

LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN URUGUAY COMO POLÍTICA DE ESTADO

SANTIAGO PEREIRA CAMPOS*

1. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL EN URUGUAY

En Uruguay cabe distinguir la evolución de la legislación procesal civil (en sentido amplio) de la legislación procesal penal, porque han tenido derroteros bien diferentes.

En la **materia civil** (materias no penales), hasta la entrada en vigencia del Código General del Proceso (CGP) en el año 1989, el proceso civil en Uruguay padecía de todos los males del proceso heredado de la vieja Ley de Enjuiciamiento Civil Española y, por ende, no lograba satisfacer los derechos sustanciales en juego.

El Código de Procedimiento Civil que regía, sancionado en 1877, estaba inspirado en la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1855 y si bien tuvo reformas parciales en sucesivas leyes que trajeron algunos avances, no lograron acelerar sensiblemente los procesos ni generar un cambio de actitud de los operadores del sistema de justicia.

Si bien la escuela procesal uruguaya trabajó desde siempre por la modernización del proceso civil (el principal antecedente remoto podría ubicarse en el Anteproyecto de Couture de 1945), fue al influjo de los avances concomitantes del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, que el Instituto Uruguayo de Derecho Procesal se centró, en la década del ochenta, en la conformación de un proceso civil por audiencias.

Los redactores de la versión final del Anteproyecto uruguayo que a la postre sería ley y también del Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, fueron los profesores Enrique Vescovi, Adolfo Gelsi Bidart y Luis Torello, de reconocido prestigio nacional e internacional. Ellos, con el apoyo de todos los integrantes del Instituto Uruguayo de Derecho Procesal, lideraron el cambio.

En Iberoamérica, el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal ha desarrollado, desde la década del sesenta, una proficua labor para apoyar a los países del área en la elaboración de instrumentos procesales modernos y adecuados, adelantándose a los procesos de integración regional. En el marco del trabajo de esta institución, los citados Profesores Vescovi, Gelsi y Torello, con el aporte de los más distinguidos procesalistas internacionales del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, fueron los autores del

* Profesor Titular de Derecho Procesal en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Ex Presidente del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA-OEA). Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Procesal y de la Asociación Uruguaya de Derecho Procesal "Eduardo J. Couture". Email: spereira@rap.com.uy. Twitter: @SantiagoPCampos

El presente trabajo tuvo como punto de partida el informe nacional realizado al XV Congreso Mundial de Derecho Procesal de la Asociación Internacional de Derecho Procesal (25- 28 de mayo de 2015 - Estambul) sobre el tema "Reforma de las instituciones", cuyo relator general fue el Prof. Eduardo Oteiza. Se ha agregado nueva información y se ha reestructurado su contenido.

Anteproyecto de Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, aprobado por el pleno del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, el cual suministra bases para la uniformización de los sistemas procesales.

Es este Código Modelo para Iberoamérica la fuente inmediata principal del CGP uruguayo. Ello le atribuye aún mayor trascendencia al CGP en el concierto latinoamericano, por cuanto no se trata de un modelo “uruguayo”, sino de la implantación en Uruguay de una iniciativa construida y aprobada por la más destacada doctrina procesal de su tiempo en la región, al que se le respetaron todos sus principios y estructuras fundamentales, incorporándole tan solo pequeños cambios para adaptarlo a la realidad nacional.

Durante sus primeros años de vigencia, el CGP reguló el proceso de todas las materias no penales con algunas excepciones especialmente reguladas. El nuevo proceso por audiencias se aplicó a las materias civil, comercial, laboral, familia, arrendamientos, tributario, contencioso de reparación patrimonial contra el Estado, inconstitucionalidad de la ley, etc.¹ Sin embargo, en 2009 se produce un quiebre a este principio de unidad dado que el proceso laboral se desgajó del CGP convirtiéndose en un proceso autónomo (ley 18.572/2009 luego corregida por Ley 18.847/2011). Esta reforma fue propiciada por un sector de la doctrina laboral con el franco rechazo de la doctrina procesal.

En 2013 se realiza la principal reforma al CGP mediante la Ley No. 19.090/2013, que entró a regir el 14 de agosto de 2013. Esta reforma tiene sus orígenes en la preocupación de la Suprema Corte de Justicia y de la academia en hacer una revisión general del CGP, con la finalidad de introducir los ajustes, correcciones e innovaciones necesarias, luego de más de dos décadas de vigencia. Como lo hemos señalado en otras oportunidades, un sistema procesal innovador requiere un seguimiento y monitoreo permanente.

La reforma de 2013 al CGP era necesaria porque el nuevo sistema implementado en 1989, que había alcanzado muy buenos resultados (sobre todo en sus primeros años de aplicación), empezaba a mostrar algunos índices que, si bien no eran alarmantes, ponían de manifiesto ciertos desajustes, fundamentalmente en lo que hacía referencia a la duración de los procesos.

Hasta el 2013, el CGP había recibido tan solo algunos ajustes menores, pero nunca se había realizado, tal como lo habían aconsejado los codificadores, una revisión completa y sistemática con el fin de recoger los desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales y considerar las distorsiones que mostraba su práctica, para instrumentar las soluciones necesarias y poner fin a las dudas o contradicciones existentes.

Era, pues, necesario reforzar la “efectivización” de los principios procesales que rigen el modelo, aclarar dudas, llenar vacíos y crear incentivos de política pública procesal para que los litigantes evitaran las conductas maliciosas o reñidas con la buena fe y lealtad procesal esenciales en el proceso moderno.

¹ Se mantienen los regímenes anteriormente vigentes en algunas materias específicas como anulación de actos administrativos, procesos aduaneros, amparo, etc.

Con estos objetivos, se conformó una Comisión integrada por jueces de primera y segunda instancia para que elaboraran un Anteproyecto de ley. Culminado el mismo, dieron sus opiniones y realizaron propuestas el Instituto Uruguayo de Derecho Procesal, el Colegio de Abogados el Uruguay, la Asociación de Escribanos y la Asociación Nacional de Rematadores Tasadores y Corredores Inmobiliarios, entre otros, buscándose recabar la opinión de actores del sistema de justicia.

Luego de algunas modificaciones introducidas por los legisladores en el trámite parlamentario, fue sancionada la Ley 19.090 el 4 de junio de 2013, siendo promulgada el 14 de junio de 2013 por el Poder Ejecutivo.

Como lo han destacado los autores del Anteproyecto, las principales finalidades de esta reforma al CGP de 2013, fueron fortalecer los principios e instituciones del proceso mixto por audiencias, clarificar situaciones dudosas y disminuir la duración de los procesos.

El saldo que deja la reforma al CGP de la Ley 19.090 en el sistema procesal uruguayo es, en nuestra opinión, altamente positivo. Si bien resultan inexplicables algunas omisiones –como la regulación de los procesos colectivos– se trata de una de las leyes de mejor técnica aprobada en los últimos años en el país y, si a su cumplimiento se suma el compromiso de los operadores jurídicos, podremos tener en breve resultados alentadores en su aplicación.

En las reformas procesales no penales de Uruguay se ha hecho hincapié en la noción de tutela judicial efectiva y en que la finalidad del proceso es la efectividad de los derechos sustanciales. Fundamentalmente se insistió en que lograr acortar los tiempos del proceso y efectivizar la inmediación eran elementos esenciales de la tutela efectiva. Ello estuvo en la agenda política y social al impulsarse las reformas procesales civiles. Así fue que en la reforma de 1989 (CGP) y su ajuste de 2013, el objetivo de alcanzar la tutela judicial efectiva estuvo en el centro de los objetivos reformistas. Ideas similares impulsaron la reforma del proceso laboral.

Cualquier proceso de reforma requiere un claro conocimiento previo del punto de partida. A tales efectos, en la reforma procesal civil uruguaya se elaboró un diagnóstico del sistema judicial civil uruguayo relevando los distintos aspectos involucrados, tales como duración de los procesos, infraestructura edilicia, relevamiento de funcionarios y jueces, principales carencias desde la óptica de los distintos operadores, etc.

En los últimos años, se han desarrollado sistemas estadísticos para medir duración de procesos y carga de trabajo de los tribunales que, si bien resultan confiables en cuanto a que no se manipula la información, han generado divergencias técnicas sobre cómo medir y en base a qué criterios.

2. LAS REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA COMO POLÍTICA DE ESTADO

Resulta destacable señalar que, aunque ello ha pasado un tanto desapercibido por nuestros analistas políticos y sociales, de algún modo las reformas procesales en Uruguay son el resultado de una política de Estado que ha logrado consolidarse más allá de los cambios de gobierno del país.

No es posible avanzar en profundidad en los cambios necesarios en la Justicia si no existen políticas públicas claras que sean acordadas por el sistema político y por la sociedad civil para que se transformen en políticas de Estado que trasciendan los períodos de gobierno.

Una sociedad dividida, fragmentada, incapaz de alcanzar acuerdos en la definición de políticas públicas a mediano y largo plazo en los temas esenciales, está condenada a pagar un alto costo de oportunidad que no solo afecta las generaciones actuales sino que compromete las generaciones futuras. En efecto, la ineficiencia de un sistema de justicia socavan las bases de la institucionalidad democrática de un país. No es posible fortalecer la democracia y las instituciones de ésta sin un sistema judicial independiente, eficiente y confiable.

El Uruguay, a pesar de la clara fragmentación de su sistema político en dos grandes grupos, ha sido capaz de alcanzar los acuerdos necesarios para aprobar por la unanimidad de sus partidos políticos tanto el CGP (reforma procesal de las materias no penales) que comenzó a regir en 1989, como su posterior reforma de 2013 y, más recientemente el nuevo Código del Proceso Penal.

En un país con sus principales marcos legales codificados, el CGP que entró a regir en 1989 fue el primer código aprobado en democracia en la historia uruguaya. Implicó cambios revolucionarios que pusieron a Uruguay en el centro de la atención académica en América Latina. Y fue aprobado con el voto de todos los partidos, en un ejemplo de cómo pueden acordarse políticas públicas sobre temas esenciales. La técnica empleada en la redacción del CGP lo hacen a mi juicio una de las mejores leyes uruguayas en su claridad, enfoque pedagógico, capacidad de adaptación a las épocas, coherencia y sistemática.

