

LOS CONFLICTOS DE LA VIDA COTIDIANA Y LOS DERECHOS HUMANOS

por

FERNANDO URIOSTE BRAGA

SUMARIO:

I. Introducción. A) Los conflictos de la vida cotidiana. B) Los derechos humanos. II. La instancia de conciliación. A. La práctica en nuestro país. B. El acceso a la justicia y la conciliación. III. La decriminalización en el Derecho Penal. IV. Otros medios alternativos: mediación y negociación. A) Ambito y técnicas de aplicación. B) Violencia familiar. Asistencia a la mujer. 1) Violencia familiar. 2) La oficina técnica de asistencia. V. El Tribunal de Faltas. A) Competencia y funcionamiento. B) Los casos observados en el Tribunal. C) Algunos casos de la muestra. VI. Servicios policiales. A) Introducción. B) Concepto de Policía. Cometidos esenciales. C) La autoridad policial. D) Discrecionalidad policial. E) Algunas observaciones sobre las quejas y denuncias. F) Algunos casos a vía de ejemplo. VII. Conclusiones.

SOLUCION DE CONFLICTOS DE LA VIDA COTIDIANA

I. INTRODUCCION

A) Los conflictos de la vida cotidiana

La investigación propuesta, trata de analizar aquellos conflictos que se les presentan a las personas en su diario vivir en sociedad. Se trata de cuestiones que surgen entre vecinos por circunstancias de la convivencia. También comprende ciertos conflictos que surgen en el ámbito privado de la vida familiar y que se manifiestan como agresión o violencia contra una de las personas que integran la familia o ese ámbito privado. Se trata en estos casos de los denominados bajo la expresión "violencia familiar". También veremos otros conflictos que se plantean casualmente en la vida cotidiana de las personas. Están por ejemplo los suscitados entre el pasajero y el taximetrista o dentro de un ómnibus, por cuestiones del momento (no poder pagar el importe del viaje, discusiones con el conductor o entre los pasajeros, etc.); también nos encontraremos con conflictos suscitados en ámbitos

públicos que surgen de imprevisto. Así, ellos pueden presentarse en un espectáculo de fútbol o un concierto, a la salida o dentro de una discoteca, o en un bar.

Los conflictos interindividuales observados en esta investigación se refieren exclusivamente a los denunciados ante autoridades administrativas dentro del Departamento de Montevideo. En segundo lugar, la investigación de campo centralizó los casos observados al año 1993 y durante este período, los relevamientos se hicieron en los meses de Julio y Agosto de ese año.

Estas situaciones tienen en común su pequeña entidad. Se trata de conflictos en los que se altera la tranquilidad pública, pero los actores no incurrir -en principio- en ningún ilícito penal. Este es un primer límite a nuestra observación. Todo conflicto que por su gravedad diera lugar a un ilícito penal, queda por esa circunstancia fuera de nuestro campo de observación en la medida en que nuestra legislación impone una determinada forma de solución que es la vía judicial. La acción penal en nuestro derecho, es pública y corresponde generalmente su ejercicio a los representantes de la comunidad -los fiscales- .

No obstante lo afirmado, en las situaciones ilícitas se presentan algunos casos en los cuales la ley requiere lo que se llama "la instancia de parte", que actúa como una condición previa a la intervención judicial. En estos casos el ofendido tiene que hacer la denuncia ante la Justicia y recién entonces puede la comunidad a través de su representante proseguir la acción.

La situación más común está referida a casos de lesiones que presentan las personas por riñas o disputas en un entorno familiar, y que tienen que ser evaluadas por el médico forense a los efectos de determinar su entidad. Estos casos -lesiones leves u ofensas- luego de la denuncia policial van a la Oficina del Técnico Forense a esos efectos, y luego de la intervención del médico, se remiten al Juzgado Penal de Turno si corresponde. Allí se aguarda la posterior instancia del ofendido. Si no se produce, la denuncia se archiva.

Se trata de cientos de casos que llegan hasta el umbral de la denuncia y esta no llega a plantearse por la falta -desconocimiento- de ratificación por la parte ofendida. Tan es así que los juzgados penales no llegan siquiera a abrir un expediente penal a estas situaciones. La denuncia se incorpora a un bibliorato y el juez personalmente decidirá el futuro del caso. Hasta el año 1993 estas cuestiones no las resolvía el juez, ellas eran resueltas por el

actuario. La ilegalidad de esta circunstancia llevó a la solución actual que deja su resolución al arbitrio del magistrado. Por cierto que generalmente no hay lugar a una instancia penal por decisión del juez que simplemente decreta: libertad y antecedentes. Significa que el implicado queda libre y se anotan sus antecedentes en su ficha sin que la justicia hubiera realizado alguna intervención entre las partes. Esto en la mayoría de los casos, porque así lo impone el ritmo de trabajo del Juzgado y la poca entidad del asunto.

Si se trata de un ilícito menor -una falta- el Juzgado lo remite al Tribunal de Faltas. También ocurre este final, en la mayoría de los casos de denuncias presentadas ante las Comisarías, y que se remiten al Tribunal de Faltas, porque considera que se ha incurrido en un ilícito penal.

El estudio de estas denuncias en el Tribunal de Faltas es uno de los capítulos principales de nuestra investigación. Estas situaciones nos presentan con toda nitidez las limitaciones que tiene en estos casos la solución judicial de los conflictos. Se manifiesta especialmente en materia penal, cuando la actividad del juez se limita a la determinación de si existe o no un ilícito y establecer la pena que le corresponde. El estrecho y riguroso margen legal es en muchos casos un impedimento para la composición del conflicto.

Tendremos entonces oportunidad de considerar cómo la prudencia judicial recorre a veces caminos laterales lícitos para propiciar la realización de la justicia. La prescripción de la acción, la no acusación por parte del Fiscal o la simple demora para provocar aquella prescripción, son instrumentos de uso común para dejar de lado la intervención judicial considerada inconveniente en razón del caso. La pequeña entidad o la autocomposición del conflicto por las partes intervinientes, inducen a la adopción de esas soluciones.

También quedan fuera de la observación de esta investigación la multitud de conflictos en materias civil, comercial, laboral y de familia en los cuales las partes han optado por la vía judicial. En todos estos casos sí nos importan los pasos previos que las partes tienen que dar, por virtud de la disposición constitucional (art. 255), que establece la obligatoriedad de tentar la conciliación previa a la instancia judicial: "No se podrá iniciar ningún pleito en materia civil sin acreditarse previamente que se ha tentado la conciliación ante la Justicia de Paz, salvo las excepciones que estableciere la ley".

Este mandato constitucional tiene enorme trascendencia en cuanto puede establecer un mecanismo de solución de conflictos que si estuviera bien instrumentado podría lograr una importante reducción de las actividades del Poder Judicial. La lentitud de la justicia es consecuencia, en importante medida, de la excesiva cantidad de casos que tiene que resolver.

La investigación no tiene por objeto el estudio de los conflictos, su generación, su estructura y características.

Lo que se trata de averiguar es qué ocurre luego de producido el conflicto. Especialmente en las situaciones donde no hay una intervención preceptiva de la autoridad pública (caso típico del ilícito penal), y por lo tanto resulta de interés conocer cómo las partes involucradas lo solucionan.

Se pregunta: ¿tiene nuestro orden jurídico alguna instancia para estos casos, fuera de la instancia de conciliación mencionada? ¿Qué resultados brinda esa conciliación previa? Al respecto veremos algunas cifras proporcionadas por la Justicia de Paz de Montevideo.

Se acepta como válido, que si las circunstancias que dieron lugar al conflicto no se asumen y no se arbitra una solución, esas motivaciones perjudican la convivencia pacífica. Al menos el ánimo del agraviado no será el mejor para una convivencia pacífica posterior. Esto sin perjuicio de reconocer que el tiempo es un gentilhombre y que por su simple transcurrir es capaz de borrar los agravios o de hacer olvidar los malos momentos. Lo cierto es que una sociedad no puede procurar su convivencia pacífica y su seguridad, apostando exclusivamente a los efectos terapéuticos del tiempo.

Vinculado a este aspecto, muchas veces resulta fundamental como medio de descarga de una violencia interna y privada, la posibilidad de la denuncia o de la consulta ante una instancia social exterior. Esta posibilidad de que una persona pueda descargar sus frustraciones o sus heridas afectivas resulta un medio de enorme trascendencia y permite a la víctima recuperar el buen ánimo. Un caso ejemplar de lo afirmado, es el servicio de auxilio a la mujer que ha puesto en funcionamiento la Intendencia de Montevideo con la colaboración de varias ONG. También dentro del Ministerio del Interior y de Educación y Cultura hay un servicio similar. La mera posibilidad de una consulta telefónica es un alivio que permite dejar el lastre anímico que se lleva y no se puede soportar, y funciona como un instrumento pacificador de la convivencia.

En este sentido cabría también mencionar ciertos institutos religiosos que inducen a sus fieles a plantear estas situaciones ante el Pastor o Rabino; también la confesión dentro de la Iglesia Católica, que aligera la carga del penitente y le permite continuar su viaje con el ánimo más ligero.

Si los resultados de estos medios alternativos son satisfactorios, resulta en primera instancia conveniente extender estos servicios sin distinción de sexo y para otras situaciones conflictivas. Se trata de una forma de lograr la justicia por medio de la autocomposición de los conflictos, recorriendo una etapa de negociación previa a la composición.

Estas modalidades han adquirido hoy en día un importante reconocimiento en lo que se llama "uso alternativo del derecho". Al respecto cabría anotar que se trata, más de un regreso a instrumentos primitivos de la justicia y por lo tanto no alternativos.

