volúmenes en tres tomos en cada caso, con los trabajos y las actas respectivas, cuyo material es valiosísimo.

La reforma uruguaya del servicio de justicia constituye, sin duda, para nosotros, el mayor aporte que podemos hacer a este Coloquio, a través de una experiencia aún breve, pero de resultados, aparentemente, muy promisorios.

En este sentido cabe reseñar que dicha reforma se basó en tres pilares fundamentales: el cambio de legislación, la preparación de los protagonistas del proceso, en especial los jueces y una mejora en la infraestructura.

Lo primero significó la aprobación del Código General del Proceso por el Parlamento, por unanimidad en cada Cámara, luego de un minucioso estudio que dura un año y medio en la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, en cuyo lapso se recogió la opinión de todos los interesados. Pero esto no es siquiera lo principal, en opinión de los que trabajaron en la ley. Pues la norma necesita de aplicación eficaz y para ello es indispensable trabajar con quienes la manejarán en el seno de la sociedad.

El segundo objetivo se pretende lograr a través de una amplia publicidad, la preparación de los abogados y funcionarios, pero, sobre todo, de los jueces, para lo cual la creación de la escuela judicial constituye el hito fundamental.

Pero no sólo fue eso, sino también fue considerado prioritario, el aumento del número de jueces, aunque no el de los funcionarios.<sup>14</sup> Que se logra por el apoyo político que acompañó la reforma y su instrumentación.

Por último se ha obtenido, del permanente apoyo de las fuerzas políticas, sin excepción, una mejora de la infraestructura judicial, relacionada con nuevos locales y material. En especial la informatización de la justicia que está en plena etapa de realización.

Creemos que todo ello compone una experiencia digna de observar, pese a las imperfecciones que existen y se busca superar.

<sup>14</sup> Uno de los centros de la reforma lo constituyó el aumento del número de jueces y su preparación en detrimento de los funcionarios para acompañar el pasaje de un proceso escrito, burocrático, con múltiples funcionarios que realizan inclusive tareas jurisdiccionales (interrogatorios, inspecciones, dictados de decretos, etcétera), a un proceso oral (por audiencias) dirigido efectivamente por un juez activo y conocedor, desde el principio del conflicto (y no al final).

En menos de cuatro años el número de jueces se ha cuadruplicado en Uruguay, alcanzándose la cifra de un juez por cada 6 400 habitantes, es decir 15,5 jueces por cada 100 000 habitantes (en todo caso incluidos los penales también) lo que coloca al país en un puesto de vanguardia.

Más ampliamente: Véscovi, Enrique, *La reforma de la justicia en Uruguay*.