Pasaron casi 24 años de aplicación del CGP hasta que se aprobara la ley 19.090 de 2013 que lo actualiza y ajusta. Y nuevamente es una ley que se aprueba con el voto de todos los partidos políticos, acordando en un tema clave como es la Justicia.

Y más recientemente (diciembre de 2014), se aprueba por unanimidad de todos los partidos políticos el nuevo Código del Proceso Penal que entró a regir en 2017.

Creemos que en tiempos donde es tan difícil lograr acuerdos políticos para grandes reformas, éste es un caso de estudio a considerar.

3. RELEVAMIENTOS SOBRE EL SERVICIO DE JUSTICIA DE URUGUAY

Desde hace ya algunos años, muchos países de la región miden qué grado de satisfacción expresa la opinión pública sobre la eficiencia y efectividad del servicio de justicia, sea a través de estudios o encuestas locales, sea a través de estudios comparativos a nivel regional o mundial..

Para analizar este punto en Uruguay tomaremos como dos relevamientos.

- a) El relevamiento internacional WJP Rule of Law Index® 2014 by the World Justice Project.**

Uruguay es el país mejor ubicado de Latinoamérica en el informe 2014 del "World Justice Project" (WJP)² que analiza la situación del Estado de Derecho en 99 países distintos. Se encuentra además en el lugar 20 del ranking mundial.

El puntaje global se obtiene en base a 8 indicadores: justicia civil, justicia criminal, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento de la ley y restricciones a los poderes del gobierno.

En cuanto a Latinoamérica, la mejor performance global de la región es de Uruguay, seguido de Chile, y la peor es Venezuela, que se encuentra última en los 99 países analizados en el ranking. Nuestro país está situado entre las naciones con "alto ingreso" en el mundo.

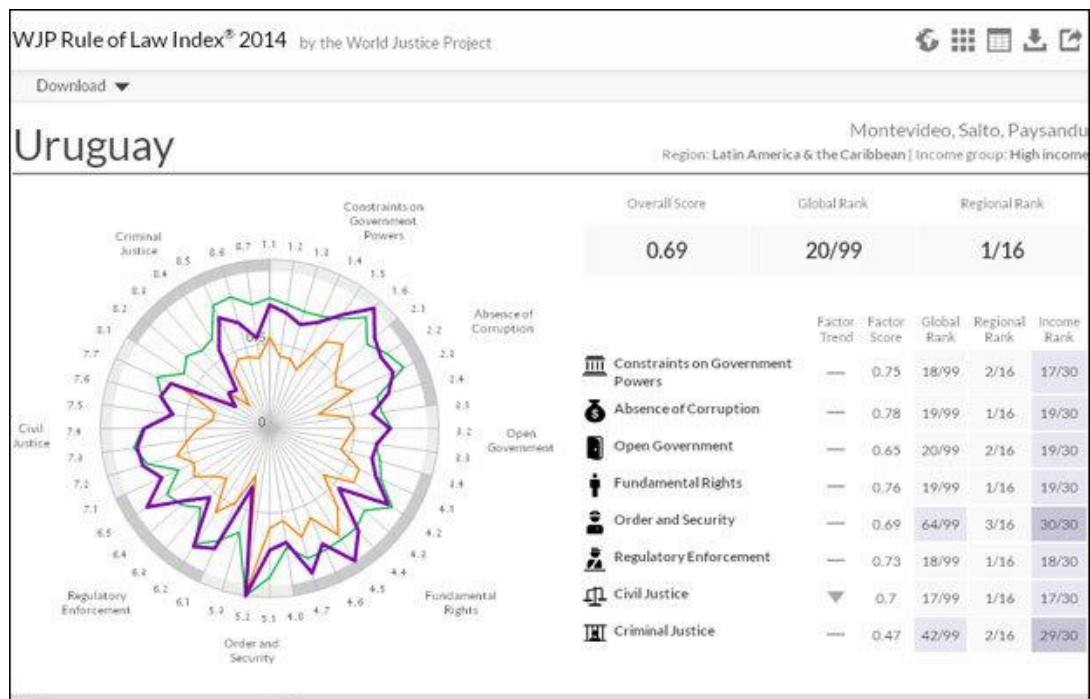
Uruguay es el país mejor ubicado en el ranking de Latinoamérica, en el puesto 20 global, mostrando una performance estable. El país puntúa bien en responsabilidad del gobierno (18 en el mundo) y ausencia de corrupción, indica el informe, que destaca que las cortes civiles son libres e independientes y las agencias administrativas son efectivas. El ranking más bajo de Uruguay es en seguridad (64). El país también enfrenta el desafío de reforzar el funcionamiento de su sistema de justicia criminal (42 a nivel global y penúltimo entre los países de alto ingreso).

Nuestro país también ocupa el primer lugar de la región en los factores de ausencia de corrupción, eficacia de la aplicación de las normas y del debido proceso, y eficaz actuación de la Justicia Civil.

El WJP es una organización independiente que trabaja para avanzar en el estado de derecho en todo el mundo, buscando aumentar la conciencia pública acerca de la importancia fundamental de dicho concepto, estimular las reformas del gobierno y desarrollar programas que beneficien a la comunidad. La WJP fue fundada por William H. Neukom en 2006 como una iniciativa presidencial de la American Bar Association (ABA), y con el apoyo inicial de otros 21 socios estratégicos.

En el siguiente cuadro se resume la situación de Uruguay:

² <http://worldjusticeproject.org/>



Concretamente en relación a la Justicia Civil, el siguiente cuadro resume la posición de Uruguay en Iberoamérica y el mundo.

Situación de la Justicia Civil (The World Justice Project 2014) Ranking América + España y Portugal



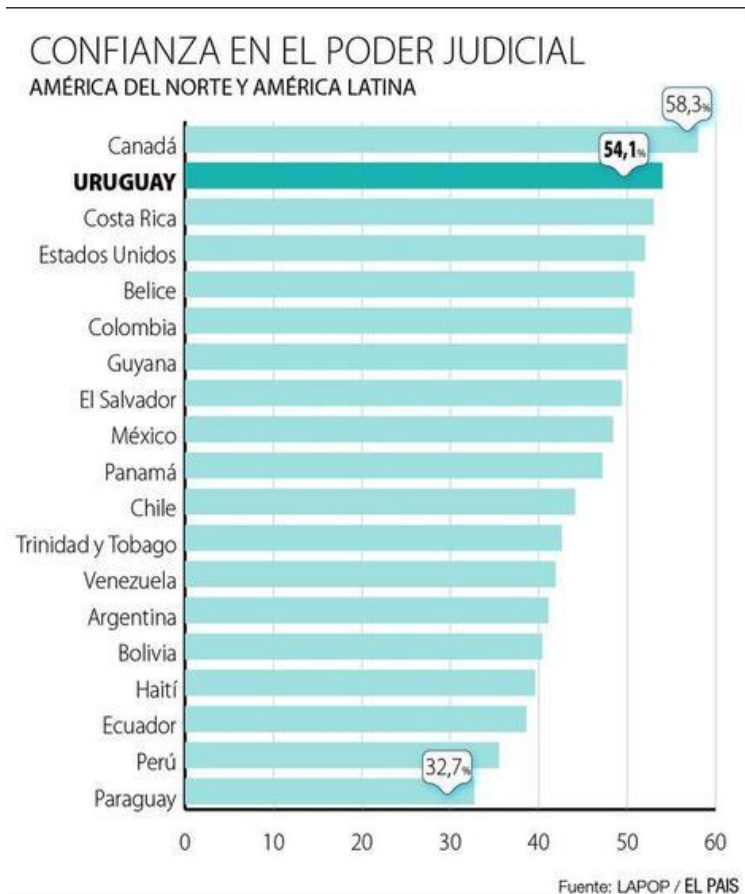
País	Ranking mundial	
1	Canadá	13
2	Uruguay	17
3	Portugal	23
4	España	24
5	Chile	26
6	Estados Unidos	27
7	Argentina	40
8	Brasil	50
9	Colombia	54
10	Rep. Dominicana	60

País	Ranking mundial	
11	El Salvador	62
12	Jamaica	64
13	Panamá	69
14	Ecuador	77
15	Perú	83
16	México	88
17	Nicaragua	91
18	Guatemala	93
19	Bolivia	96
20	Venezuela	98

b) El relevamiento internacional Barómetro de las Américas (Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Lapop),

Uruguay es el país de América Latina donde más confianza hay en el sistema judicial. Entre las Américas, está segundo detrás de Canadá, según la edición del Barómetro de las Américas (Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Lapop)³ y que la Suprema Corte de Justicia (SCJ) divulgó en marzo de 2015⁴. Canadá lidera el ranking, con 58,3% de confianza, seguido por Uruguay con 54,1%. En tercer lugar está Costa Rica, con 53% y cuarto Estados Unidos, con 52,3%.

Paraguay es el peor país en cuanto a la confianza ciudadana en el sistema judicial (32,7%). El segundo peor ubicado es Perú, con 35,5%, y el tercero Ecuador, con 38,6%. Luego vienen Haití (39,6), Bolivia (40,4), Argentina (41,1), Venezuela (41,9), Trinidad y Tobago (42,6), Chile (44,1), Guatemala (44,4). El rasgo común en la mayoría de estos países es la debilidad institucional. En casi todos primó en las últimas décadas la inestabilidad política, marcada por cambios bruscos entre los gobiernos que se han sucedido. El otro aspecto común en países como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina, es que sus gobiernos intentaron avanzar sobre el control del Poder Judicial.



4. LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL URUGUAYO

³ La información está disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/>

⁴ Ver: <http://www.poderjudicial.gub.uy/historico-de-noticias/1123-sistema-judicial-uruguayo-es-el-mas-confiable-de-latinoamerica-segun-encuesta-regional.html>

Tal como surge del ya citado estudio de WJP, Uruguay tiene una larga tradición de independencia judicial y está posicionado en el primer lugar de Latinoamérica y entre los primeros del mundo en la materia.

La institucionalidad democrática, la fortaleza de sus instituciones y, fundamentalmente los bajísimos índices de corrupción y la honestidad de los jueces y funcionarios judiciales, sobre la base de una sólida separación de poderes, han sido factores claves para la buena percepción sobre la independencia judicial. A ello se suma el tradicional respeto que los integrantes del poder político han tenido en relación a las decisiones judiciales, lo cual se manifiesta en la no interferencia en la labor de jueces y fiscales.

La designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia con total independencia de los periodos electorales y la propia forma de su designación y cese han sido particularmente efectivos. Para designar un ministro de Corte se requieren 2/3 de votos de la Asamblea General (que necesariamente implica acuerdo político porque ningún partido ha tenido esa mayoría) o, en su defecto, si en 90 días no se alcanza acuerdo, ocupa el cargo el Ministro de Tribunal de Apelaciones con más antigüedad en el cargo (hipótesis ésta que ha sido la más frecuente en los últimos años). Los ministros de la Suprema Corte cesan al cumplir 10 años en el cargo o alcanzar los 70 años de edad (lo que ocurra primero).

Sin embargo, existen algunas debilidades vinculadas fundamentalmente a la falta de autonomía financiera el Poder Judicial y al escaso presupuesto asignado al mismo, como se verá más adelante.

En los últimos años se han sumado algunos elementos de preocupación, como ser el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en materia de interpretación del mecanismo de ajuste de las remuneraciones de jueces y funcionarios (que ha derivado en el dictado de normas legales interpretativas y planteos de inconstitucionalidad) y el incipiente debate sobre el rol de la Suprema Corte de Justicia y la eventual creación de una Corte Constitucional.

En cuanto a la aplicación de estándares internacionales sobre ética judicial, cabe señalar que los principios de Bangalore sobre la conducta judicial han sido difundidos entre los jueces, fundamentalmente por su asociación gremial (Asociación de Magistrados del Uruguay) y suelen tenerse en cuenta en los más recientes casos. Si bien el número de fallos que mencionan estas reglas es todavía escaso e incipiente, se puede ver que es creciente. Estos principios internacionales suelen ser coincidentes con los criterios nacionales en materia ética.

5. MOTIVOS Y METAS DE LOS PROCESOS DE REFORMA DE LA JUSTICIA

Las reformas procesales a partir de 1989 han tenido en Uruguay por finalidad preponderante lograr una más adecuada resolución de los conflictos individuales, buscaron imponer la oralidad y la inmediación y acortar los tiempos procesales.

No han aparecido, sin embargo, en forma tan manifiesta objetivos públicos de mayor alcance como el aporte a la evolución del sistema jurídico, la protección de la

propiedad, el respeto de los derechos individuales como bien social, el control del Estado, la credibilidad de las reglas para el desarrollo de inversiones y el crecimiento económico.

En cuanto a los objetivos, implícitos y explícitos, de las reformas puede señalarse que los principales en la **reforma procesal civil de 1989** fueron los siguientes:

- Revertir el alto grado de ineficiencia por la demora en la resolución de los conflictos.
- Simplificar y reducir el número de las estructuras procesales y sus trámites. La simplicidad se obtiene al limitar el número de tipos procesales a su mínimo indispensable. Así, fuera de la necesaria previsión de procesos preliminares, cautelares e incidentales, se redujo el proceso de conocimiento a tres formas: la ordinaria, la extraordinaria y la monitoria. Luego, la simplicidad se verifica dentro de cada estructura procesal, al aligerarse de actos innecesarios y actuar los principios de inmediación y concentración, fundamentalmente en la audiencia que funciona como elemento central del proceso.
- Que el CGP tuviera una vocación general, abarcando el mayor número de materias no penales.
- Lograr el contacto directo del juez con las partes y la prueba.
- Convertir al juez en verdadero director⁵ del proceso con límites muy específicos: el juez no puede aportar hechos al proceso y se respeta a rajatabla el principio de congruencia.
- Fomentar la buena fe y lealtad procesal el proceso y la colaboración evitando conductas desleales y dilatorias. La probidad se logra mediante mecanismos que aseguren que los sujetos actúen con lealtad y buena fe, entre los cuales asume fundamental importancia la carga de anticipar en la demanda y en la contestación toda la prueba que se intenta producir, evitando ocultamiento y las maniobras. En el mismo sentido, el otorgamiento al Tribunal de trascendentes poderes-deberes, y un régimen impugnativo en el cual el efecto suspensivo de la apelación sea la excepción, evitan conductas maliciosas.
- Priorizar lo sustancial sobre lo formal: que las formas -siempre necesarias para garantizar el debido proceso- sean instrumentales al derecho sustantivo.
- Priorizar la autocomposición intraprocesal del litigio, fundamentalmente (pero no en forma excluyente) en la audiencia preliminar.
- Lograr la eficacia del proceso en la resolución de las pretensiones. Instrumentos procesales adecuados llevan a la abreviación del juicio y al desestímulo de conductas desleales. Todo sujeto de derecho debe tener acceso a un proceso de duración razonable que resuelva sus pretensiones.

⁵ En Uruguay se admite por la doctrina claramente mayoritaria que el juez debe ser el director del proceso y fundamentalmente de las audiencias. Si bien nuestro país no ha estado ajeno al debate procesal sobre el rol del juez, éste no ha sido un tema que haya generado mayores obstáculos para implementar las reformas.

En 2013, los ajustes realizados por la ley 19.090 al CGP, tuvieron por objeto:

1. Clarificar los textos oscuros que daban mérito a diversas interpretaciones.
2. Disminuir la duración de los procesos y, para ello, se fortalecieron y clarificaron las situaciones jurídicas en que se encontraban tanto las partes como los jueces.
3. Potenciar y revitalizar o desarrollar los principios procesales.

Las modificaciones son en su mayoría de carácter técnico y tratan de corregir aquellos problemas que se han presentado en la práctica en los más de veinte años de vigencia del CGP, buscando además adecuarse a los cambios tecnológicos que se han verificado en ese período.

Se trató, por medio de estas modificaciones, de aclarar el significado de muchos artículos cuya redacción no era clara, para zanjar así muchas de las discusiones que se daban tanto por parte de la doctrina como de la jurisprudencia.

Sin duda, se refuerzan aquellos principios consagrados en el CGP como los son el dispositivo, de intermediación, concentración, celeridad, economía procesal y buena fe, los cuales claramente iluminaron y sirvieron como guía para realizar esta reforma.

En nuestra opinión, analizadas las líneas generales de la reforma de 2013, puede concluirse respecto de la misma:

a. No se realizan cambios estructurales de relevancia. Por el contrario, se mantienen los principios y estructuras fundamentales del sistema, potenciándolos y reforzándolos.

b. Se ratifican anteriores políticas públicas y políticas procesales. En efecto, se mantiene la concepción central de un proceso por audiencias regido por la intermediación como eje central del sistema de justicia.

c. Se realiza una verdadera puesta a punto del sistema, recogiendo los avances de la doctrina y de la jurisprudencia.

d. Se crean instrumentos jurídicos para alcanzar una mayor “efectivización” de los principios procesales rectores del sistema. Especialmente, se refuerzan los siguientes principios:

i. Celeridad (duración razonable de los procesos): se fijan plazos para la celebración de las audiencias, se limita la apelación de sentencias y se refuerza el efecto diferido y no suspensivo de la apelación, entre otras medidas.

ii. Buena fe y lealtad procesal: se limitan las posibilidades de interposición de excepciones meramente suspensivas, se refuerza la apelación diferida, se dispone la condena cuasi preceptiva en costas y costos en la segunda instancia de los incidentes, etc.

iii. Tutela efectiva: además de preverse como principio general, se busca lograr la tutela efectiva mediante importantes modificaciones al proceso de ejecución, en pos de facilitar la obtención de satisfacción para la parte que dispone de un título de ejecución incumplido por el obligado.

e. Corregir errores detectados: una ley es siempre una obra perfectible y por ende existían en el texto original algunos errores y asimetrías –generalmente menores y corregidos por doctrina y práctica jurisprudencial– que debían ajustarse para cumplirse de una manera más perfecta la función pedagógica que el CGP siempre tuvo.

f. Regular algunas cuestiones omitidas: se regulan institutos antes no previstos, como el acuerdo en segunda instancia en los tribunales colegiados, la adhesión al recurso de casación o el efecto del recurso de apelación en casos sobre el cual la ley guardaba silencio.

g. Dar seguridad jurídica y certeza a los operadores: la aplicación del CGP había generado dudas respecto de algunos temas en los cuales la doctrina y jurisprudencia no lograban aunar criterios; ello generaba inseguridades a los operadores jurídicos y no favorecía la efectividad de los derechos sustanciales. Ahora se solucionan gran parte de esas dudas, como por ejemplo el efecto de la apelación de la resolución que resuelve las excepciones previas o algunos supuestos vinculados a las medidas cautelares.

h. Compatibilizar las soluciones con algunas normas posteriores al CGP: en los últimos años se han dictado algunas leyes que incidían en el cuerpo normativo procesal y requerían ser consideradas por éste. Tal es el caso, por ejemplo, del Código de la Niñez y Adolescencia.

i. Especial fortalecimiento al proceso de ejecución: la ley pone especial énfasis en dotar al ejecutante de instrumentos eficientes para que las obligaciones contenidas en títulos de ejecución puedan verse satisfechas.

j. En algunos casos los cambios son meramente gramaticales o refieren a aclaraciones conceptuales para la mejor comprensión pedagógica de las normas.

k. La ley omite solucionar algunos temas que eran relevantes. A modo de ejemplo, no se modifica el proceso extraordinario (que tiene graves carencias de funcionamiento y efectividad), no se regulan las consecuencias de la justificación de la incomparecencia del demandado a la audiencia preliminar, no se completa la escasa regulación de los procesos colectivos que torna en la práctica inoperante la protección de intereses difusos y colectivos, no se moderniza como era de esperar el arbitraje (salvo en la regulación de la autonomía de la cláusula arbitral, que ya es un avance importante), no queda claro si es posible modificar la pretensión en caso de invocarse hechos nuevos, entre otros.

l. En algunos temas la ley contiene regulaciones confusas como es el caso del nuevo alcance del embargo genérico y el instituto de la averiguación de los bienes del deudor. Asimismo existen algunos institutos regulados en forma inadecuada como es el proceso de ejecución contra el Estado.

m. Los cambios tienen gran impacto en el ejercicio profesional de jueces, abogados, escribanos y funcionarios judiciales.