En esta presentación del tema hemos de ver, además de los conflictos comprendidos y que someramente fueran individualizados, la relación de los mismos con los derechos humanos. En qué términos aparecen ellos involucrados.

B) Los derechos humanos

Se presentan directamente involucrados diversos derechos fundamentales. Los conflictos mencionados tienen como consecuencia general, alterar la privacidad de las personas. Este aspecto es evidente dentro de los conflictos entre vecinos o en los ámbitos de convivencia social. También el honor, la dignidad y la imagen de la persona pueden verse alterados como consecuencia de estos. Pero especialmente el derecho de acceso a la justicia es el que está más implicado en estas situaciones.

Veamos las disposiciones normativas que nos permitirán visualizar los ámbitos de regulación. Comencemos por las disposiciones de nuestra Constitución:

El art. 7 según el cual: "Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general".

El art. 10: "Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados.

Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la Ley, ni privado de lo que ella no prohíbe".

El art. 11: "El hogar es un sagrado inviolable. De noche nadie podrá entrar en el sin consentimiento de su jefe, y de día, sólo de orden expresa de Juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley".

El art. 18: "Las leyes fijarán el orden y las formalidades de los juicios".

El art. 30: "Todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República".

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se establece en su art. 8: "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley".

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 3, luego de insertar el compromiso de todos los Estados Parte de respetar y garantizar a todos los individuos que estén en su jurisdicción, los derechos reconocidos en ese Pacto, dice en su numeral 3: "Cada uno de los Estados parte en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiere sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.

b) la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquier otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial".

La Convención Americana de Derechos Humanos regula de un modo similar esta situación, en el art. 25 con la denominación Protección Judicial.

1.- Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2.- Los Estados partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de un recurso judicial;

c) a garantizar el cumplimiento por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

Ambos tratados fueron ratificados por Uruguay y son normas vigentes en la comunidad internacional y en nuestro derecho interno. La Declaración universal es también una norma vigente y válida como norma internacional consuetudinaria.

El derecho a un recurso efectivo ha sido también desarrollado en nuestro país, por la ley que estableció y reglamentó el recurso de amparo (ley 16.011).

Todo este cuerpo normativo puede aplicarse a situaciones similares a las encuestadas en las observaciones de campo.

II. LA INSTANCIA DE CONCILIACION

A) La práctica en nuestro país

El mandato constitucional de intentar la conciliación previa a toda reclamación judicial sobre una materia disponible a la voluntad de las partes es una de las características de nuestro sistema. La práctica nos ha mostrado que este instrumento no ha desarrollado todas las posibilidades que en teoría ofrece. En los hechos, la conciliación previa es una mera instancia burocrática que se llena con el menor esfuerzo. La práctica del menor esfuerzo se aplica a todos los actores: actor, demandado, víctima, jueces y funcionarios.

Los Jueces de Paz que tienen esta competencia, han delegado en sus funcionarios esta tarea. Las partes tampoco asumen esta posibilidad. Quien ha sido dañado y es posible actor, tiene la certeza que la persona citada no va a concurrir. Esta ausencia no tiene ninguna consecuencia en el procedimiento posterior ni en la contienda de fondo. Por ese motivo esta instancia conciliatoria es intrascendente.

Este panorama no ha variado con la sanción del nuevo Código de Procedimiento Civil. Apenas hay una presunción simple en contra del ausente, que admite prueba en contrario. El actual régimen establece además de la conciliación previa, otra tentativa dentro del procedimiento, una vez que las partes han establecido sus pretensiones y defensas.

Veremos que los resultados varían notoriamente en uno y en los otros casos. En las conciliaciones preliminares -en el juicio- es mucho mayor el número de asuntos transados. Las conciliaciones previas siguen arrojando muy pocos casos de transacciones o composiciones de litigios.

Veamos las cifras de cinco juzgados de Paz: 30, 31, 32, 33 y 34 en todo el año 1993.

Paz 30.-	Conciliaciones previas:	transaron 30%
	Conciliaciones preliminares:	transaron 50%
Paz 31.-	Conciliaciones previas:	transaron 10%
	Conciliaciones preliminares:	transaron 12%
Paz 32.-	Conciliaciones previas:	transaron 50%
	Conciliaciones preliminares:	transaron 50%
Paz 33.-	Conciliaciones previas:	transaron 30%
	Conciliaciones preliminares:	transaron 50%
Paz 34.-	Conciliaciones previas:	transaron 15%
	Conciliaciones preliminares:	transaron 10%

Estas cifras nos dan una media de 27% de transacciones en las audiencias de conciliación previa y un 35% de transacciones en las audiencias preliminares⁽¹⁾.

Más allá de las cifras estadísticas, las experiencias de los magistrados indican variables importantes. Así la referencia a la edad de los abogados resulta importante a los efectos de lograr un arreglo transado. Aquí se señala que los abogados jóvenes tienen una estrategia más combativa y son renuentes a los arreglos. En cambio los mayores, de más edad y experiencia, son proclives a los arreglos. Esta información percibida por los jueces como tendencia, es consecuencia de la formación que brinda nuestra Facultad de Derecho, en la cual no se proporcionan elementos para que el estudiante aprecie las ventajas de la negociación y autocomposición de los conflictos. Ello será una consecuencia de la práctica profesional posterior.

Hoy -1994- nuestra Facultad de Derecho ha asumido esta falencia y se han programado cursos especiales para graduados sobre negociación y composición de conflictos. También el C.E.J.U. ha asumido esta actividad, brindando capacitación a los jueces a los efectos de posibilitar estos procedimientos alternativos.

En su obra sobre Estudio del Proceso⁽²⁾, el Dr. Gelsi Bidart señala que en todo el mundo se está produciendo un movimiento hacia la implantación de conciliadores no judiciales, a lo que no es ajeno nuestro país. Señala así la conciliación previa ante

⁽¹⁾ Información proporcionada por la Dra. Hernández que tiene a su cargo el despacho del Juzgado de Paz 30. Las cifras en su Juzgado están por encima de los promedios.

⁽²⁾ Gelsi Bidart, Adolfo *Estudio del Proceso*, Ed. Universidad Ltda., Mvdeo.: 1984, T. II, pág. 81.

el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en conflictos del trabajo; ante el Departamento de Contralor Legal en materia de viti-vinicultura; ante la Dirección General de Aeronáutica en tales problemas, etc.

Los resultados que ofrecen estas innovaciones, arrojan cifras por lo demás elocuentes. La función conciliatoria en materia laboral, establecida por la ley 14.188 del mes de abril de 1974 -instrumentada por el gobierno militar de facto, a los efectos de controlar la conflictividad social- ha demostrado los efectos pacificadores de la conciliación previa.

La citada ley estableció la obligación de tentar la conciliación previa ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como requisito de admisibilidad de la demanda y sin perjuicio de otra audiencia conciliatoria que se realiza ante el Juez, luego de contestada la demanda.

De acuerdo con los datos estadísticos que proporciona el Dr. E. Véscovi en su trabajo sobre la Justicia Conciliatoria⁽³⁾, en el año 1980 se realizaron:

Consultas	37.490
Audiencias	21.851
Acuerdos	15.738
Porcentaje de asuntos conciliados:	72%
Testimonios para la vía judicial:	1.486

En el año 1981 se realizaron:

Consultas	39.645
Audiencias	18.259
Acuerdos	9.210
Porcentajes de asuntos conciliados:	50%

Menciona también el autor, la experiencia conciliatoria de la Defensoría de Oficio de Menores que para el año 1981 obtuvo:

Consultas	35.839
Audiencias	2.192
Porcentajes de asuntos conciliados:	64%

⁽³⁾ Véscovi, E. *Justicia Conciliatoria*, Revista Uruguaya de Derecho Procesal, Mvdeo.: 1982, T. 2, págs. 161 a 184.

Estas cifras, al igual que las anteriores, nos permiten aseverar, de modo similar a la conclusión del Dr. Véscovi: “nuestra justicia conciliatoria no ha alcanzado el desarrollo que podemos comprobar en los demás países del mundo...”

Hay un aspecto de carácter material que ha alejado a la justicia de los habitantes. Se trata de una medida administrativa tomada por la Suprema Corte en décadas pasadas que tuvo por objeto centralizar todos las sedes de los Juzgados de Paz en un centro urbano de la calle Zabala. Esta medida bien vista por los abogados en cuanto se les acercaba a sus despachos las sedes judiciales, tuvo respecto del hombre común un efecto contrario. La justicia se retiró de los lugares habitados, se fue de los barrios montevideanos para abroquelarse en la Ciudad Vieja, donde está el centro bancario y judicial.

B) El acceso a la justicia y la conciliación

Como consecuencia de lo expresado, el Poder Judicial se alejó de los habitantes. La medida mencionada parecía razonable en cuanto el requisito constitucional de la conciliación previa, antesala de la acción judicial, no tenía mayor eficacia. Era un requisito burocrático más que había de cumplirse. Los jueces delegaban sus funciones en los funcionarios, los citados no concurrían y estas ausencias no tenían consecuencias en el procedimiento jurisdiccional.

Esta realidad uruguaya se ve alterada por un cambio que se introduce en otros sistemas jurídicos. Enfrentados a otros problemas y especialmente a la lentitud de los procedimientos jurisdiccionales, la gran cantidad de asuntos que los tribunales tienen que resolver y la emergencia de nuevos conflictos que surgen en sociedades de alto consumo y creciente densidad de población, tiene como respuesta la creación de instancias conciliatorias para atender estas nuevas demandas.

