



**SECTOR: Público**

**GRUPO: Derecho y Justicia**

**NOMBRE: Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Derecho y Justicia**

*Nota: el presente es un trabajo académico que representa la opinión de sus autores; la Fundación Wilson Ferreira Aldunate no asume posición al respecto aunque fomenta su publicación y distribución como aporte al debate nacional y a la búsqueda de consensos y acuerdos entre todas las fuerzas políticas.*

## DERECHO Y JUSTICIA

### DOCUMENTO DE DEFINICIÓN DE LINEAMIENTOS PROGRAMÁTICOS PRELIMINARES

#### A. Objeto del trabajo de este subgrupo

La amplitud de la temática propuesta demostró la necesidad de acotar el ámbito de trabajo del subgrupo. Por ende, desde la primera reunión el equipo definió que los temas a desarrollar serían los siguientes::

- a) El Estado de Derecho. Su situación actual, análisis de su eventual deterioro, y medidas para su protección.
- b) La Administración de Justicia. Su situación actual, medidas para garantizar su independencia, mejorar el acceso a la Justicia y para mejorar su eficiencia.

No es objeto de este trabajo el tratamiento de los Derechos Humanos desde una perspectiva filosófica, ni, tampoco, global o totalmente abarcativa de todas las facetas. A efectos de promover medidas prácticas, se hará hincapié en las cuestiones instrumentales.

Sin perjuicio de lo expuesto, realizaremos una muy breve introducción con el marco conceptual de los aspectos que se pretenden preservar mediante las propuestas que se realizarán.

#### B. La concepción del Partido Nacional sobre los derechos, deberes y garantías del hombre común.

El Partido Nacional ha asumido desde su nacimiento el lema de “defensores de las leyes”. En un principio, se refería a la defensa de la constitucionalidad frente al avasallamiento de los pretenses ilegítimos del poder. Hoy, refiere a la plena y absoluta vigencia de un Estado de Derecho fuerte, auténtico, eficaz, y especialmente “asequible inmediatamente” para el hombre común. El Estado de Derecho no refiere exclusivamente a la existencia de un sistema gubernamental legítimo desde el punto de vista de su designación (esto es, que la designación de quienes ejercen el gobierno sea democrática), sino que se trata de un “estado permanente” de ejercicio del poder otorgado mediante aquella designación. En suma, la designación de los gobiernos debe ser legítima, pero también el ejercicio de los actos de gobierno y administración deben ser legítimos. Por eso, además de un Estado (con mayúscula) de Derecho, el Partido Nacional vela por la existencia “estado” (con minúscula) de Derecho, esto es una situación permanente del hombre común, por la cual éste se encuentra plenamente protegido, diariamente amparado, en el libre ejercicio de sus derechos y deberes como ciudadanos.

El desarrollo progresivo (en algunos aspectos, el “retroceso progresivo) de la sociedad en su conjunto, con entramados e intereses cada vez más complejos, ha llevado también a pensar que el Estado debe participar cada vez más en la regulación de los diferentes intereses. Pero este desarrollo estatal, por un lado puede garantizar el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos y, por otro, los puede limitar, hasta absorberlos. Especialmente cuando la decisión acerca de la forma en que los individuos, y la sociedad civil organizada, deben actuar en el ejercicio de sus legítimos derechos, es delegada (en la forma de delegación, o en la forma de autorización previa) en un funcionario estatal, la calidad de tal ejercicio se menoscaba.

Por esta razón urge recuperar la vigencia, no ya del “Estado” de Derecho que, aunque disminuido en algunos aspectos, se estima todavía existente, sino del “estado” de Derecho; es decir, esa situación del individuo que le permite vivir en libertad, protegido del ejercicio abusivo de la libertad ajena, y amparado frente a los abusos de la autoridad (aún siendo esta, legítimamente designada).

Para ello, resulta esencial identificar algunos problemas, y promover algunas soluciones para el mejor funcionamiento de la Administración de Justicia. Este es el objeto de este documento.