En cuanto a la incidencia del tipo de conflictividad en el diseño de los procesos judiciales, los procesos de reforma uruguayos buscaron encontrar respuesta para un universo lo más amplio posible de conflictividad, obviamente separando la materia penal de las demás.

El CGP, que inicialmente abarcaba prácticamente todas las materias no penales, tuvo sin embargo, en 1989 un quiebre importante con la regulación autónoma del proceso laboral (ley 18.572/2009 luego corregida por Ley 18.847/2011).

La regulación escueta de los procesos colectivos en el CGP de 1989 –de avanzada para esa época pero hoy claramente insuficiente- no fue perfeccionada en la reforma de 2013, siendo un gran debe que ha llevado a la casi inexistencia de procesos de esa índole ante la total falta de incentivos a la defensa judicial de tales derechos.

6. ESTRUCTURA DE SOPORTE DE LA ACTIVIDAD JUDICIAL

Las profundas reformas de 1989 se focalizaron en el cambio de sistema procesal, fortalecimiento de la intermediación y la oralidad y asegurar una relación jueces/habitantes razonable.

La relación de juez por habitante de esa época debía mejorarse sensiblemente para que la reforma fuera exitosa. Ello requería la creación de nuevos cargos de jueces y reorganizar las oficinas judiciales.

Como contrapartida, el número de funcionarios que existía era suficiente, ya que el proceso por audiencias requiere de más jueces pero de menos funcionarios al desburocratizarse el trámite. En otras palabras, pueden atenderse más sedes judiciales con el mismo número de funcionarios.

Para la puesta en marcha del nuevo sistema se designaron más de 100 jueces que, previa capacitación, se dedicaron a tramitar los procesos por el nuevo régimen. Se seleccionaron además a los jueces más aptos en la nueva técnica, de entre los magistrados de carrera, para desempeñar funciones en los Juzgados de la Capital que se crearon para comenzar a conocer en el nuevo régimen procesal, a quienes no se les asignó el conocimiento de procesos pendientes. Los nuevos magistrados –a pesar de su juventud- fueron un pilar esencial de la reforma. En tanto habían sido cuidadosamente seleccionados y capacitados en el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (Escuela Judicial) en el nuevo sistema procesal y no estaban influenciados por los “vicios” del anterior sistema desesperadamente escrito, fueron una de las claves del cambio asumiendo alta dedicación y compromiso. En realidad, ellos contaban, desde el punto de vista técnico, con ventajas apreciables respecto de abogados y magistrados que se venían desempeñando desde largo tiempo en el proceso escrito tradicional.

Si bien se contaba con recursos escasos, se entendió prioritario tener una infraestructura mínima en materia edilicia, ya que los procesos por audiencias requieren de una sala siempre disponible para celebrar las mismas. Los despachos de los jueces se transformaron en pequeñas salas de audiencia con muy poca inversión.

Otro componente del cambio global fue la definición de una estrategia de capacitación. Ella estuvo orientada a preparar a los nuevos jueces que serían designados y a formar en el cambio a los que ya eran jueces y se habían educado bajo otros postulados. También se preparó a los abogados, notarios, fiscales y funcionarios judiciales para poder asimilar y enfrentar los cambios de suma trascendencia que la reforma significó. Se encaró a través de la difusión y la capacitación un cambio de mentalidad de los operadores jurídicos, dándoles participación en el proceso de cambio, escuchando sus sugerencias y,

fundamentalmente haciéndoles ver las ventajas que el nuevo sistema significaría para cada uno de los grupos de interés involucrados.

Sin embargo, las reformas no fueron en general significativas en materia de rediseño del despacho judicial o de las oficinas judiciales a la luz de las modernas prácticas.

El principal cambio estuvo dado por transformar los despachos de los jueces en salas de audiencias, siendo éstas el “lugar” de trabajo del juez. Es allí donde se “hace” el proceso de “cara humana”.

Sin embargo, no existieron cambios demasiado sustanciales en relación al resto de los funcionarios judiciales.

En los últimos años se ha trabajado en la incorporación de tecnología (gestión de expedientes, notificaciones electrónicas, entre otras) que impacta muy positivamente en la forma de trabajo de las oficinas judiciales.

Existen materias pendientes en cuanto rediseño de despachos, desburocratización, manejo profesional y público de agendas de audiencias, grabación o filmación de las audiencias y continuar con la introducción de TICs.

7. PRINCIPALES CAMBIOS EN LAS REGLAS PROCESALES Y EN LAS PRÁCTICAS

La reforma procesal civil de 1989 -reforzada en 2013- incorporó modificaciones sustantivas -y hasta revolucionarias- a las reglas procesales y a las prácticas para brindar mayor transparencia, celeridad y economía a la actividad judicial.

Los objetivos de mayor transparencia, celeridad y economía se cumplen con distintos instrumentos. En Uruguay, las principales estrategias establecidas para cumplirlas fueron las siguientes:

a) La reforma alcanza a casi todas las materias no penales con algunas excepciones especialmente reguladas.

b) Se produce una gran simplificación de estructuras procesales. Como todavía ocurre en muchos países de Iberoamérica, en Uruguay en el régimen derogado se prevenían casi tantos procesos distintos como materias o pretensiones existían. Cada proceso tenía sus plazos y requisitos distintos, cuyas diferencias generalmente no se justificaban. Ello generaba grandes problemas de interpretación normativa, propiciando las dilatorias y priorizando indebidamente lo formal sobre lo sustancial. El CGP regula básicamente tres estructuras procesales: la ordinaria, la extraordinaria y la monitoria. Por ellas se tramitan casi todas las pretensiones. Sin perjuicio, se prevén otras estructuras que, por su especialidad justifican peculiaridades relevantes (procesos preliminares, cautelar, inconstitucionalidad de la ley, sucesorio, incapacidad, etc.).

c) La estructura procesal tipo es la de un proceso por audiencias. No se trata de un proceso oral en su concepción pura, sino que combina las virtudes de los actos escritos para la proposición de las pretensiones con las ventajas de los actos orales para la conciliación, saneamiento y prueba. Por ende:

- ✓ Los actos de proposición, sentencias y recursos son escritos.

- ✓ Los actos de conciliación, probatorios, saneamiento, etc. son orales (con registración en acta resumida).

d) El Juez abandona su rol pasivo en el cual se limitaba a dictar la sentencia, pasando a ocupar un rol activo. pero con pleno respeto del debido proceso y del principio de congruencia.

e) Se asegura eficazmente la vigencia plena del principio de inmediación, que se constituye en uno de los pilares esenciales de la reforma.

f) Se asegura el principio de la doble instancia.

g) Todo la normativa procesal se enmarca en un postulado fundamental expresamente consagrado: “el fin del proceso es la efectividad de los derechos sustanciales” (art. 14 del CGP), destacándose así la vocación instrumental y de servicio del Derecho Procesal, que sólo tiene sentido en tanto logre efectivizar los derechos sustantivos. Por ello, se pasa de la declaración programática de principios procesales a la efectiva aplicación de los mismos mediante mecanismos legales eficientes. Los principales principios procesales consagrados y adecuadamente garantizados son los siguientes:

- Inmediación
- Economía (celeridad)
- Concentración y eventualidad
- Buena fe, lealtad y veracidad
- Dispositivo
- Dirección del proceso por el tribunal
- Publicidad
- Igualdad procesal real

En lo que refiere a la incorporación de tecnología, han sido especialmente exitosa la implementación de la consulta web de expedientes judiciales, la difusión de las resoluciones por internet y, fundamentalmente, las notificaciones electrónicas que han acelerado los procesos y simplificado el trabajo de oficinas judiciales y abogados.

En materia de proceso penal, recién acaba de aprobarse el nuevo Código que entra a regir en 2017. Apenas se ha comenzado con el diseño de la implementación y las perspectivas son de preocupación por la falta de presupuesto mínimo razonable.

8. PRINCIPALES CARENCIAS O MATERIAS PENDIENTES

Si bien los avances han sido destacables, existen algunas materias pendientes:

a. La grabación o filmación de audiencias en todos los procesos

En nuestra opinión el registro de las audiencias al menos en audio es un elemento imprescindible para revitalizar la audiencia, darle material de calidad al tribunal de segunda instancia y, a su vez, controlar la actuación de jueces y abogados.

El acta resumida que se utiliza en la práctica como instrumento de registro de las audiencias genera una "burocratización" de la audiencia, ya que muchas veces los

abogados están más pendientes de lo que queda registrado en el acta que de lo que ocurre realmente en la audiencia.

Este es un aspecto esencial a tener en cuenta en cualquier proceso de reforma de la justicia.

Por otra parte, existen estudios económicos que demuestran que el costo de la implementación de esta tecnología es bajo y puede incluso compensarse con ahorros de papel, fotocopias, insumos y horas hombre que requiere la impresión y archivo de las copias del acta resumida.