Estas circunstancias, mencionadas en el estudio del Dr. Gelsi (1984), llevaron a la doctrina al estudio de esta nueva realidad. En la década de los ochenta, la doctrina especializada y extranjera se ocupa ampliamente de este problema. El estudio del Dr. Véscovi es de 1981 y está referido al coloquio realizado en Pau - Francia- en julio de 1981, convocado por la Asociación Internacional de Ciencias Jurídicas, sobre el tema: “El arreglo de los conflictos fuera de los Tribunales”.

Nuestro país experimenta estos problemas en la década del '90 y aborda con buen criterio una transformación de la función jurisdiccional con la sanción de un nuevo código de procedimiento que actúa sobre las materias civil, comercial y familia. Sus efectos han sido altamente satisfactorios porque ha reducido la duración de los juicios de modo notorio, ha logrado una mayor participación de los jueces en el procedimiento que hoy es básicamente oral. Todas estas modificaciones le han

permitido al Poder Judicial atender más asuntos y resolverlos mejor. Pero no ha resuelto estos aspectos que consideramos en esta investigación.

Los nuevos conflictos derivados de la convivencia vecinal o que se plantean en la existencia cotidiana no tienen un instrumento adecuado para su solución. Los Juzgados de Paz reclusos en el centro de la ciudad, con competencias jurisdiccionales que no les permite atender estos problemas. Las transformaciones habitacionales de la ciudad de Montevideo y los cambios en las costumbres de vida por la introducción de hábitos de consumo, plantean esos mismos problemas.

La experiencia en el derecho comparado, señala que la instancia de conciliación ofrece grandes oportunidades para resolver esta clase de conflictos "existenciales" derivados de la convivencia.

Las bondades del instrumento conciliatorio son en gran parte adecuación al tipo de conflicto que tiene por causa. La conciliación es un procedimiento sencillo que no plantea problemas en cuanto a la rigidez de los actos procesales. Se desarrolla en audiencias que presentan un ámbito acogedor para las partes que deben concurrir sin asistencia de abogados o expertos. El Juez o Mediador tiene que tener una capacitación especial sobre la materia. Tiene que dominar el arte de la negociación y manejar con mucha psicología el conflicto, pues tiene que conducir a los contendores al encuentro de una solución que los deje satisfechos.

Lo fundamental en la conciliación es la recomposición de un ambiente de respeto entre las partes, a las cuales se les ha de convencer de los beneficios recíprocos que supone la aceptación de un arreglo. La obtención de ese objetivo tiene que ser asumido por las partes que de esa manera recuperan una situación anímica pacífica. No se trata de la aplicación pura y simple del derecho, sino de la reconstrucción de un ámbito que permita la futura convivencia.

Esta justicia conciliatoria puede ser organizada como una instancia especializada del Poder Judicial o como una Justicia alternativa a la jurisdiccional. La elección de una u otra modalidad implica resolver si el Poder Judicial es el más apto para desarrollar esta función, o si por el contrario, es conveniente desarrollar esta instancia fuera de la justicia común, como una justicia alternativa y especializada.

En alguna medida se replantea aquí toda la discusión, con argumentos a favor y en contra, de las justicias especializadas fuera del Poder Judicial. Por ello consideramos que podemos saltar este capítulo argumental y llegar a una conclusión sobre el punto.

No es una justicia alternativa, porque el mecanismo de la conciliación está insito en la esencia misma de la justicia. No es apropiado afirmar que se trata de un modo alternativo. Por el contrario, si abordamos la tarea jurisdiccional que toda

sociedad desarrolla para resolver sus conflictos, nos encontramos que la conciliación entre las partes es una modalidad originaria y anterior a la judicial. Originariamente, los jueces surgen como personas sabias y de gran autoridad moral que cumplen sus funciones en una tarea de conciliar las pretensiones de las partes. Y esto es así desde siempre, porque la fuerza moral que tiene una solución acordada por las partes es mucho mayor que la que tiene una sentencia pronunciada por un tercero. En este caso, el perdedor difícilmente quedará satisfecho con el fallo.

Por este motivo, creo que es correcta la actitud de la Suprema Corte de Justicia de reivindicar como una competencia propia del Poder Judicial la de establecer una instancia conciliatoria. La disposición constitucional ofrece un fundamento normativo invaluable. A la fecha, febrero de 1995, ha anunciado la puesta en acto de Juzgados de Paz -ocho- con estas funciones específicas, itinerantes y próximos a los barrios alejados. De este modo, el acceso a la justicia será favorecido por esta medida.

Sin perjuicio de la instancia conciliatoria, las partes tendrán expedita la vía judicial, si los procedimientos no tienen éxito. También en la instancia judicial, el juez de la causa intentará la solución amigable.

El renacimiento de la conciliación no es un fenómeno exclusivo del derecho procesal interno de los países. También en el ámbito internacional vemos el mismo reconocimiento a la conciliación. La conciliación obligatoria se ha extendido en el derecho internacional público como mecanismo de solución de las controversias entre los Estados. Ello es así, especialmente en las grandes codificaciones en las cuales resulta imperioso acordar mecanismos de solución pacífica. Un caso típico es en la reciente Convención sobre el Derecho del Mar.

III. LA DECRIMINALIZACIÓN EN EL DERECHO PENAL

A partir de la década de 1960, comienza en el mundo occidental un proceso doctrinario crítico a los sistemas penales vigentes. El fracaso de la ideología del tratamiento resocializador en sus diversos niveles, los costos individuales y sociales del delito, el desfasaje de las leyes con ciertas culturas, la abultada cifra negra e incluso las contradicciones intra-dogmáticas son algunos de los aspectos que caracterizan la crisis de los sistemas penales y su disfuncionalidad respecto a las necesidades de protección real del hombre⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Ver al respecto la obra del Dr. Raúl Cervini *Los procesos de decriminalización*, Ed. Universidad, Mvdeo: 1992.

Uno de los aspectos más revulsivos, es el relativo a la decriminalización. Se trata de constatar la inflación de las normas penales y de buscar una alternativa para disminuir al mínimo la intervención del sistema penal. Estas cuestiones dan lugar a variados encuentros académicos y científicos relacionados con estos temas. Todo este proceso culmina con el informe sobre decriminalización elaborado por el Comité Europeo sobre problemas de la criminalidad en 1980.

No se trata de un mero recorte de normas penales. Lo cuestionado en este proceso es la función del derecho penal y su desajuste respecto al individuo. Se trata de una mejor adecuación del sistema penal al hombre y a sus nuevas necesidades y situaciones. Así que, por un lado, será un esfuerzo por eliminar ciertas normas penales, ciertos ilícitos menores; por otro lado, la creación de nuevas figuras delictivas que respondan a hechos que no estaban previstos y que se presentan con los cambios tecnológicos.

Este tema es abordado con seriedad y suficiencia por el Dr. Raúl Cervini en su tesis monográfica para acceder a Profesor Adscripto en Derecho Penal, en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, en la obra citada. Son muchos los conceptos que tomaremos de esta obra, pues de alguna manera se vinculan con el objeto de esta investigación.

Para el Comité del Consejo de Europa, en el informe mencionado, “se entiende por decriminalización, aquellos procesos por los cuales la competencia del sistema penal para aplicar sanciones como una reacción ante ciertas formas de conducta, se suprime respecto a esa conducta específica⁽⁵⁾”. Esta situación puede presentarse bajo tres modalidades:

La formal o en sentido estricto, cuando la conducta ilícita es ahora reconocida como lícita. Así por ejemplo dice Cervini, la relación homosexual entre adultos, el aborto consentido o el adulterio. El Estado deja de castigar esas conductas.

En otros casos, hay una decriminalización sustitutiva. Así las penas previstas para determinadas conductas se suprimen y se las sustituye por sanciones de otra naturaleza. Los delitos de escasa importancia se sustituyen por sanciones administrativas o fiscales.

La tercera modalidad es la decriminalización de facto, cuando el sistema penal deja de accionar sin que formalmente haya perdido su carácter de ilícito penal.

Comentando esta modalidad, el Dr. Cervini menciona la insólita experiencia en nuestro país, con relación al Libro III del Código Penal, que trata de Las Faltas. Fue decriminalizado de facto durante decenios y recientemente se puso en funciona-

⁽⁵⁾ R. Cervini, op. cit., pág. 57.

miento el Tribunal de Faltas. Y todo ello, “para perseguir típicos asuntos de bagatela que eran -reiteramos- letra muerta”.

Esta modalidad fue detectada en las observaciones realizadas por este equipo investigador, en el Tribunal de Faltas con relación a la llamada “mosqueta”. Se trata de un “juego” ilegal -más bien una modalidad fraudulenta de engañar al apostador que invariablemente pierde- que se desarrolla en la calle a la vista del público. El apostador tiene que adivinar en cuál de los tres vasos está la pelotita. En el mes de febrero de 1995, la Jefatura de Policía hizo un comunicado público al respecto, según el cual el año pasado se realizaron 290 procedimientos con relación a este juego. Como consecuencia fueron detenidas 538 personas, que fueron sometidas al Tribunal de Faltas. Dos fueron procesados con prisión, 90 sin prisión. En libertad con antecedentes 269, 120 con libertad y emplazadas (en estos casos el vencimiento de los plazos producen la prescripción de los procedimientos), y 57 fueron liberados con presuntorio. Como consecuencia de los procedimientos, fueron requisados 246 tablas, 541 vasos, 176 pelotitas y 23 caballetes. Los mosqueteros siguen presentes en nuestra principal avenida.