### C. Marco Conceptual acerca de los “Derechos Humanos”.

En magnífica obra el entrañable jurista Adolfo Gelsi Bidart, se dedicó a analizar la existencia, desarrollo y protección, de los “derechos, deberes y garantías del hombre común”. La feliz expresión y la enumeración de algunas medidas concretas, serán base de este trabajo.

Como enseñó Gelsi, los derechos “del” hombre, son derechos “por” el hombre. Se trata de derechos que necesariamente corresponden al hombre; que pueden así designarse por antonomasia; que, sin otro calificativo, se presentan como tales a quienquiera. Son derechos que tienen su base de sustentación en el hombre mismo, con prescindencia de toda característica individual o adventicia.

Para el Partido Nacional es claro que los derechos humanos se tienen en cuanto existe el hombre, que no requieren de otro elemento para su reconocimiento, ni siquiera de una expresa declaración. Las declaraciones adoptadas por las constituciones, por los instrumentos regionales o universales (v.gr. Declaración Universal de las Naciones Unidas), le confieren una mayor difusión y posibilita el compromiso de su garantía y efectivo cumplimiento, pero no hacen nacer los derechos.

Los Derechos Humanos no están supeditados al Estado, ni a ningún otro tipo de organización civil o “para” estatal (así, el derecho a la vida, no está supeditado a una declaración estatal; el derecho al trabajo, no está –rectius, no debe estar- supeditado a la decisión de una organización sindical o gremial-, etc.).

Sin perjuicio de lo anterior, es claro que de derecho sólo puede hablarse en relación a la sociedad, a la convivencia social. Por ello, el interés general puede limitar algunos derechos - pero sólo algunos -, con la única finalidad de equilibrarlos y mejor garantizarlos.

La limitación de los derechos humanos, sólo puede realizarse mediante decisiones legítimas (por su origen, órgano que las toma, por su forma de ejercicio, y por la finalidad (que, precisamente, nunca puede ser la de eliminar esos derechos) de una organización que represente a toda la sociedad. En el estado actual de la civilización, esta responsabilidad - de limitar los derechos - se ha delegado en el Estado (especialmente, en los Poderes Legislativo y, en algún sentido, Judicial). Pero, y aquí está algún problema clave que pretendemos afrontar, la coalición de partidos políticos que gobierna actualmente el país ha realizado una especie de “delegación” del control y limitación de algunos derechos individuales básicos - como el derecho al trabajo - en organizaciones intermedias. En el caso “para” estatales como son los sindicatos.

De alguna manera, este trabajo trata de proponer medidas que tienden a que cualquier limitación - *rectius*, las pocas limitaciones admitidas por razones de interés general - de los derechos individuales sea analizada y, en todo caso, resuelta por el Estado de manera legítima y eficiente.

#### D. Algunos principios del Partido Nacional, rectores de las ideas concretas.

El fortalecimiento y pleno ejercicio de la libertad en todos sus aspectos. Como decía Wilson, cada vez más, el verdadero problema es el problema de la libertad, porque ésta nunca está definitivamente conquistada (Carta dirigida al país, en ocasión del plebiscito constitucional de 1980).

Nada nos define mejor. Nuestra “información genética” es absolutamente contraria a todo tipo de sujeción totalitaria; no funcionamos en régimen de sometimiento (como la “orga” tupamara, el buró central comunista, o el “führer” nacionalsocialista).

En el plano concreto se traduce en políticas tendientes a la DESMONOPOLIZACIÓN DEL PODER. Y esta desmonopolización se concreta en políticas de subsidiariedad (que en el plano geográfico político supone la descentralización), en el plano político, pero también económico. Lo que puede hacer la comunidad organizada, no lo hará el gobierno local, y lo que pueda hacer éste no lo hará el gobierno departamental, y si éste no puede actuar, lo realizará, en última instancia, el gobierno nacional.