La grabación de las audiencias se está implementando en todo el país desde hace ya un par de años.

b. Manejo público y profesional de la agenda de audiencias

No existe una plena publicidad de la agenda del tribunal, ni tampoco un manejo profesional de la misma por parte de expertos en administración o gestión.

c. Organización de las oficinas judiciales

La organización de las oficinas judiciales con criterios profesionales de gestión, separando las funciones jurisdiccionales y administrativas es una materia mayormente pendiente en nuestro país.

d. Acceso a la información judicial en internet

En materia de acceso de la información judicial en Internet, Uruguay ocupa el lugar 17 del Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet (IAcc) 2014 de CEJA⁶, lo cual pone de manifiesto que hay mucha tarea por delante en materia de transparencia y acceso a la información.

9. ROL DEL JUEZ EN LOS PROCESOS REFORMADOS

El CGP –al igual que el Anteproyecto de Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica– establece los siguientes mecanismos para garantizar efectivamente que el principio de inmediatez se cumpla cabalmente:

a) Se le confieren al tribunal poderes-deberes que le permiten la dirección del proceso, sin perjuicio de la inquebrantable vigencia del derecho de defensa de las partes.

b) Se sanciona con nulidad absoluta todo lo actuado en las audiencias que se celebren sin la presencia del juez, sin perjuicio de la responsabilidad funcional en la que pueda incurrir éste por no asumir la dirección de la audiencia.

c) Se prevé la identidad entre el juez que toma las audiencias de un proceso y el que dicta la correspondiente sentencia.

⁶ El Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet (IAcc) es un indicador desarrollado por un grupo de expertos de CEJA en el año 2004 que tiene por objeto medir el nivel de acceso a la información judicial a través de las página Web de los Poderes Judiciales y Ministerios Públicos de los países que conforman la Organización de Estados Americanos (OEA). Ver cejamericas.org.

d) Es preceptiva la presencia personal de las partes personas físicas en la audiencia preliminar (las personas jurídicas y los incapaces obviamente comparecen por representante), salvo motivo fundado.

e) Se sanciona al actor con el desistimiento de la pretensión cuando injustificadamente no comparece a la audiencia preliminar, y se sanciona al demandado con la admisión de los hechos alegados por el actor –si no fuera contradicho con la prueba de autos- cuando injustificadamente no comparece a la audiencia preliminar. Ello no aplica si se tratare de derechos indisponibles.

f) Se sanciona con una presunción desfavorable (relativa) a la parte que injustificadamente no comparece a la audiencia complementaria, a la audiencia de conciliación previa o a otras audiencias del proceso.

g) Se dispone la indelegabilidad de la función jurisdiccional que implica que, de principio, la oficina sólo podrá realizar actividades de apoyo material (oficios, notificaciones, embargos, etc.) pero de manera alguna actos procesales que sustraigan al decisor del conocimiento y participación directa en toda la secuencia procedimental de la causa (audiencias, resoluciones, actos de producción de prueba, etc.).

h) Se regula la recepción de prueba en audiencia.

Nuestros jueces, teniendo en cuenta el rigor de las sanciones por violaciones al principio de inmediación, han hecho un uso ponderado de las facultades de tener por justificadas las incomparecencias en caso de que la parte esgrima y pruebe una causa de justificación.

Específicamente en lo que refiere al rol del juez, cabe señalar que éste, sin alterar el principio dispositivo, se convierte en un partícipe activo del proceso con su presencia y el ejercicio de los poderes-deberes asignados por el CGP. La dirección del proceso se confía por ley al tribunal y se consagra el principio del impulso procesal a cargo del mismo, quien deberá tomar de oficio las medidas tendientes a evitar la paralización del proceso y adelantar su trámite con la mayor celeridad posible.

El juez dispone por ley de iniciativa probatoria, aunque siempre dentro del marco fáctico proporcionado por las partes (sólo las partes aportan hechos al proceso), pero en la práctica es excepcional el ejercicio por el juez de este poder-deber.

Además se asigna al tribunal un rol importante como facilitador en la definición del objeto del proceso en la audiencia preliminar. El juez dispone asimismo de poderes-deberes en materia de control de los presupuestos procesales, la dirección del proceso, y la prevención y relevamiento de nulidades.

Concretamente, la dirección del proceso por el tribunal se garantiza adecuadamente, mediante la atribución por ley de los siguientes poderes-deberes:

- a) Para rechazar *in limine* la demanda, cuando fuere manifiestamente improponible, cuando carezca de los requisitos formales exigidos por la ley o cuando se ejercite una pretensión especialmente sujeta a término de caducidad y éste haya vencido.
- b) Para relevar de oficio la incompetencia absoluta, litispendencia, falta de representación, la incapacidad declarada del actor o su representante, la caducidad, la cosa juzgada y la transacción.

- c) Para dar al proceso el trámite que legalmente corresponda, cuando el requerido aparezca equivocado.
- d) Para rechazar *in limine* la intervención de terceros cuando la petición carezca de los requisitos exigidos.
- e) Para rechazar *in limine* los incidentes que reiteren otros ya propuestos por la misma causa o cuando, a pesar de fundarse en causa distinta, ésta haya podido alegarse al promoverse uno anterior.
- f) Para declarar de oficio y de plano las nulidades absolutas e insubsanables y para disponer las diligencias que persiguen evitar dichas nulidades.
- g) Para imponer a los procuradores y abogados sanciones disciplinarias y multas en los casos previstos legalmente, así como para dirigir el proceso e imponer sanciones a quienes observen conducta incompatible con la dignidad y decoro de la Justicia.
- h) En materia de prueba, sin desmedro del principio dispositivo, se faculta al Juez:
 - a. Para ordenar las diligencias necesarias al esclarecimiento de los hechos controvertidos (el juez no puede, por ende, alterar el marco fáctico del proceso), respetando el derecho de defensa de las partes.
 - b. Para disponer, en cualquier momento, la presencia de los testigos, de los peritos y de las partes, para requerirles las explicaciones que estime necesarias al objeto del pleito.
 - c. Para rechazar las pruebas inadmisibles, así como las manifiestamente inconducentes, impertinentes e innecesarias.

Es deber del tribunal emplear las facultades y poderes que le concede el Código para la dirección del proceso y la averiguación de la verdad de los hechos alegados por las partes, incurriendo en responsabilidad por la omisión en el cumplimiento de estos deberes.

Si bien en Uruguay se han verificado en la doctrina algunas diferencias de matices para definir el alcance del poder-deber atribuido al juez para la averiguación de los hechos alegados por las partes, nadie discute que el proceso civil sigue siendo predominantemente dispositivo, aún con el incremento de los poderes-deberes del tribunal. En efecto, el material de hecho del proceso lo proporcionan únicamente las partes, quienes disponen de la iniciación del proceso o su extinción total o parcial y excluyen al no mediar controversia determinados fundamentos de hecho del objeto del proceso. El juez no podría incursionar ni invocar en sustento de su decisión cuestiones de hecho no alegadas por las partes en sus escritos de proposición, al hallarse limitada su iniciativa probatoria a los hechos alegados y controvertidos por las partes.

En los 25 años de aplicación del nuevo Código, el aumento de los poderes-deberes del juez ha demostrado ser un instrumento eficaz para la dinámica del proceso y la concreción de una solución de justicia en la sentencia.

En ningún caso se altera la imparcialidad del juez, que es una exigencia esencial de la jurisdicción, por disponer de los poderes-deberes analizados. No debe olvidarse que una cosa es la imparcialidad –siempre imprescindible- y otra, muy distinta, la neutralidad del juez –que lo hace mero espectador prescindente- que en nada colabora pro activamente en la dilucidación del proceso. La posición activa del órgano judicial respecto a las pruebas no es incompatible con la preservación de su imparcialidad, en tanto el derecho de defensa se preserva íntegramente.

Por otra parte, en Uruguay, los jueces han hecho un ejercicio moderado (a veces demasiado moderado) de tales instrumentos, sin afectar su imparcialidad, ni el principio de igualdad de las partes y su derecho de defensa en juicio.

En el nuevo proceso laboral, el rol del juez es similar aunque ligeramente acentuado.

En el nuevo proceso penal que comienza a regir en 2017, en cambio, el rol del juez es muchos más limitado en concordancia a las reglas del proceso adversarial que se instaura.

10. INSTRUMENTOS PARA LA SOLUCIÓN AMISTOSA DE LOS CONFLICTOS

Los instrumentos para la solución amistosa de conflictos han sido medianamente exitosos en Uruguay.

Se pueden mencionar principalmente los siguientes instrumentos:

- a) Conciliación previa obligatoria a los procesos ordinarios civiles, comerciales y contencioso administrativos, celebrada ante jueces de conciliación o jueces de paz.

Esta tentativa de conciliación se celebra por mandato constitucional ante jueces de conciliación (en Montevideo) o de paz (en el interior del país) previamente al inicio de procesos ordinarios no penales. Por ende, el juez interviniente en la conciliación no es –de regla- el juez que resolverá la casusa en caso de fracasar la conciliación.

Se trata de un procedimiento sencillo regulado por el CGP, mediante el cual la futura parte actora solicita al juez la citación del futuro demandado con el propósito de intentar la conciliación. Se celebra la audiencia bajo la dirección del juez, pudiéndose arribar o no al acuerdo total o parcial.

Tiene un porcentaje de éxito significativamente mayor en el interior que en la capital. Según las cifras publicadas por la Suprema Corte de Justicia en su web⁷, correspondientes a 2013, estos son los resultados:

⁷ <http://www.poderjudicial.gub.uy/>

Conciliaciones logradas y no logradas según grandes áreas

	Montevideo	Interior	Total
Logradas	922 25,2%	1.798 40,5%	2.720 33,6%
No Logradas	2.744 74,8%	2.642 59,5%	5.386 66,4%
Total	3.666	4.440	8.106

b) Conciliación previa obligatoria a los procesos laborales, en sede administrativa ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Esta audiencia administrativa de obligatoria tentativa de conciliación previa a los procesos laborales ha sido tradicionalmente exitosa en Uruguay. Conforme a cifras publicadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social correspondientes a 2013, la División Negociación Individual atendió un total de 28.821 audiencias de conciliación, contabilizando en el número total tanto las audiencias, como sus prórrogas (un 4,2% más que en el año anterior)⁸. En promedio, **en un 74% de los casos atendidos se logró acuerdo, en tanto en el 26% de los casos se abrió la vía judicial.**

c) Conciliación intraprocesal en los procesos de todas las materias no penales.