La modalidad sustitutiva puede manifestarse también como diversificación, que se traduce en la remisión del problema a las partes, para que ellas lo resuelvan con o sin ayuda de un organismo externo. En este caso, el Dr. Cervini tiene una nota de suma importancia. Se refiere a la actuación de una instancia alternativa de justicia que se ha experimentado en Canadá:

“La Red Pro Justicia Comunitaria y Solución de conflictos se formó en 1985, con el propósito de servir como vehículo para compartir información y crear nuevos modelos en materia de justicia. La red ofrece un punto focal para la interacción entre mediadores, abogados, docentes, investigadores, administradores y personal de la justicia criminal”.

“Sus miembros representan muchos intereses: controversias vecinales, reconciliación de delincuentes y sus víctimas; conflictos ambientales; problemas familiares, alternativas destinadas a evitar juicios y problemas de las víctimas”.

“La fuerza y valor de la Red reside en su diversificación”. En efecto los intereses mencionados han significado la creación de diferentes programas:

l) servicio de mediación comunitaria: permite que las partes involucradas en una disputa se reúnan con mediadores que ayuden a resolver el conflicto.

“Las controversias más comunes se vinculan con situaciones vecinales, familiares, laborales y de locación.” Este proyecto se inició en 1980 y se financia con

aportes individuales, de los gobiernos municipales y matrículas y cuotas de cursos de capacitación.”

2) Programa de reconciliación entre el delincuente y la víctima. Se dedica a casos en los cuales una persona es condenada por delitos tales como el robo o vandalismo. Los mediadores reúnen al delincuente para que todo quede como era antes. El intercambio de ideas conducente a una indemnización procura, así mismo, aliviar las heridas emocionales.

3) Servicio para las víctimas de abusos sociales: proporciona una atmósfera curativa dentro de la cual es posible que comiencen a aliviarse los traumas producidos por el abuso sexual. Las víctimas- adultos, niños, adolescentes, madres y esposos- se reúnen en grupos para ayudarse a recuperar su dignidad y a lograr un control de los terribles momentos pasados⁽⁶⁾.”

Por estas consideraciones, el autor sostiene, que esta criminalidad de bagatela se debe excluir del sistema penal. Coincide al respecto con el Dr. Langón Cuñarro, cuando sostuvo “que si los jueces no persiguen los delitos de ínfima categoría o peligrosidad, porqué razón se van a perseguir las faltas que por definición, son menos graves que el delito menos grave”⁽⁷⁾.

Todo este proceso crítico plantea todavía muchas interrogantes y, empero, permite algunas conclusiones. Quizás la más importante se refiere al postulado de la decriminalización. “No cabe duda, dice el Dr. Cervini, que cada vez que se recurre a la vía punitiva con la pretensión de solucionar un conflicto se está reconociendo un fracaso colectivo, pues intrínsecamente la pena representa un mal que debe ser evitado en la medida de lo posible”.

“El legislador debe tener presente esto a la hora de crear nuevas normas penales o al ponderar la real necesidad de las ya existentes, tomando conciencia de que no debe buscarse la solución fácil de la vía punitiva para erradicar problemas frente a los cuales no se han intentado aún todas y cada una de las estrategias extra-penales aconsejables ni menos aun para tranquilizar al electorado ante la aparición de alteraciones sociales. En suma, el Derecho Penal no debe ser un parche de incipientes desajustes sociales sino el último recurso de la comunidad”⁽⁸⁾.

Compartimos en su totalidad esta afirmación. El objetivo de esta investigación fue precisamente rastrear en la vida ciudadana de Montevideo los instrumentos de

⁽⁶⁾ R. Cervini, op. cit. nota 28 págs. 60 y 61.

⁽⁷⁾ Langón Cuñarro, *Enfoque crítico sobre Criminalización de las faltas*, trabajo inédito, mimeo para su conferencia en Tacuarembó durante el Congreso de la Asociación de Magistrados del Interior, octubre de 1989, pág. 22; citado por R. Cervini en op. cit. pág. 95, nota 18.

⁽⁸⁾ Op. cit., pág. 155.

solución de conflictos. Pretendimos encontrar algunos modos alternativos y las vías expeditas para realizar ese objetivo.

Partimos de situaciones que no caían directamente en el ámbito penal, porque allí podían presentarse instrumentos adecuados. También investigamos ciertos ilícitos menores -las mencionadas bagatelas- a los efectos de evaluar el funcionamiento de un sistema judicial penal y su adecuación a cierto tipo de conflictos.

El Dr. Cervini concluye su monografía con la cita de unos conceptos del Dr. Zaffaroni que también suscribimos. “Cuanto más sean los conflictos que una sociedad derive a su sistema penal, mayor será la incapacidad para resolverlos que con ello ponga de manifiesto, al tiempo que revelará su grado de desintegración comunitaria”⁽⁹⁾.

Una de las conclusiones que surgen de la presente investigación es la inexistencia de modos alternativos de solución de conflictos. El Poder Judicial no atiende esos reclamos y las posibilidades de actuación por medio de la Conciliación son muy pobres y no se ha intentado desarrollarla. En este año 1995 la Suprema Corte de Justicia ha resuelto la creación de juzgados de Paz con el cometido de acercar la justicia a los habitantes, ofreciendo el instrumento de la conciliación como medio de solución de estos conflictos. Es un importante paso para llenar un vacío institucional. Pero no es suficiente. Quedan medios alternativos que sería muy importante experimentarlos.

IV. OTROS MEDIOS ALTERNATIVOS: MEDIACIÓN Y NEGOCIACIÓN

A) Ambito y técnicas de aplicación

Habíamos visto cuando considerábamos la conciliación como medio de realizar la justicia, que su desarrollo en el derecho comparado era muy extenso. Allí se presentaban dos grandes modalidades. Una, incorporando la justicia de conciliación a las competencias normales del Poder Judicial o, en otros casos, organizando una instancia separada de la actividad jurisdiccional.

El desarrollo de la justicia conciliatoria tiene como contenidos básicos, el uso de los instrumentos adecuados para el logro de esos objetivos. Los instrumentos adecuados, consisten en la utilización de técnicas objetivables y que tienen que utilizar las personas llamadas a intervenir. Esas técnicas son las de la

⁽⁹⁾ Informe del Comité Europeo sobre problemas de la criminalidad. Prólogo de Eugenio Raúl Zaffaroni, pág. 13, citado por R. Cervini en op. cit. pág. 162)

negociación y de la mediación. Ambas son meros instrumentos para lograr la solución del conflicto (conciliación).

Desde su punto de partida tiene la mediación un punto de vista original respecto al conflicto. La presencia del conflicto es percibida como connatural con la convivencia. Es un ingrediente de la propia realidad y que por lo tanto hay que valorarlo como algo que no es negativo sino que por el contrario tiene un significado positivo. El conflicto es la consecuencia de la variación de las circunstancias y lo que reclama es el logro de un nuevo equilibrio y la armonía entre las partes.

La mediación nació con la misma sociedad y fue el modo originario de realizar la justicia. Su renacimiento obedece a situaciones contemporáneas especiales que favorecieron su instauración. El exceso de demandas al Poder Judicial y el consiguiente bloqueo de la administración de justicia, ha sido el factor que ha impulsado su desarrollo.

La novedad consiste en que ha sido posible objetivar ciertas técnicas de mediación y negociación que permiten su aprendizaje por cualquier persona. En este sentido sigue el proceso de cualquier técnica, que deja de ser una virtud de una persona determinada para desarrollarse como una técnica que puede ser utilizada por todo aquel que quiera aprehenderla.

Esta técnica se ha desarrollado especialmente en los Estados Unidos, donde mediación y negociación son además de técnicas de solución de conflictos, pautas o valores culturales inherentes a esa sociedad. Al respecto se menciona el ejemplo clásico de Abraham Lincoln, quien siendo abogado, dijo a sus colegas que desalentaran los litigios y advirtieran a los litigantes que el ganador formal es muchas veces el verdadero perdedor en gastos, honorarios y pérdidas de tiempo. Esto era en 1850, y se instaba a los abogados a transformarse en hacedores de paz, "peace-makers"⁽¹⁰⁾.

En 1980 el Congreso, encontrando que la inadecuación de los mecanismos de solución de controversias en los Estados Unidos es contrario al bienestar de la gente y comprobando el éxito del experimento, hizo extensiva el Acta de Resolución de Controversias a más comunidades, estableciendo centros de mediación en todo el país. El Presidente Carter firmó el proyecto de ley el 12 de febrero, el día del cumpleaños de Lincoln⁽¹¹⁾.

En la mediación, el mediador no actúa como juez ni tiene autoridad para imponer una decisión. Simplemente conduce la audiencia utilizando técnicas para escuchar, cuestionar, negociar y crear opiniones, ayudando a las partes para que alcancen su propia solución. Reconocimiento de las materias cuestionadas, el

⁽¹⁰⁾ *Mediación. Desarrollo en la Argentina*, Ed. Fundación Libra, Año 1, No. 1, Bs. As.: 1992, pág. 9.

⁽¹¹⁾ *Op. cit.*, pág. 10.

establecimiento de prioridades a los efectos de encontrar, con las partes, las posibles soluciones.

Comparando la dinámica de la mediación con el proceso judicial, se dice que ella no procura determinar quien es el culpable, sino encontrar una solución. Para ello hay que comprender las necesidades e intereses de ambas partes, mirar al futuro, buscando una solución en la cual, las partes puedan seguir conviviendo. Al contrario en el proceso judicial, se mira hacia el pasado y la solución se encuentra mediante la aplicación de la ley.