Nada más alejado de los principios del Partido Nacional que la centralización: de los poderes del Estado y de los Poderes Políticos.

Esta ha sido la constante lucha de los blancos: la desmonopolización del poder político (especialmente patente en las revoluciones saravistas y en la lucha cívica herrerista) y del económico (mediante políticas concretas de redistribución y desarrollo, especialmente patentes en las ideas wilsonistas).

La búsqueda permanente de la justicia como meta social básica, entendida como la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes espirituales y materiales de esta época. No se trata de igualar por igualar, y menos de igualar para abajo, sino de llevar a la práctica el principio constitucional de que no habrá otra diferencia entre los orientales más que las de sus talentos y sus virtudes. Luego, cada individuo se forjará su futuro.

La práctica de un nacionalismo incluyente que fortalezca el carácter distintivo y propio de nuestra comunidad nacional basada en el respeto al Derecho

Internacional y el estricto cumplimiento a los principios de libre determinación, no intervención y pluralismo ideológico de los pueblos. De esta concepción nacionalista deriva nuestra permanente oposición a toda forma de imperialismo, sea éste militar, cultural o económico. La izquierda ha sido tradicionalmente contraria a esta concepción.

La reafirmación de la vocación americanista y de la integración económica latinoamericana Regional y Subregional - de la que el Mercosur ha sido precursor -, sin mengua de nuestra independencia e integridad histórica, política y cultural. El poner este punto como principio, pretende subrayar que no se trata de afinidades ideológicas pasajeras, sino del reconocimiento de que las sociedades latinoamericanas (y en algunos aspectos, en cuanto a las libertades especialmente, también panamericanas) tienen un origen común, se reconocen –y a veces lidian- con una idiosincrasia nativa y propia, y muchas veces son objeto de políticas contrarias de algunos centros de poder externo.

La lucha por los Derechos Humanos ha sido, y seguirá siendo, uno de los objetivos consustanciales de nuestra lucha política. En consecuencia, el PARTIDO NACIONAL continuará reafirmando los valores de solidaridad, convivencia familiar, respeto por todas las ideas y la concepción integral de la persona humana.

Los derechos humanos no se limitan, naturalmente, al derecho a la seguridad y a la vida frente al terrorismo de Estado. Preceden, como hemos manifestado en el capítulo anterior, a cualquier organización social y/estatal y por tanto deben ser defendidos siempre.

#### E. Principales problemas identificados

##### 1) En cuanto al deterioro general del “estado” de derecho.

Se han identificados algunas situaciones que, a juicio del sub-grupo, constituyen un progresivo deterioro del estado de derecho.

- Intentos de limitación del derecho a la vida.
- Dificultades notorias del instituto policial para garantizar la seguridad individual. El tema seguridad no ha sido resuelto por el actual Ministerio, la inseguridad es lo que campea en la sociedad y el reclamo de ésta es cada vez mas enérgico.
- Respecto de la libertad, baste recordar las disposiciones proyectadas de ingreso al hogar en horas de la noche, norma que solamente fue violada en épocas muy oscuras y en donde la democracia no era el sistema de gobierno.
- Vulneración de la “seguridad jurídica” mediante aplicación de leyes con efecto retroactivo.
- Vulneración del derecho al trabajo.
- Vulneración del derecho de propiedad. Por ejemplo, la aprobación de la ley de ordenamiento territorial favorece los asentamientos irregulares mediante una prescripción corta de 5 años, y habilita la expropiación sin una previa y justa indemnización, como exige la Constitución de la

República (al respecto, v. declaraciones de Gonzalo Aguirre en Búsqueda, 20.11.08, pág. 29)