Uno de los contenidos fundamentales de la audiencia preliminar del proceso ordinario y de la audiencia única del proceso extraordinario, es la tentativa de conciliación. Esta fase de conciliación intraprocesal (distinta de la que se celebra previamente al juicio ante otros jueces) ha tenido un éxito importante durante los primeros años de aplicación de la reforma, donde los jueces han asumido esta función con dedicación y esfuerzo, favorecidos por el conocimiento del material fáctico involucrado en el objeto del proceso en mérito al estudio de los escritos de demanda y contestación. Sin embargo, -si bien no se han publicado cifras oficiales- se ha percibido que en los últimos años ha bajado el porcentaje de acuerdos alcanzados en los casos civiles y comerciales.

d) Conciliación administrativa voluntaria en materia de relaciones del consumo ante el Área de Defensa al Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas.

Esta conciliación es voluntaria y ha tenido especial desarrollo en los últimos 10 años, fundamentalmente en asuntos de poco monto, en los cuales no se justifica llegar a juicio.

e) Mediación voluntaria ante los Centros de Mediación del Poder Judicial.

Se trata de una experiencia piloto, actualmente desarrollada por la Suprema Corte de Justicia, con 5 centros de mediación instalados en distintos barrios de Montevideo a los

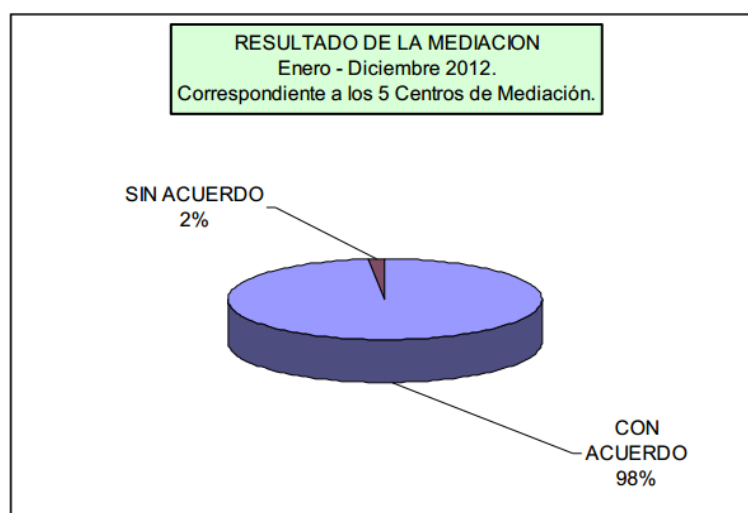
⁸ Por otra parte, en otros 5.861 casos la solicitud de audiencia fue dejada sin efecto por el interesado. En el total de audiencias celebradas, cabe destacar que se atendieron un total de 3.260 audiencias plurales (entendiendo por tales aquellas con 4 o más citantes), esto es el 11% de las audiencias totales. Asimismo, se atendieron un total de 1.200 audiencias en casos de reclamos menores a 20UR, esto es un 4% del total de audiencias celebradas.

que puede accederse voluntariamente previa orientación acerca del caso. Los casos refieren mayoritariamente a cuestiones de vecindad, familia y civil. El modelo –aún de baja escala- se ha mostrado particularmente exitoso, con un 98 % de los casos con acuerdo alcanzado, según cifras oficiales de la Suprema Corte de Justicia⁹, correspondientes al año 2012.

Los buenos resultados están asociados a que se trata generalmente de asuntos de muy difícil cumplimiento coercitivo, que refieren a relaciones de vecindad, en los cuales, generalmente, los litigantes no encontrarían estímulos para demandar en juicio.

Resultado de la Mediación.

	Cerro	Cerrito	C. Vieja	M.Norte	P. Blancas	Total
Med. Realizadas	1167	384	495	256	736	3038
Con Acuerdo	1158	368	469	250	732	2977
Sin Acuerdo	9	16	26	6	4	61



11. TRASCENDENCIA DE LA AUDIENCIA PRELIMINAR COMO PIVOT DE LAS REFORMAS

La audiencia preliminar del proceso ordinario bajo la dirección del tribunal es, en el sistema procesal del CGP, el acto procesal complejo más importante, en el cual se plasman y efectivizan de modo óptimo los principios procesales consagrados en el CGP.

⁹ <http://www.poderjudicial.gub.uy/>

Por ello el CGP prioriza, como vimos al analizar el principio de inmediación, el deber de comparecencia del juez, y la carga de comparecencia de las partes y sus abogados, imponiendo drásticas sanciones a su inobservancia.

El contenido complejo de la audiencia preliminar (principio de concentración), puede resumirse del siguiente modo:

- a) Verificación de las comparecencias de los sujetos procesales a efectos de determinar la eventual aplicación de las consecuencias legales.
- b) Ratificación de los actos escritos de demanda y contestación (y eventualmente reconvenición y/o excepciones previas y sus respectivos escritos de contestación) y aclaración de sus términos si resultaren dudosos.
- c) Eventual alegación de hechos nuevos y ofrecimiento de prueba sobre los mismos.
- d) Tentativa de conciliación en forma total o parcial.
- e) Recepción de prueba sobre las excepciones previas, si ello fuera necesario.
- f) Dictado de sentencia interlocutoria con el fin de sanear el proceso (despacho saneador): se resuelven las excepciones previas, se relevan las nulidades denunciadas o advertidas por el juez de oficio, y todas las demás cuestiones que obstan la decisión de mérito, incluyendo la improponibilidad de la demanda y la legitimación en la causa cuando sean manifiestas (patentes, evidentes) y por ende definibles al comienzo del litigio. De este modo, en la audiencia preliminar el proceso queda saneado, encaminándose en más a resolver la cuestión de fondo central.
- g) Dictado de sentencia interlocutoria a través de la cual se fija el objeto del proceso y de la prueba, sobre la base de los aspectos que queden controvertidos tras la etapa de proposición escrita, y luego de la actividad de las partes y del Juez en la conciliación. De este modo, con la intervención del Juez en diálogo con las partes y sus abogados, se esclarece el objeto del proceso y de la prueba, que en rigor es fijado por las partes en las pretensiones originales, lográndose de tal manera ubicar el conflicto en sus términos reales.
- h) Dictado de sentencia interlocutoria pronunciándose el tribunal respecto de los medios de prueba propuestos por las partes, admitiendo o desestimando los mismos.
- i) Si fuere posible, la prueba ofrecida se diligencia en la propia audiencia preliminar que en consecuencia tiene aptitud potencial para transformarse en única, escuchándose los alegatos de las partes, dictándose luego la sentencia. Si ello no fuere posible, se señalará audiencia complementaria, para la producción de las pruebas que no se recibieron en la preliminar, alegatos de las partes y sentencia.

Lo actuado en las audiencias se documenta en acta en forma resumida. Como ya lo hemos señalado, es imperioso reglamentar la filmación de las audiencias para desburocratizar el proceso y propender a una oralidad plena en las audiencias.

12. RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LAS DECISIONES JUDICIALES

Los criterios fundamentales que sigue la legislación procesal uruguaya en materia de impugnación de decisiones judiciales en el CGP, es el siguiente:

- a) Todas las resoluciones judiciales son impugnables salvo norma expresa en contrario.
- b) Los recursos de aclaración y ampliación se admiten contra todas las resoluciones.
- c) El recurso de reposición procede contra toda resolución de mero trámite o interlocutoria (salvo casos excepcionales).
- d) La apelación contra la sentencia definitiva de primera instancia se habilita con efecto suspensivo en casi todos los procesos.
- e) El recurso de apelación contra sentencias u autos interlocutorios carece en general de efecto suspensivo, teniendo un amplio desarrollo el efecto no suspensivo y diferido de la apelación (fundamentalmente para todas las resoluciones dictadas en la audiencia preliminar, salvo que pusieren fin al proceso). Este sistema constituye un desincentivo importante a la impugnación meramente dilatoria. Si bien inicialmente la apelación diferida generó algunas oposiciones, hoy se admite como el instrumento natural de impugnación en audiencia. Inclusive la reforma de 2013 (Ley 19.090) al CGP, fortaleció la apelación diferida en desmedro de la apelación suspensiva.
- f) En el proceso ejecutivo y en el proceso de ejecución se limita la apelación de sentencias.
- g) El recurso de casación es resuelto por la Suprema Corte de Justicia en casos superiores a 4.000 UR¹⁰ cuando la sentencia de segunda instancia no hubiere sido confirmatoria de la de primera instancia o aun habiéndolo sido, existió alguna discordia en segunda instancia. Tanto el monto del asunto, como la necesidad de diferencias (o al menos alguna discordia) entre el fallo de primera y el de segunda instancia, constituyen filtros claros del recurso de casación que disminuyen la cantidad de casos. La cantidad de casaciones iniciadas se ha mantenido relativamente estable en los últimos años (237 casos en 2009, 231 en 2010, 244 en 2011, 278 en 2012, 330 en 2013, 262 en 2014)¹¹.
- h) El recurso de revisión es también resuelto por la Suprema Corte de Justicia en casos de fraude, colusión, indefensión o sentencias contradictorias firmes.

¹⁰ Aproximadamente US\$ 113.000 a noviembre de 2015.

¹¹ http://www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/estadisticas/scj_estadisticas_2015.pdf

En el proceso laboral existe una mayor limitación impugnativa pero se mantiene la doble instancia salvo en procesos de menor cuantía que tramitan en única instancia.

Se regula también un proceso en única instancia para asuntos de relaciones de consumo de bajo monto.

13. EL PROCESO MONITORIO COMO INSTRUMENTO CLAVE

El proceso de estructura monitoria es de larga tradición en Uruguay, regulándose ya en el viejo Código. El CGP, tan sólo adapta esa estructura al proceso por audiencias.