Una de las características de la mediación es que ella requiere la confidencialidad como la mayor garantía para las partes y para el mediador. Se debe preservar el secreto de todo lo que sea revelado en la audiencia, pues de lo contrario las partes no se sentirían libres de explorar honestamente todos los aspectos de su disputa y los posibles caminos de un arreglo. Nada de lo que se diga en la audiencia podrá ser usado en su contra para el caso de que falle el procedimiento mediador. Por el contrario en el procedimiento judicial, la publicidad es la regla de oro que garantiza la actuación de las partes y principalmente del juez, imparcial e independiente.

Finalmente se sostiene con fundamento, la mediación ofrece una riqueza de posibilidades creativas de la que carece la intervención judicial o la arbitral. El mediador puede aportarle a las partes una mayor información sobre los objetivos de la situación que permitan superar las percepciones antagónicas de las partes. También los sucesivos éxitos de las mediaciones operan como argumentos definitivos para valorar este mecanismo.

Hicimos una referencia a la práctica de la conciliación en el mundo internacional. También hay que referirse a los éxitos de las mediaciones en la solución de los conflictos en el mundo internacional, especialmente cuando fracasan los otros. Sirvan con ejemplo el conflicto del Beagle entre Argentina y Chile, solucionado con la mediación del Papa Juan Pablo II; los conflictos en el Medio Oriente cuyo proceso de Paz precisamente fue abierto por la mediación del Presidente Carter rubricado en los acuerdos de Camp David o las recientes exitosas mediaciones del mismo Carter en el conflicto de Haití y ex Yugoslavia (Bosnia y Serbia).

En esta investigación hemos encontrado multitud de conflictos suscitados por los mas variados motivos. Las partes siempre estuvieron huérfanas de mediación porque no existen instrumentos hábiles para ello. Frente a las exigencias de la convivencia el único instrumento de autoridad y de orden que aparece en el horizonte son la comisaría seccionales que no tienen los medios, ni los recursos humanos adecuados. Sólo tienen la buena voluntad de prestar un servicio que les viene por descarte y que poco tiene que ver con sus funciones normales. Así lo veremos con detalle al analizar los registros observados en diferentes espacios

barriales. Pero en Montevideo hay un ámbito donde se instrumenta la mediación como técnica y a la que vamos a referirnos.

B) La violencia familiar. La oficina de asistencia a la mujer

1. Violencia familiar

Los conflictos familiares constituyen por sus especiales modalidades una categoría diferente. Hoy en día son objeto de estudios particulares que investigan el contexto familiar y las relaciones entre sus integrantes. Especialmente llama la atención de los investigadores el ejercicio de la violencia en este ámbito, en el cual aparecen, la mujer y los menores como víctimas de actos de agresión o violencia ejercitada por el marido o jefe de familia, en la gran mayoría de los casos.

Advertimos en la introducción, que no era un objetivo de esta investigación, el estudio de la naturaleza de los conflictos. Esto es válido también para estos conflictos que se introducen en el ámbito privado de la familia. Para aquellos que quieran una interpretación de las profundas motivaciones de estas cuestiones, los remitimos a la investigación realizada por la Dra. Cecilia Grosman (Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina) que dirigió un equipo interdisciplinario integrado por sociólogos y psicólogos, a efectos de indagar estos aspectos⁽¹²⁾.

Por lo general las crisis familiares, son situaciones de cambio capaces de provocar desestructuraciones y originar el síntoma de la violencia. Pueden ser factores intra o extra familiares que afectan a la dinámica de la familia. La violencia aparece como síntoma en las familias que no logran superar las distintas etapas del ciclo de vida. Aparece como una conducta estereotipada frente a las dificultades ínsitas en los cambios familiares. La estabilidad del sistema vuelve a conformarse sostenida rígidamente por el síntoma de la violencia⁽¹³⁾.

La preocupación por la violencia doméstica llevó a nuestras autoridades a la creación de algunos institutos particulares que visualizaban a la mujer como la víctima principal de esos conflictos. Así por ejemplo, se creó una Comisaría para la Mujer, en el Departamento de Montevideo, atendida por funcionarias femeninas pues se considera que permite una mayor franqueza en la comunicación de denuncias. La experiencia montevideana ha sido seguida, hoy día, por otras comisarías para la mujer que funcionan en algunos departamentos del interior.

(12) Su trabajo fue publicado por la Ed. Universidad SRL, con el título *Violencia en la Familia. La relación de pareja. Aspectos sociales, psicológicos y jurídicos*, Bs. As.: 1992.

(13) Esta es la opinión de Schnitman, citado por la autora, op. cit., pág. 237.

En la planificación de nuestro trabajo, incorporamos esta Comisaría como una de las fuentes de datos. Considerábamos que la información que nos iba a proporcionar sería muy abundante y variada. Cuando nuestra entrevista con el Sr. Jefe de Policía de Montevideo (Inspector Costa Rocha) se nos proporcionó la cifra de quejas de todas las comisarías del Departamento, en la planilla se incluía un apartado para esta repartición. Con sorpresa observamos que las cifras en el año no superaban la decena.

Posteriormente, en entrevista con la Comisaria Ma. Cristina Domínguez (26-05-94) se nos explicó que prácticamente en la Comisaría no se reciben quejas, porque los problemas vecinales se dirigen hacia las comisarías seccionales. Esta explicación resultaba insuficiente ante la información que teníamos en nuestro poder, proveniente del Informe del Servicio de Paz y Justicia sobre Derechos Humanos del Uruguay en el año 1993.

En efecto, bajo el título *Violencia doméstica contra la mujer*, se hace constar que el hogar es el lugar más violento para la mujer, los niños y ancianos, en virtud de un orden moral que jerarquiza la familia, lo masculino y traslada a la familia las desiguales relaciones de poder⁽¹⁴⁾.

En la publicación se da cuenta que en abril de 1992 en la Comisaría de Defensa de la Mujer y la familia, comenzó a funcionar una oficina de Asistencia Técnica a las Víctimas de la Violencia Familiar, con los fines de atención, diagnóstico, asesoramiento y orientación canalizando el tratamiento a través de la mediación entre la víctima y el agresor. Curiosamente la existencia de esta oficina especializada no nos fue comunicada en las entrevistas con el Sr. Jefe de Policía ni en la primera entrevista con la Comisaria, pese a que la misma funciona como un servicio del Ministerio del Interior, y originariamente estaba en el mismo edificio de la Comisaría.

2. Oficina Técnica de Asistencia a la Mujer y a la Familia

Esta oficina está operando dentro del Ministerio del Interior desde 1992. A partir de mediados de 1994, dejó su lugar de la Comisaría de mujeres para instalarse en un local de la calle Paraguay No. 1570, propiedad del Ministerio de Educación y Cultura y donde funciona también el Instituto de Rehabilitación y Prevención.

La importancia de esta oficina radica en que es la primera en poner en práctica la técnica de la mediación en los conflictos concernidos en sus propósitos y es la primera que incorpora el objetivo de la victimología dentro del sistema penal.

⁽¹⁴⁾ Serpaj. *Derechos Humanos en Uruguay. Informe 1993.*, págs. 36 a 37, Mvdeo.: 1993.

En el sistema de justicia penal, las preocupaciones se dirigen hacia la recuperación, readaptación y resocialización del delincuente. De la víctima muy pocos se acuerdan y en los hechos queda al margen de las preocupaciones sociales.

La comprensión global y profunda de la dinámica del conflicto que protagonizan víctima y agresor, permitirá establecer los diferentes grados de responsabilidad individual y social de los actores, mostrando cuales son las soluciones a las que hay que apelar.

Según expresiones de su directora, la Psicóloga Gabriela Fulco, "en el trabajo con las víctimas y agresores, el primer análisis es de conocimiento y reconocimiento de sus valores, prejuicios, limitaciones, contexto socio cultural, historia familiar, autocrítica, control de los sentimientos para poder realizar una labor objetiva". Se trata de crear un espacio específico que investigue, coordine y oriente el tema de los conflictos familiares.

La oficina cubre una asistencia primaria de contención en la crisis. Brinda un espacio de reflexión, apoyo y asesoramiento, a partir del cual se realiza un diagnóstico y evaluación de los factores de riesgo y el grado de vulnerabilidad social. Se dan así las primeras acciones de emergencia tendientes a lograr la protección física y emocional de la víctima. Se trabaja en un esquema -proyecto de vida- con metas claras a corto y mediano plazo que atenderá todos los aspectos de la situación de la víctima.

En segundo lugar se cita al agresor, a quien se le brinda idéntico espacio que a la víctima, considerando que tanto la víctima como el agresor resultan víctimas del conflicto en el que cada uno ha asumido un rol determinado.

Realizado el diagnóstico y no habiendo mediado intervención judicial, se procede a trabajar en Mediación, que supone la posibilidad de solución del conflicto en una etapa previa a la instancia policial o judicial. La mediación puede durar entre cuatro y cinco entrevistas, según las características del conflicto. Ella opera como un control social, en la medida que las partes se comprometen a cumplir las pautas acordadas entre consulta y consulta.

Esta acción es acompañada de acciones paralelas que refuerzan el control y permiten desarrollar otras acciones terapéuticas. Se privilegian apoyos comunitarios, redes sociales de amigos, parientes, escuelas, centros deportivos, parroquias, etc. que permiten una atención especial de la situación. Finalizada la mediación, superada la crisis, se realiza un seguimiento que se cumple por medio de los mencionados soportes sociales y el contacto telefónico que mantiene la oficina.

En los casos que ha sido necesario realizar la denuncia, el parte policial puede ir acompañado del informe técnico, donde se aportan los diagnósticos y las estrate-

gias concebidas para el tratamiento de las víctimas y las respuestas del agresor a la intervención.