- Injerencia de las corporaciones sindicales en las decisiones gubernamentales, al modo de organizaciones “para” estatales. La reciente definición del PIT-CNT de trabajar para que el Frente Amplio gane las próximas elecciones (decisión que no por sabida, deja de ser alarmante) es una demostración de que en el país gobiernan las autoridades designadas por todo el pueblo, y la organización sindical “para estatal”, conjuntamente.
- Vulneración del derecho a la intimidad. En la Reforma Tributaria, que realiza un seguimiento de la persona llegando a violar su intimidad en aras de una justicia tributaria que no es tal.
- Injerencia del gobierno en las decisiones del Poder Judicial. Esto, se ha constatado en varios ejemplos concretos:
  - o El nombramiento de encargado de la Fiscalía de Corte (Fiscal “de facto”) sin la aprobación la mayoría parlamentaria exigida por la Constitución de la República.
  - o La limitación de las facultades de la Fiscalía de Corte en la organización técnica de su personal, mediante la última ley de rendición de cuentas, afectando la independencia funcional del Ministerio Público.
  - o La amenaza de legisladores a la Suprema Corte de Justicia, cuando ésta ha resuelto la inconstitucionalidad de normas tributarias. Un diputado (Sr. Esteban Pérez) le “recordó” a la SCJ que “... parece que los magistrados se olvidan de quien vota y quien asigna cada peso que ellos gastan para impartir justicia...” El Gobierno no lo desautorizó.
  - o La participación directa del Ministerio del Interior, en las decisiones de los jueces laborales (tal la del Ministro Díaz, ante la desocupación de una fábrica).
- La aprobación, cuando no promoción, de las ocupaciones laborales, en muchos casos sin conflicto colectivo, en desmedro del derecho al trabajo de los trabajadores no sindicalizados y del derecho de propiedad del bien ocupado.
- El pago ilegítimo de seguro de desempleo para trabajadores ocupantes. Estos, en huelga según los que estiman que la ocupación es derivada de este derecho, no tienen derecho de percibir el subsidio, pero el Gobierno se los pagó.
- La violación del principio de igualdad en cuanto al derecho de ocupación. Se admite para los trabajadores privados, pero no para los públicos.
- El deterioro de la calidad técnica de las leyes. Esto se debe, por un lado al “apuro” de sacar leyes por contar con mayorías parlamentarias, y por ende la aprobación de leyes sin considerar las opiniones de las minorías parlamentarias; y por otro lado, por la ausencia de consultas adecuadas

a los técnicos (esto, ha sido objeto de especial pronunciamiento del Colegio de Abogados).

- El otorgamiento de “derechos”, sin la contrapartida de “obligaciones”. La perpetuación del “Plan de Emergencia” (mediante el eufemístico nombre de “Plan de Equidad”).
- La amenaza a los medios de comunicación, de que no se proveerá de publicidad estatal si dan noticias negativas sobre los entes públicos. El Asesor de Comunicaciones, Sr. Michel Visillac, declaró que si se habla mal del Ente Antel- no se le puede otorgar tandas publicitarias. En idéntico sentido, el semanario “Búsqueda” debido a su informe contra el Directorio del Banco de la República vio como se cortaba la publicidad.
- La decisión política de remover o “postergar” las carreras administrativas de funcionarios que no son afines al régimen. Por ejemplo, ha sido una constante en la ley de presupuesto y en las rendiciones de cuentas, la creación de cargos que, de hecho, “supervisan” o cumplen la misma función que antes cumplían otros, pero que “desplazan” y “vacían” de contenido a estos, que son ocupados por personas cuya filiación política no se ajusta a la “fuerza política”. Cuando no se elimina directamente a algún competidor político o profesional (como el caso de la “destitución” o intento de “destitución” de especialistas médicos, entre ellos, el actual Presidente del Sindicato Médico del Uruguay).

#### F. Principales propuestas planteadas.

##### 1) En cuanto a la restauración del Estado de Derecho.

###### A) En materia laboral

- Se propone la aprobación de una ley que equilibre, a la vez que proteja adecuadamente el derecho de huelga, el derecho a trabajar, el derecho a la propiedad, y el derecho al comercio.