En efecto, Uruguay ha sido el primer país de América Latina en incorporar el proceso de estructura monitoria en su derecho positivo, con la característica además, de que dicha estructura procesal presenta sus propias peculiaridades en relación a la utilizada en los países europeos en donde se originó el mismo.

Por ello, el modelo de proceso monitorio uruguayo ha sido tomado como referencia en casi todos los procesos de reforma procesal de Latinoamérica.

El origen del proceso de estructura monitoria en Uruguay se encuentra con diversidad de fines y objetos en el viejo Código de Procedimiento Civil (CPC), vigente desde 1878 hasta 1989. En tal sentido, la doctrina ya indicaba que presentaban dicha estructura el juicio de entrega de la cosa, el juicio de entrega efectiva de la herencia, la fase del concurso necesario destinada a despejar si el deudor se opondrá a la declaración de falencia y el procedimiento previsto para las providencias dictadas con citación.

Con posterioridad al CPC, la estructura monitoria fue consagrada por distintas leyes especiales, como por ejemplo, para el desalojo de la finca urbana y del predio rural.

Actualmente y desde 1989 el CGP ha fortalecido aún más el proceso monitorio, adaptándolo, en caso de oposición del demandado, al proceso por audiencias. La regulación actual del proceso monitorio en el CGP adopta casi en su integralidad las soluciones del Anteproyecto de Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.

Es importante tener en cuenta que en 2013, la Ley 19.090 incorporó varias reformas al CGP, modificando algunas de las normas del proceso monitorio, pero no sus aspectos estructurales fundamentales.

Desde siempre, la regulación de esta estructura procesal ha constituido un factor fundamental de agilización de los procesos, fundamentalmente en lo que refiere al cobro de documentos comerciales (vales, cheques, letras de cambio).

La vía monitoria se reserva para ciertas pretensiones dotadas ab initio de una fuerte presunción de fundabilidad, fehaciencia o certeza (monitorio documental). Los casos en que procede el proceso monitorio están enumerados taxativamente en la ley: procesos ejecutivos (cobro de cantidad de dinero líquida y exigible que surge de un documento), de desalojo, de entrega de la cosa, de entrega efectiva de la herencia, resolución en cumplimiento del pacto comisorio, escrituración forzada cuando se solicita el cumplimiento de una promesa inscrita de enajenación de inmuebles o casa de comercio, divorcio en casos excepcionales, etc.

El proceso monitorio es un proceso de conocimiento (no de ejecución) que se caracteriza por su estructura abreviada y por el hecho de que la sentencia sobre el fondo se dicta sin escuchar al demandado pero la misma queda condicionada a que, una vez

notificada, éste no la impugne mediante la interposición de excepciones (defensas). El juez, una vez presentada la demanda, realiza un control estricto de los requisitos de admisibilidad y fundabilidad de la pretensión que emergen de la prueba documental aportada por el actor. Si entiende que la demanda es fundada y admisible dicta sentencia sobre el fondo, citando de excepciones al demandado.

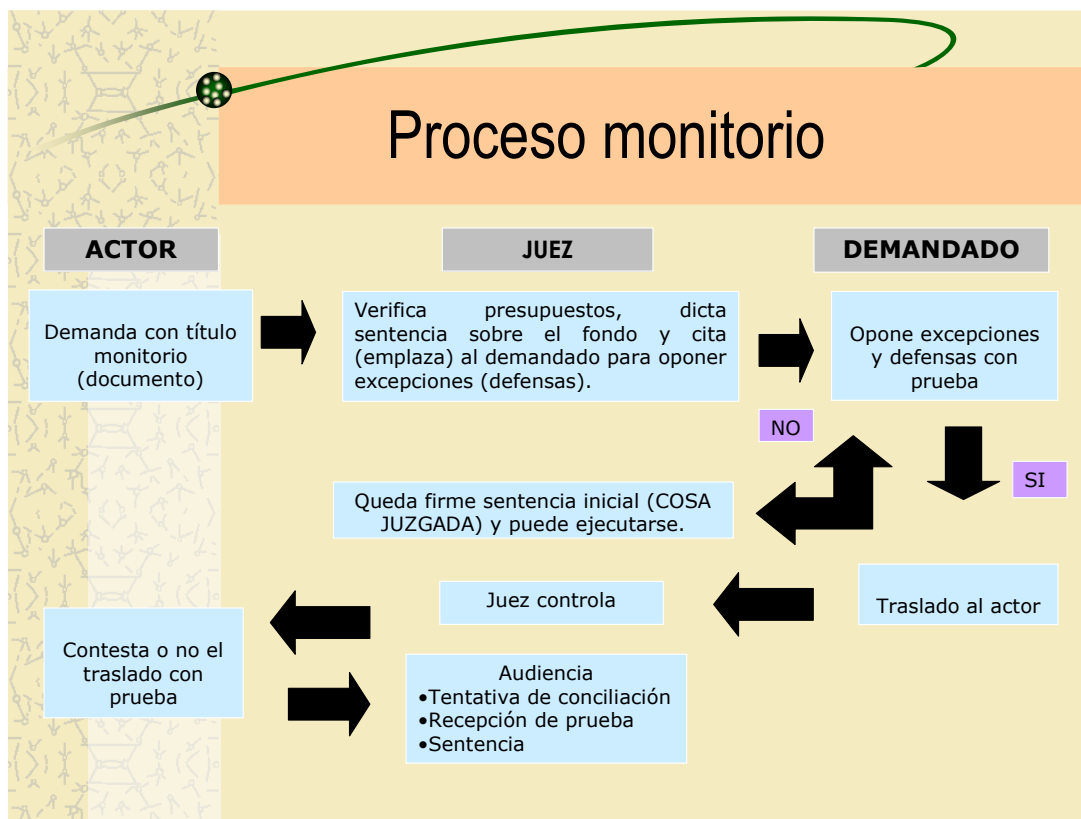
Si el demandado no interpone defensas, la sentencia inicial pasa en autoridad de cosa juzgada y es susceptible de ejecución (a través del correspondiente proceso de ejecución). Si el accionado opone excepciones, se instaura el contradictorio y se convoca a audiencia con el contenido previsto para la audiencia preliminar del juicio ordinario.

El proceso monitorio presupone generalmente que la demanda tiene un grado alto de fehaciencia inicial (habitualmente se requiere un documento que pruebe la obligación en forma clara) y que, por ende, la probabilidad de oposición del demandado sea baja.

La estructura monitoria ha funcionado en la práctica con gran eficacia y celeridad, sin afectar las garantías del debido proceso legal y del ejercicio adecuado del derecho de defensa en juicio.

Según algunas estimaciones, más de la mitad de los asuntos estrictamente civiles se tramitan en procesos de estructura monitoria, cuya duración promedio es de 3,3 meses cuando no se plantean excepciones, lo que ocurre en más del 80 % de los casos.

El proceso monitorio en Uruguay puede esquematizarse del siguiente modo:



14. EFICACIA DEL PROCESO DE EJECUCIÓN

Si bien el Código General del Proceso de 1989 significó una revolución positiva en el modo de hacer justicia y logró mejorar sustancialmente el sistema judicial hasta que la sentencia quedara firme, no tuvo la eficacia esperada en relación al proceso de ejecución.

Cuando se trata de sentencias declarativas o constitutivas (que no requieren ejecución) o cuando las sentencias de condena son cumplidas por el demandado condenado, el proceso mostraba un grado de eficiencia alto y una duración razonable. En cambio, cuando el deudor se negaba a cumplir la sentencia de condena y debía recurrirse al embargo de sus bienes (si es que tenía bienes) y posterior ejecución de los mismos, el proceso presentaba altos índices de burocracia, ineficiencia y demora.

La reforma al CGP implementada en 2013 con la L. 19.090, tiene entre sus objetivos fundamentales mejorar sustantivamente el proceso de ejecución mediante la regulación de nuevos instrumentos:

- a) Declaración de bienes del deudor a solicitud del ejecutante
- b) Averiguación de bienes del deudor por el tribunal, a solicitud del ejecutante, cuando el ejecutado se niega a declararlos o los declarados son insuficientes.
- c) Embargo general de cuentas bancarias mediante libramiento de oficio al Banco Central que, a su vez, libra oficio a la red bancaria nacional.
- d) Ampliación del alcance del embargo genérico a todos los bienes registrables del deudor.
- e) Simplificación de la subasta.
- f) Eliminación de algunos trámites (por ejemplo la intimación previa en algunos casos).

Si bien aún sería apresurado dar una opinión acerca de si estos cambios han sido eficientes para lograr la celeridad y eficacia de la ejecución, podemos adelantar que si bien han significado ciertas mejoras, son aun claramente insuficientes y el proceso de ejecución sigue siendo en Iberoamérica un problema mayúsculo al que los procesalistas no han logrado encontrar soluciones suficientemente adecuadas (quizás porque en definitiva se pretenden buscar soluciones jurídicas a un problema ético).

15. LOS PROCESOS COLECTIVOS: UNA DEUDA PENDIENTE

El CGP que entró a regir en 1989 –siguiendo el Anteproyecto de Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica- contiene dos normas en relación a los procesos colectivos: una que regula en forma amplia la legitimación activa en el caso de intereses difusos – aplicada por extensión jurisprudencial también a los intereses colectivos- (art. 42) y otra que regula el efecto *erga omnes* de la sentencia en tales casos, salvo que fuere desestimatoria por falta de pruebas (art. 220). Estas dos normas –que en su momento significaron un gran avance- son actualmente insuficientes.

Lamentablemente la reforma de 2013 no incorporó norma alguna sobre procesos colectivos, desperdiándose una excelente oportunidad para poner a Uruguay a tono de la legislación comparada más avanzada (Brasil, por ejemplo), tomando como pauta el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica.

No están regulados los intereses o derechos individuales homogéneos, no se regulan los problemas de la litispendencia, no se prevé el destino de las condenas pecuniarias (por ejemplo creando “fondos”), no se regula un sistema especial de costas, no

se adecuan estructuras procesales a estos litigios complejos, no se prevén incentivos para las organizaciones que litiguen en defensa de intereses colectivos, etc.