Se señala que la oficina recibe denuncias anónimas y que la población que consulta responde a todos los estratos sociales. Las demandas han sido: de mujeres, niños, ancianos y discapacitados. Estas dos últimas categorías, han utilizado especialmente la denuncia anónima.

Veamos un poco las cifras que nos fueron proporcionadas: en 1993 se atendieron mil consultas. En 1994, en el primer trimestre-enero a marzo las denuncias recibidas responden a las siguientes variables, que se expresan en los cuadros.

Resulta interesante tener presente los resultados que menciona el trabajo de investigación de la Dra. Grosman en Argentina. Allí se señala que en 100 casos de lesiones leves sometidos a la competencia judicial, 87 fueron sobreseídos pues se fundaban en la sola acusación del denunciante. Esta circunstancia constituye una expresión ritualizada en la mayor parte de los procesos según la autora⁽¹⁵⁾.

En sus conclusiones, la citada jurista considera que es indispensable un cambio de perspectiva en la institución policial. Según las prácticas de otros países, aconseja la intervención de policías mujeres y la existencia de ámbitos especializados donde se pueda ayudar a las víctimas con funcionarios experimentados. También aconseja la creación de organismos vecinales con expertos de diferentes disciplinas, para la atención tanto de las víctimas como de los agresores. Principalmente, dice, debe evitarse el aislamiento social de las familias violentas, pues la pérdida de una red social pueden hacer vulnerable el núcleo familiar en situaciones críticas. "Advertimos la conveniencia de que los hechos comunicados a esos centros de ayuda barrial, sean protegidos en todos los casos por las reglas del secreto"⁽¹⁶⁾.

Como vemos estos conflictos requieren instancias especiales de solución. Ellas son coincidentes con los planteos realizados en el llamado proceso de decriminalización del derecho penal y que en las citas de la obra del Dr. Cervini, pudiéramos apreciar las nuevas tendencias y experiencias en otros países. También coincide con la necesidad de experimentar instancias de negociación y mediación, para llegar a una conciliación prejudicial de estos conflictos.

⁽¹⁵⁾ Grosman, op. cit., pág. 233.

⁽¹⁶⁾ Grosman, op. cit., págs. 385, 387.

V. EL TRIBUNAL DE FALTAS

A) Competencia y funcionamiento

El Tribunal de Faltas tiene una competencia territorial reducida al Departamento de Montevideo y su jurisdicción comprende la consideración de las situaciones previstas en el Código Penal, Libro III, Título I, de las Faltas.

La puesta en funcionamiento de este tribunal, después de más de cincuenta años de vigencia del Código Penal de Irureta, durante los cuales se generó una decriminalización de facto de estos ilícitos, es realmente un fenómeno social curioso. En ese tiempo el Libro III del Código Penal era letra muerta y su existencia se reducía al mundo del papel⁽¹⁷⁾.

El Tribunal de Faltas actúa siguiendo el procedimiento establecido en el Código del Proceso Penal, por el llamado proceso por audiencias y exclusivamente para el departamento de Montevideo. Por otra parte, para el resto de la República, la situación sigue incambiada porque el proceso por audiencias, preceptivamente indicado por el art. 309 del Código de Proceso Penal, es inaplicable dado el escaso número de fiscales y la dispersión territorial de los Juzgados de Paz. Según el Dr. Langón, no es posible, por ilegal e inconveniente, la tramitación por escrito como se ha pretendido por algunos autores⁽¹⁸⁾. Sin perjuicio de lo cual, -en opinión de los autores- los Jueces de Paz del interior de la República intervienen en estos pequeños incidentes con mejores resultados, solucionando las diferencias entre vecinos.

De todos modos la situación es irracional. La objeción de fondo que hacen los penalistas respecto a la necesidad de discutir la política criminal respecto a este tipo de ilícitos tiene serios fundamentos. Según las menciones doctrinarias realizadas en el inciso sobre decriminalización de ilícitos menores, la mayoría de los juristas es partidaria de su despenalización.

El derecho penal liberal y democrático ha establecido el principio de la mínima intervención, según la cual el derecho penal queda establecido como la última frontera de contención. Los ilícitos penales deben reservarse para aquellas conductas más graves y sobre las cuales no puede tolerarse su comisión, ni puede solucionarse por otros procedimientos distintos de la sanción penal⁽¹⁹⁾. El Dr. Langón señala: "la rigidez de esta aseveración está cuestionada por el reconocimiento de ciertos elementos de negociación en algunos ilícitos, especialmente en aquellos que suponen el crimen organizado o el terrorismo. En estos casos, por consideración de

⁽¹⁷⁾ Langón Cuñarro, M. *Consideraciones Criminológicas y de política criminal sobre las faltas*, Rev. Sentencia de la Asociación de Magistrados del Interior, año II, No. 3 y 4, 1989, pág. 29.

⁽¹⁸⁾ Larralde, J. *Sobre las faltas*, Rev. cit., pág. 34.

⁽¹⁹⁾ Langón Cuñarro, M. *Enfoque crítico sobre la criminalización de las faltas*, Rev. Sentencia 1989, pág.

política criminal, se aceptan como circunstancias atenuantes, la colaboración de los sujetos arrepentidos. Esta colaboración puede llegar en los hechos, a una no aplicación de la pena prevista. De algún modo esta práctica implica una aplicación de la ley penal manuable y laxa, fuera del rigor de la "dura lex".

Desde el punto de vista doctrinario, este movimiento en favor de la decriminalización significa un retorno a las viejas raíces romanas de sancionar aquellas conductas que constituyen los delitos "mala in se", y no aquellas conductas que son prohibidas porque así lo quiere la voluntad del legislador -mala prohibita-. Desde esta perspectiva, perseguir las faltas como ilícitos, supone una distorsión sistemática de la realidad, pues ella se encarga de mostrar la impunidad de que gozan ciertos delitos de poca monta y por supuesto, la mayoría de las faltas⁽²⁰⁾.

En este último trabajo citado, el Dr. Langón se detiene en la práctica judicial de los Jueces Penales y Fiscales de todo el país, que frente al delito intrascendente, aún probado y considerando los valores en juego, optan por archivar los pliegos por razones que muchas veces se encubren bajo las genéricas denominaciones de buena política criminal o de economía procesal, de ambiguo significado, pero que consagran la impunidad de hechos tipificados como delito⁽²¹⁾.

El estudio de esta práctica lleva a la conclusión de que los policías, fiscales y jueces usan sus poderes con discrecionalidad. Los ejemplos mencionados señalan cómo el principio de legalidad cede frente a los principios de oportunidad y trascendencia. En alguna medida ese poder se ejerce con prudencia para obtener una mejor justicia material. Y cuando está referido a estos ilícitos menores o simples contravenciones, el grado de selectividad y discriminación del sistema es aún mayor que en el campo delictivo propiamente dicho.

La lista de casos es muy grande y variada. De las conductas prohibidas por el legislador, sólo algunas son objeto de tratamiento institucional por los agentes públicos. El Estado no podría jamás investigar todos los hechos delictivos, ni siquiera todos los hechos denunciados. Con mayor razón cuando se trata de un ilícito menor, donde no se justifica movilizar el aparato represivo del Estado.

Todo el desarrollo del Dr. Langón lleva a esta conclusión, que por lo demás parece ponderada y justa. Pero curiosamente, toda su exposición se realiza desde el Estado y desde el sistema penal. En ningún momento desde las personas, los seres humanos situados en un conflicto que da lugar a desequilibrios funcionales. Parecería que no fuera un objeto del derecho solucionar los conflictos, pacificar las

⁽²⁰⁾ Al respecto, nos remitimos al comunicado de la Jefatura de Policía respecto al llamado juego de azar: la mosqueta, en páginas anteriores.

⁽²¹⁾ Langón Cufiarro, op. cit., pág. 35.

relaciones interindividuales. Así el derecho penal se reduce a la aplicación de la pena, con mayor o menor discrecionalidad.

La perspectiva de los derechos humanos, por el contrario, es la armonización de las conductas, la pacificación de las relaciones interindividuales, restablecer el orden sosegado en que constituye la paz. Este objetivo se logra a través de medios diferentes, tales como la mediación, buenos oficios o conciliación, donde las partes tienen otro protagonismo y la actuación de un tercero es a los efectos de lograr la autocomposición. Por estas razones que están en la raíz misma de estas situaciones que se manifiestan como contravenciones menores, el instrumento jurídico no puede ser una instancia penal.

Veremos analizando el material de campo de nuestra investigación, que la actuación del Tribunal de Faltas desde la perspectiva del conflicto es absolutamente insuficiente e ineficaz. Desde la perspectiva de los derechos humanos se llega entonces a un juicio coincidente, pero por otras razones, con las conclusiones que se hacen desde el derecho penal. Las dos son unánimes en la inconveniencia e ineficacia del Tribunal de Faltas, aunque por razones diversas.

B) Los casos observados en el Tribunal

En el Tribunal de Faltas accedimos a los expedientes entrados en los meses de Julio y Agosto de 1993. Fueron los mismos meses utilizados para lograr la información en las Comisarías. De esos expedientes, descartamos aquellos en los cuales el procedimiento había culminado con el accertamiento del ilícito y la aplicación de la pena.

El Tribunal de Faltas actúa en instancia única. Sus fallos son por lo tanto inapelables. Esta característica ignora lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos que expresamente determina como una de las principales garantías del procedimiento penal, la apelabilidad de los procesamientos y sentencias⁽²²⁾.

A los efectos de la investigación, los conflictos se clasificaron de la siguiente manera:

1) Conflictos derivados de la convivencia familiar

2) Conflictos derivados de la convivencia vecinal. En estos casos distinguimos si el conflicto era de carácter patrimonial o afectaba exclusivamente la privacidad o los aspectos morales.