La ley declara que la ocupación de establecimientos, locales comerciales o industriales, oficinas o cualquier tipo de unidad productiva de bienes o servicios que constituya un centro de trabajo, realizada en ejecución de medidas gremiales, contra la voluntad de sus legítimos dueños, poseedores u ocupantes a cualquier título, no está comprendida dentro del derecho de huelga amparado por el art. 57 de la Constitución de la República, con excepción de los casos previstos en esta ley. No se considerará ocupación la simple permanencia en los puestos de trabajo durante el horario de sus correspondientes jornadas.

Se dispondrá, que en caso de producirse alguna ocupación de las previstas anterioremente, se considerará configurados los presupuestos establecidos en la ley 16011 para la admisión de la acción de amparo en ella prevista. Los términos plazos y condiciones para la interposición de la acción, así como el procedimiento para su sustanciación serán los establecidos dicha ley.

Serán competentes para entender en la acción de amparo los jueces con competencia en materia laboral del lugar de ubicación del inmueble,

lo que garantizará la participación de la jurisdicción especializada en la materia laboral, con plena sujeción a los principios del derecho laboral.

En oportunidad de celebrarse la audiencia prevista en el artículo 6º de la ley 16.011, el juez mediará entre las partes e intentará la conciliación procurando el más estricto equilibrio entre los derechos de las partes involucradas.

Se exigirá prueba acerca de que la decisión de ocupar fue medida gremial decidida por trabajadores que representan a la mayoría del personal de la empresa.

Sólo será admitida la ocupación en los siguientes casos:

- peligro inminente de lock-out ofensivo por parte del empleador, sin supuesto válido que lo justifique;
- la contratación de personal con la finalidad de sustituir el personal en huelga;
- peligro grave, concreto y manifiesto de violación de derechos esenciales de los trabajadores en huelga;

Salvo que se acrediten las circunstancias enumeradas, el tribunal acogerá la acción de amparo y ordenará a la fuerza pública que proceda sin más trámite a la desocupación de los locales ocupados.

Sin perjuicio de la desocupación, a pedido de parte, el tribunal podrá decretar medidas cautelares a efectos de salvaguardar los eventuales derechos de alguna de las partes en conflicto, proveerá lo necesario en la propia sentencia que resuelve el amparo, determinando la contracautela correspondiente, si estimare que fuere necesaria. La resolución respecto de estas medidas es impugnabile en las mismas condiciones que lo es la que resuelve el amparo

- Se estudiará la forma de equilibrar los derechos sindicales con los empresariales. La ley de protección sindical, es en realidad una ley de "privilegio sindical". En particular, deberá establecerse que los fondos recaudados por los trabajadores para el sindicato, no podrán ser utilizados para sostener actividades político-partidarias.
- Se estudiará la ley de Consejos de Salarios para adaptarla a las necesidades actuales. En especial, se admitirá que prevalezcan los acuerdos por empresas, sobre los acuerdos por ramas de actividad.
- La ley admitirá la variación de las condiciones de trabajo (horarios, horas trabajadas), siempre que ello fuera fruto de una negociación libre, en igualdad de condiciones entre trabajadores y empleadores, y con la garantía del Estado.

B) En materia de procesos especiales para atender en forma urgente la violación de derechos individuales.

a) En cuanto a la acción de amparo.

- Se promoverá una reforma de la ley de Amparo, ampliando la competencia y los presupuestos por los que dicha acción puede



admitirse; en particular, se propone no exigir, o permitir al juez un análisis más laxo del requisito de existir otros procedimientos que permitan la defensa del derecho que se intenta proteger. De esta manera, se intenta facilitar el ejercicio de la acción de amparo ante la lentitud del resto de los procesos.

- Se estudiará la creación de jurisdicción especializada en materia de amparo, distinguiendo el ámbito del derecho privado y del derecho público.

b) En cuanto a la reforma del proceso de anulación de los actos administrativos ilegítimos, y en los procesos de responsabilidad contra el Estado.