La falta de regulación de múltiples aspectos de los procesos colectivos, sumada a la falta de incentivos para litigar en defensa de estos intereses (no hay condena preceptiva en costas al demandado condenado, no hay cómo asignar las condenas pecuniarias por el daño global ya que no se prevén “fondos”, etc.) ha implicado que, en la práctica, sean excepcionalísimos los casos que se plantean ante nuestros tribunales.

16. IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS REFORMAS

La implementación y el seguimiento de las reformas del sistema de justicia constituyen focos de atención necesarios para poder evaluar el alcance de las transformaciones pretendidas.

En Uruguay, en general, las reformas han contado con etapas de implementación y seguimiento razonablemente exitosas.

El caso de la reforma de 1989 (CGP) es paradigmático en tanto, a pesar de la gran limitación de recursos para infraestructura y equipamiento, se le dio prioridad a una adecuada planificación de la actuación de los jueces en cuanto a carga de trabajo, relación jueces/habitantes y capacitación de los magistrados para dirigir audiencias.

El seguimiento de estas variables, así como la duración de los procesos fue clave para adoptar las medidas de ajuste necesarias.

Cierto debilitamiento de este seguimiento años más adelante, así como un menor compromiso de los operadores jurídicos determinó, en nuestra opinión, que a pesar de mantenerse una carga similar de trabajo, los procesos demoraran más tiempo diez años después de implementarse la reforma que durante los primeros años de su implementación. Ahora estamos esperando los resultados de los cambios operados en la reforma de 2013 para evaluar la nueva situación.

Frente al ejemplo del CGP -razonablemente positivo- se opone el inadecuado diseño, implementación y seguimiento de la reforma del proceso laboral¹².

17. ASPECTOS A MEJORAR

¹² Como ya lo señalamos, en 2009 se produce un quiebre al principio de unidad de las regulaciones procesales no penales, dado que el proceso laboral se desgajó del CGP convirtiéndose en un proceso autónomo (ley 18.572/2009 luego corregida por Ley 18.847/2011). Se trató de una reforma técnicamente inadecuada -no tiene un sistema supletorio claro y tampoco regula los principales aspectos del proceso- con disposiciones inconstitucionales -respecto de la ley 18.572 la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucionales cuatro artículos que debieron modificarse en la ley 18.847-. A su vez, no se adoptaron las planificaciones necesarias en cuanto a si los plazos que regulaba -en algunos casos absurdamente exigüos- podían ser cumplidos por los abogados y jueces -lo que derivó en la necesidad de ampliarlos por la segunda ley-, ni tampoco se previó la carga de trabajo de tribunales. El resultado de esta reforma -luego de los ajustes de la segunda ley- fue que los procesos laborales se aceleraron -lo cual es positivo- pero bajó sustancialmente en muchos casos la calidad de las sentencias.

Si bien el saldo que dejan las reformas procesales de los últimos 30 años en el país, como verdadera política de Estado, es altamente positivo, se señalan como principales aspectos a mejorar en el sistema de justicia uruguayo, los siguientes:

a) Necesidad de una mayor “desburocratización” del proceso. El desarrollo del Sistema de Gestión de Tribunales que se está implementando tiene, entre otros objetivos, la finalidad desburocratizar el sistema de Justicia Civil. Pero se necesita trabajar aún más con todos los operadores del sistema en pos de la eficiencia del sistema de justicia civil.

b) Disponer de medios audiovisuales para recoger fielmente el contenido de las audiencias.

c) Seguir mejorando el sistema de selección y capacitación de jueces y funcionarios. Es destacable la función importante del Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU) en tal sentido.

d) Que los jueces se capaciten más en conciliación y negociación, utilizando en las audiencias las herramientas necesarias para ello y esforzándose más para alcanzar acuerdos.

e) Eliminar ciertas prácticas de las oficinas judiciales que, en determinados casos, dificultan el libre acceso a los expedientes judiciales.

f) Lograr una mayor celeridad de los procesos de ejecución.

g) Seguir mejorando en infraestructura y recursos materiales.

h) Implementar mecanismos de gestión profesionalizada a nivel de las oficinas judiciales, con metas e indicadores adecuados, que permitan mejorar la eficiencia.

i) Disminuir la duración de los procesos civiles, especialmente en la primera instancia, donde en los últimos años se ha notado un preocupante enlentecimiento, no necesariamente vinculado al incremento de la carga de trabajo.

j) Regular en forma adecuada los procesos colectivos.

k) Recuperar el alto grado de compromiso con el proceso como obra en común, que los operadores jurídicos tuvieron en los primeros años de vigencia del CGP.

18. CONCLUSIONES: RESULTADOS DE LAS REFORMAS

Los resultados de la implantación en Uruguay del proceso por audiencias, son altamente positivos. En efecto, la vigencia del CGP durante más de 30 años ha generado cambios que pueden calificarse de esenciales en la forma de hacer justicia en Uruguay.

a) **Los operadores jurídicos** todos son **contestes** en destacar la **eficacia del nuevo régimen procesal**, que ha significado una **notable mejora del servicio de justicia en las áreas no penales**.

b) Se ha logrado en forma clara la **aceleración de los procesos judiciales**, colocándose a Uruguay en un lugar de privilegio a nivel internacional. El resultado es realmente revolucionario en cuanto a la **duración de los procesos**, que en visión general y promedial, se ha **reducido a menos de la mitad** en comparación con la duración de los procesos judiciales antes de la reforma. Pero debe precisarse, que más de la mitad de los asuntos estrictamente civiles se tramitan en procesos de estructura monitoria, cuya duración promedio es sensiblemente menor.

- c) Se ha alcanzado una **reforma “general” del sistema**, en tanto han quedado comprendidas casi todas las materias no penales (civil, comercial, familia, contencioso administrativo de reparación, arrendamientos, tributario, etc.).
- d) Se ha obtenido una verdadera **simplificación de las estructuras procesales** reduciéndose el número de las mismas y eliminándose etapas superfluas o reiteradas.
- e) **La intermediación es real, efectiva y eficiente.** Los jueces asisten a todas las audiencias y las partes sólo dejan de hacerlo cuando existe un motivo realmente fundado. Ningún abogado arriesga a su cliente a no comparecer a una audiencia, por lo cual puede padecer importantes consecuencias desfavorables. Las audiencias son el acto vital del proceso en el cual, mediante la interacción, el diálogo constructivo y la producción de la prueba, se encamina el proceso hacia lo principal: la efectividad de los derechos sustanciales.
- f) **El lenguaje de las sentencias es más claro y directo**, superándose el tecnicismo jurídico muchas veces carente de contenido. Ello ha determinado que el contenido significativo del fallo conclusivo sea más comprensible para el **justiciable**, quien entiende, “vive” (en las audiencias) y **valora cómo funcionan las instituciones procesales**. Todo ello conduce, por añadidura, a una **revalorización de la jerarquía institucional del Poder Judicial**.
- g) Por ende, el **justiciable**, destinatario último y fundamental del servicio de justicia, aprecia en el contacto directo con el juez de “su” caso y con la contraparte que el **proceso es el medio idóneo para resolver pacíficamente el conflicto. El Poder Judicial es así visto como fundamental en un estado de derecho por todos los ciudadanos**.
- h) La **opinión de los abogados** es hoy **decididamente favorable** al nuevo sistema. En ninguno de los eventos científicos organizados luego de entrada en vigencia del CGP se postula la sustitución del sistema por otro. Lo que se discute son cuestiones jurídicas susceptibles de interpretaciones divergentes a efectos de lograr, en la medida de lo posible, la armonización o coherencia de la doctrina y jurisprudencia a su respecto. Los abogados trabajan en equipo, sus clientes tienen acceso a las actuaciones procesales, los ven actuar y, por ende, valoran la labor de sus letrados cuando éstos tienen dominio de su caso.
- i) **La autocomposición del litigio se ha visto incrementada.** Se alcanza año a año un número importante de conciliaciones, tanto en forma previa al litigio como en la fase de audiencia preliminar (conciliación intraprocesal).
- j) Se ha superado la tradicional insuficiencia de números de jueces sobrecargados de asuntos que no podían resolver en plazo razonable. Hoy Uruguay cuenta con un promedio de un juez cada 6.800 habitantes, relación que coloca a nuestro país en la

relación número de jueces-número de habitantes, en un privilegiado lugar en el mundo.

- k) **La figura del juez se ha visto revitalizada** por sus funciones de dirección del proceso, dejando de ser un mero espectador. Los abogados, por su parte, disponen de todos los instrumentos jurídicos necesarios para impugnar las decisiones judiciales que entiendan contrarias a derecho o les causen agravio.
- l) **El proceso se ha moralizado** al influjo de la inmediación y el ejercicio por el tribunal de los poderes-deberes que le confiere la ley. En efecto, en tanto el juez dirige el proceso y dispone de poderes-deberes para ello y para averiguar la verdad de los hechos relevantes de la causa (dentro de los límites fácticos aportados por las partes), el proceso resulta un terreno mucho menos propicio para el litigante malicioso. El contacto directo con las partes, testigos, peritos y auxiliares procesales es el principal instrumento para combatir maniobras dilatorias, testigos mendaces, pruebas inútiles o impertinentes y, en definitiva, la adopción de cualquier actitud procesal reñida con la lealtad, probidad y buena fe que deben regir el debate procesal.
- m) La introducción de **la informática de gestión y la informática documental**, que en Uruguay está desarrollándose, permitirá seguramente mejorar aún más la eficacia y eficiencia del sistema judicial.
- n) Todo lo expuesto, en tanto es la aplicación de un sistema desarrollado por la más calificada doctrina iberoamericana, conforma una **revolucionaria modernización del sistema de justicia civil** (en sentido amplio), que ha determinado que Uruguay sea en el contexto latinoamericano punto de referencia de toda reforma procesal civil que se proyecte implementar.

* * *