⁽²²⁾ Precisamente durante el período de nuestra estadía, se recibió la primera apelación de una sentencia. Se argumentó en favor de su apelabilidad, precisamente, el Pacto de San José. En cumplimiento del mismo, los jueces dieron curso al recurso interpuesto ante los jueces letrados penales.

Los conflictos vecinales de carácter patrimonial expresados en aquellos en los cuales una de las partes pretendía lograr un beneficio sin contraprestación; o en los casos donde la base era un negocio civil y una de las partes había cumplido. Así por ejemplo, entregado un dinero para que se hiciera un trabajo, que la otra no cumple. En rigor, son aquellas conductas calificadas como ilícitas en cuanto pretenden obtener de modo fraudulento una prestación. Según lenguaje del Código Penal, art. 366 Numeral 9 (faltas contra la propiedad), “El que a sabiendas de que no le era posible pagar, ...”

Los que afectan a la moral, las buenas costumbres o la privacidad de las personas, comprendidos en el art. 361 del C. Penal. Comprende los actos indecentes, actos de riesgo contra la integridad física o faltas de respeto a la autoridad y desobediencia pasiva.

En esta categoría distinguimos tres subespecies: conductas contra la moralidad y la privacidad, que dan lugar a conflictos entre personas. La segunda subespecie, tiene lugar cuando el conflicto se suscita como consecuencia de la intervención de la autoridad (falta de respeto o desobediencia) y finalmente hicimos capítulo aparte cuando el conflicto era provocado por la ingesta de alcohol o drogas.

Esta clasificación es a los meros efectos de claridad de la exposición, ya que no se mantiene cuando se trata de establecer cómo se solucionan los conflictos.

La solución de los conflictos es en definitiva el resultado que se quiere medir. Se trata de determinar cómo se pone fin a los conflictos estudiados. En atención a las diferentes modos de solucionarse, veremos que algunos se solucionan por las propias partes que convienen los términos del arreglo. A esta forma la denominamos *autocomposición*.

Otra modalidad de solución es por virtud de la *mediación* realizada por la autoridad que ha conocido en la queja o en la denuncia.

Si no se ha solucionado el conflicto, la situación puede terminar en las *amonestaciones* llamadas en términos oficiales, “prevenciones”. Ellas comprenden las amonestaciones, amenazas insinuadas o penitencias. Las más utilizadas como penitencias son las demoras en las comisarías durante tiempos variados, que pueden exceder las 12 horas pero que no superan las 24 horas constitucionales.

Finalmente hay en el Tribunal de Faltas muchos casos que no se solucionan, se termina archivando el expediente en virtud del paso del tiempo. La *prescripción* de la acción es muy utilizada como instrumento para no aplicar una sanción que no se justifica. Valen para ellas, las expresiones y justificaciones referidas por el Dr. Langón como discrecionalidad o descriminalización de facto.

En el período Julio-Agosto de 1993, ubicamos 40 expedientes en el Tribunal. Su distribución por categorías fue la siguiente:

Conflictos derivados de la convivencia familiar:	1
Conflictos derivados de la convivencia vecinal:	39 - 40
Obtención de un beneficio patrimonial:	7
Contra la moral o privacidad:	5
Derivados de la acción de la autoridad:	24
Derivados de la ingestión de drogas:	3

Si examinamos las soluciones de esos conflictos en la sede judicial nos encontramos con lo siguiente:

Autocomposición de las partes:	0
Solución por mediación:	2
Sin solución, con prevenciones:	3
Sin solución, archivo y prescripción:	31

C) Algunos casos de la muestra

A los efectos de apreciar la actuación del Tribunal, veamos algunos casos que nos permitan su consideración.

A modo de introducción, los jueces entrevistados son conscientes de la dificultad de lograr una solución de los conflictos que les llegan. Se considera que las partes llegan con posiciones muy rígidas que no permiten la transacción. Si es posible llegar a una solución cuando se trata de demandas patrimoniales, así cuando se pretendió un beneficio sin contraprestación. En estos casos la solución es factible y logrado el acuerdo, no se sigue el procedimiento.

Así por ejemplo, una discusión de una pareja en un bar que concluye con la rotura de una mampara y vasos. Ante la denuncia a la seccional, se retiene a la pareja durante 12 horas en la comisaría y se les emplaza para la audiencia judicial. Se ordena análisis alcohólico y ante las disculpas del denunciado y propósito de pagar los daños, la víctima manifiesta su deseo de retirar la denuncia. El Fiscal pide un análisis de alcohol y seguimiento del caso, que señala que el imputado se ha sometido a una cura antialcohol con resultados positivos. En su mérito el Fiscal no acusa y pide el archivo.

En otro caso, una persona consume en un bar cerveza y empanadas y no tiene dinero para pagar la consumisión. En la audiencia en el Tribunal, ante el ofrecimiento de pago, se retira la denuncia. El fiscal no acusa y se archiva el expediente.

Los casos de mosqueta por lo general se archivan, mediante la utilización de diversos medios. Los actores son viejos conocidos del Tribunal. No obstante por su intrascendencia difícilmente se llega a un procesamiento. Hubo un caso en el cual la Comisaría forzó un arreglo pues había involucrado un menor, que había perdido el dinero entregado para comestibles. En este caso el juego de azar se manifestó como fraudulento -siempre lo es pese a la opinión en contrario del Tribunal- y se logró la devolución del importe. Cuando se fija la audiencia en el Tribunal, no fue ubicado el principal y la causa se archiva.

Si el juego de azar es el “seven-eleven” y la apuesta de \$ 12, el Fiscal dice que no acusa por razones de política criminal.

Cuando se trata de peleas entre vecinos y no es posible la composición, surge a veces en el propio oficio de la Comisaría que comunicada la detención al Tribunal, el juez dispuso que se le retuviera por horas en ella. Esta sanción verbal es de difícil justificación legal, pero los jueces dicen que ellos no la ordenan, contrariando el texto del oficio. Ellos niegan esas prevenciones, pero el oficio dice otra cosa.

Un caso interesante para observar la actuación del Tribunal fue una asunto recibido por vía policial y que trataba de una “galantería ofensiva”. Esta es una figura de falta, prevista en el Código Penal en el artículo 361 inciso 5. Es una falta contra la moral y las buenas costumbres y consiste en importunar a una mujer que no hubiere dado motivo para ello, con palabras o ademanes groseros o contrarios a la decencia en un lugar público o abierto al público.

La situación se planteó cuando dos chicas pasan delante de dos muchachos que están parados en una esquina de un barrio. Uno de ellos se dirige en términos ofensivos y la chica le responde. Además lo denuncia en la Comisaría. Como resultado de la misma, el galanteador es detenido y pasa la noche en la Comisaría hasta que se comunica al Tribunal de Faltas. En el interín los familiares del joven hacen su “vendetta” contra la chica, produciéndole lesiones que habilitan la intervención del Juzgado penal.

Con esta complicación de dos procedimientos paralelos la instrucción del asunto demora ante el Tribunal. Finalmente a los cinco meses se realiza la audiencia pública. Se presenta por el imputado un testigo que le quita gravedad a las ofensas que se le imputaban. El Defensor pretende un careo para superar las contradicciones pero la Fiscalía se opone. El Tribunal luego de deliberar, ordena a las partes que aleguen. La Fiscalía considera que está en presencia de un conflicto vecinal que

enfrenta a dos bandos rivales y que el episodio de la galantería ofensiva es sólo una manifestación de esa cuestión de fondo que hay que solucionar.

Los jueces están de acuerdo con la actitud del Fiscal de hacer sólo amonestaciones y recomiendan a las partes que solucionen el conflicto antes de que las cosas empeoren.

Como comentario final, se debe mencionar que no encontramos expedientes que fueran iniciados directamente en el Tribunal. Todos los examinados fueron iniciados en las Comisarías que de esta manera son la vía de entrada la justicia. Ellas tienen la imagen de la autoridad y son la visualización del Estado a donde se concurre para la solución de problemas que los particulares no saben o no pueden resolver.

VI. SERVICIOS POLICIALES (MINISTERIO DEL INTERIOR)

A) Introducción

La actividad policial que se desarrolla a través de los servicios del Ministerio del Interior, de acuerdo con el marco constitucional y legal vigente, debe centrarse básicamente en los cometidos fundamentales de custodia de la seguridad pública, del orden público y de la protección de los derechos fundamentales de los habitantes y su seguridad individual.

En el Departamento de Montevideo, estos cometidos esenciales y las otras actividades asignadas al Ministerio del Interior, se cumplen a través de la Jefatura de Policía y las Comisarías seccionales. Estas últimas, tienen por cometido la ejecución de los servicios policiales, en forma descentralizada dentro de la jurisdicción territorial de la Jefatura de Policía de Montevideo. A la fecha de la presente investigación, cuenta con 24 Comisarías seccionales, una Comisaría de la Mujer y otra de Menores. Estas dos, con jurisdicción departamental.

En esta investigación analizaremos precisamente una de las tantas actividades que realiza el cuerpo policial -la atención de quejas y denuncias- y cuyas tareas no supone el ejercicio de aquellos cometidos esenciales. Se trata de una de las tantas tareas que se le han agregado a la policía y que no se originan en necesidades propias de la administración para el cumplimiento de sus cometidos de seguridad, custodio del orden público y protección de los derechos individuales⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Cuando la formulación de este proyecto de investigación, explicamos que fue precisamente en otra investigación, realizada para la Secretaría de la Presidencia de la República (Programa Nacional de Desburocratización) donde tomé conocimiento de la amplitud de los servicios policiales para actividades fuera de los servicios esenciales. Uno de ellos, es la atención de ciertas demandas de la población que reclama la solución de innumerables conflictos de carácter privado o vecinal, y que recurre a la policía para que se los solucione.