- Se promoverá la creación de tribunales de menor jerarquía en el proceso de anulación de actos administrativos, bajo la superintendencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- Se procurará atribuir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la posibilidad de disponer medidas que estime adecuadas en cada caso para tutelar los derechos y deberes legítimos de los individuos, con la misma amplitud con que tiende a reconocerlas el Derecho Procesal contemporáneo.
- En caso de plantearse la discusión en el ámbito político de una reforma constitucional se procurará incluir modificaciones en cuanto a:
  - o La reducción de los plazos para la resolución de recursos administrativos.
  - o La eliminación de la condición previa de recurribilidad ante la propia administración, para habilitar la vía anulatoria.
  - o Se promoverá la ejecutabilidad por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa de las decisiones de anulación de los actos administrativos ilegítimos.
- Se promoverá la creación de Tribunales de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, para contar con jurisprudencia especializada en esta materia.

c) En cuanto al procedimiento de inconstitucionalidad.

- En caso de plantearse la discusión en el ámbito político de una reforma constitucional se procurará estudiar la viabilidad de otorgar al recurso de inconstitucionalidad efecto erga omnes, para determinados casos en que deba garantizarse el principio de igualdad.
- Se garantizará la independencia del Poder Judicial, y se evitará toda injerencia política en las decisiones sobre inconstitucionalidad de las leyes.

d) En cuanto al fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial y la Magistratura en general.

- Se evitará toda discriminación hacia el Ministerio Público y Fiscal en el otorgamiento de recursos presupuestales.
- Se evitará toda injerencia política en las decisiones de los fiscales.
- Se restituirá a la Fiscalía de Corte de los poderes que le corresponden en cuanto a la organización técnica y funcional del servicio.
- Se promoverá la carrera judicial, dotando a los magistrados de remuneraciones acordes a sus funciones; en particular, sin detrimento de la máxima preservación de la independencia del Poder Judicial, se promoverán medidas tendientes a favorecer el ascenso de los magistrados más calificados.
- Se promoverá la formación de los magistrados, mediante el otorgamiento de facilidades en todas las entidades educativas, públicas y privadas, del país.
- Se establecerá la obligación legal de toda entidad estatal, autónoma o no, de cooperar con las requisitorias judiciales (en los términos y las condiciones que se reglamentará), especialmente en todo lo relativo al apoyo técnico en cuestiones especializadas.
- Se establecerá la obligación de proveer a los Sres. Magistrados de todas las bases de datos jurídicas disponibles en el país. Sin perjuicio del establecimiento de una compensación adecuada. En particular, se proveerá de los recursos necesarios para que los magistrados del interior del país cuenten con acceso electrónico inmediato a las bases de doctrina y jurisprudencia existentes en el país.
- Se dotará de recursos al Poder Judicial para completar el proceso de informatización. En particular, se favorecerá la informatización de los tribunales del interior.
- Se dotará de recursos al Poder judicial para la implementación del expediente electrónico.
- Se promoverá la creación de tribunales de mediación, zonales, los que tendrán intervención preceptiva en materias menores, que pueden sustraerse a la intervención del Ministerio del Interior y pueden evitar el inicio de procesos largos y costosos.
- En materia penal, se estudiará, en consulta con la Suprema Corte de Justicia, la necesidad de contar con tribunales especializados en determinadas materias penales particularmente complejas, como las relativas al crimen organizado, los delitos económicos, el lavado de dinero y tráfico de estupefacientes, etc.
- Se estudiarán, en consulta con la Suprema Corte de Justicia, medidas legislativas para el acortamiento de los procesos judiciales.
- Se ampliará el Programa de Fortalecimiento del Poder Judicial, renovando los términos a vencer, y promoviendo nuevas metas para el próximo quinquenio. En particular, se buscarán los recursos para universalizar la creación de un Sistema de Notificaciones Urgentes, lo que ha sido objeto ya de estudio por parte del Poder Judicial en el marco del Programa mencionado y está en vías de concretarse parcialmente.