B) Concepto de Policía. Cometidos esenciales

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley Orgánica Policial (No. 13.963), “La Policía es un servicio centralizado de carácter nacional y profesional, dependiente del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio del Interior”.

Según el artículo 2, incluido en el Capítulo II “Finalidades Institucionales. Cometidos”, se establece que “a la policía administrativa le compete el mantenimiento del orden público y la prevención de los delitos”.

El orden público, según el artículo 2, comprende los valores de tranquilidad y seguridad públicas; la normalidad de la vida corriente en los lugares públicos y el libre ejercicio de los derechos individuales. También tiene que asegurar estos valores respecto a las competencias de las autoridades públicas.

De acuerdo con F. Rotondo⁽²⁴⁾, la ley orgánica policial define ese orden siguiendo el pensamiento de Hauriou. Según el maestro francés, el objeto de la policía es el orden público, como orden material y externo; estado de hecho opuesto al desorden, estado de paz opuesto al de perturbación.

E. Sayagués Laso, señala que una de las diferencias entre el servicio público y las actividades estatales comprendidas dentro de los cometidos esenciales, se refiere a que en estas últimas el individuo NO aparece como USUARIO particular del servicio, característica que precisamente resulta esencial en el concepto de servicio público⁽²⁵⁾.

El artículo 3 de la ley orgánica, agrega una segunda dimensión en estos cometidos esenciales: “el servicio policial ejercerá permanentemente la actividad de observación y prevención, controlará a los delincuentes, infractores y contraventores, cuya prisión efectuará si correspondiere, para someterlos a las autoridades competentes...”. Fija así las atribuciones legales que se coordinan con el Poder Judicial.

En estos cometidos, no surge la realización de un servicio ni la prestación de funciones a presuntos usuarios. Se trata de cometidos que dan respuesta auxiliar a la comunidad, a través de la justicia.

La citada disposición agrega, que el servicio policial “cumplirá las ordenes de libertad emanadas de las autoridades competentes y remitirá a las cárceles correspondientes a las personas sometidas a la justicia, o aquellas que deban ser internadas en los citados establecimientos”. De la norma legal surge con total claridad un ámbito muy preciso de las atribuciones policiales,

⁽²⁴⁾ F. Rotondo, *Policía*, Ed. Acalí, 1979, pág. 17.

⁽²⁵⁾ Sayagués Lasso, E. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, pág. 57-61.

dentro del campo penal y en relación con el Poder Judicial. Con precisión declara que el servicio policial es un servicio auxiliar de la justicia.

El artículo 5 de la ley orgánica establece, que el servicio policial “debe asegurar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, ordenes, resoluciones y permisos de cuya vigencia efectiva le esté encomendado el contralor; y le corresponde colaborar con las autoridades judiciales y los Gobiernos Departamentales”.

“Para el logro de los fines descritos, los servicios policiales emplearán bajo su responsabilidad, los medios razonablemente adecuados y en igual forma, elegirán la oportunidad conveniente para usarlos”.

El texto legal es suficientemente claro, al especificar que los servicios policiales se emplearán con “medios razonablemente adecuados”; y que el auxilio prestado, responde a una función que se cumple en cuanto “fuerza pública” policial.

El Decreto 574/974 del 12 de julio de 1974, en su artículo 2, reitera estos cometidos de la Policía, dándole como atribuciones específicas: la política nacional de orden público, protección de los derechos humanos, conservar y restaurar el orden, seguridad y tranquilidad en lo interior. Agrega el inciso segundo: “lo que se relacione con ello en materias atribuidas a otros Ministerios, así como los servicios de comunicaciones requeridos por sus cometidos propios”.

En el inciso 15 de este artículo 2 del Decreto 574/974 se especifica el auxilio de la Policía en “la prestación del concurso de la Fuerza Pública a requerimiento del Poder Judicial, de las Juntas e Intendencias Municipales y Juntas Locales, siempre que fuese para el cumplimiento de sus funciones”.

El artículo 13 del mismo Decreto señala que le corresponden además de las mencionadas, todas las materias de competencia del Poder Ejecutivo que no sean privativas del Consejo de Ministros y que no hayan sido atribuidas expresamente a otros Ministerios. Se trata entonces de una serie de tareas residuales que se le asignan al Ministerio del Interior. Estas actividades tienen diverso origen que no es el caso mencionarlas taxativamente. Sí hay que mencionar una de ellas, la relativa a la recepción y diligenciamiento de quejas y denuncias.

Se trata de demandas sociales que por rutina, comodidad, necesidad o ausencia de su atención por parte de otros organismos públicos, se recurre a los servicios policiales para su atención. Esta visualización de las Comisarías como la corporización de la autoridad está incorporada a nuestro hombre común de Montevideo. A este sentimiento ha contribuido en gran parte el retiro de los centros judiciales de los barrios. El acceso a la justicia se ha transformado en una instancia lejana para el hombre común pues a ella no se puede acceder sino por interpósita persona (el

profesional). Como consecuencia, se ha manifestado una pérdida de prestigio social, por parte del Poder Judicial.

La tenue relación entre estas tareas que venimos mencionando y las esenciales de la policía, permiten sostener la legalidad de una futura transferencia de estos cometidos a su "lugar natural", el Poder Judicial que tiene por delante la recuperación de una serie de tareas que no debió abandonar.

Estos aspectos estuvieron presentes durante todo el tiempo de la investigación. Especialmente en las diferentes entrevistas con los jefarcas policiales y de la Suprema Corte de Justicia. La Jefatura de Policía de Montevideo es consciente de las dificultades en la prestación de este servicio y también, de los magros resultados que se obtienen en esta actividad. Carece de personal capacitado y los resultados necesariamente son malos. Derivar estos asuntos al Poder Judicial, les permite también recuperar importantes recursos humanos que están hoy dedicados a estas tareas.

Más aún, de las entrevistas con los Comisarios de las oficinas seccionales relevadas, se mencionó que para la atención de las quejas por Comisaría seccional, actúan 2 clases por turno y 2 agentes, además de los subcomisarios que atienden estos asuntos. Son cuatro por turno en los tres del horario de atención de las Comisarías, esto suma, 12 funcionarios por comisarías dedicados a esta tarea. Si se cuentan las 24 seccionales, 288 funcionarios que se liberarían de esta función. Habría que agregar también los asignados en la Dirección de Seguridad en la "segunda instancia policial" que recibe las quejas de las seccionales.

Para el Poder Judicial, si lleva adelante la reubicación de algunos juzgados de paz con funciones de conciliación en estos pequeños conflictos, tiene asegurada la amplia colaboración de la policía que les derivará todos estos conflictos.

Según los registros anuales llevados por la Jefatura de Policía, y que nos fueran comunicados por su jerarca, el número total de quejas y denuncias se mantiene en estos últimos años (1992 y 1993) en la cifra de seis mil. Los mismos pueden consultarse en el anexo documental al final de este trabajo. Esto sería un número base que deberán atender los futuros Juzgados de Paz de Conciliación.

C) La Autoridad policial

La presente investigación nos permite hacer algunas observaciones sobre las diversas percepciones existentes en la sociedad sobre la relación entre la policía y el público. Si partimos de la elección de recurrir al agente policial como receptor de la queja, esto supone que se le visualiza como representante de la autoridad, en el

sentido etimológico del término, como “*auctoristas*”, instrumento adecuado para la solución del conflicto.

Por lo general -en los casos observados en la investigación en todos ellos- las personas no recurren directamente al Tribunal de Faltas sino que las denuncias se introducen por la vía policial. Las razones de esta actitud pueden ser variadas. Pueden ser por desconocimiento de su existencia, no conocer su sede o porque ella está lejos del lugar de su residencia; porque su horario de atención al público no es el más conveniente y en cambio la Comisaría atiende en cualquier horario lo cual simplifica su presencia y la de los testigos; también los requisitos formales para accionar ante la justicia son mayores que los exigidos en la comisaría, etc. En cambio, las Seccionales policiales se encuentran en todos los barrios y eso permite un mejor acceso y visualización de las mismas.

La ubicación del local tiene también su importancia. Así se nos señaló en la Seccional 17a. que como consecuencia de su traslado a la Avda. Carlos Ma. Ramírez, habían aumentado considerablemente el número de asistentes para formular denuncias, al igual que si fuera un comercio que en circunstancias similares ve aumentar su clientela. Las formalidades para la presentación de las denuncias son mínimas, en cuanto que se considera suficiente una posibilidad de comunicación en términos más o menos inteligibles que le permitan al receptor traducirla en términos escritos en el cuaderno. Ni siquiera la falta de documento de identidad es un impedimento para la presentación de una comunicación, pues en principio todos los asuntos son recibidos y escuchados.

Esta imagen de la policía como representación de la autoridad, en el sentido que venimos utilizando, se manifiesta también en su utilización para el cumplimiento de tareas diversas que poco tienen que ver con sus funciones esenciales pero que se recurre a ella en apelación a esta imagen de autoridad que se le reconoce.

En aquella investigación realizada para la PRONADE por la Dra. María del Huerto Amarillo referida a las actividades administrativas que se realizaban a través de la policía, se mencionaban entre otros ejemplos las notificaciones judiciales y ciertas diligencias pedidas por la I.M.M. a través de la Dirección de Paseos Públicos, sección Arbolado.

En el primero de los casos, las seccionales tienen que destinar parte de su personal a los trámites de citación o de notificación de procedimientos judiciales. Son actuaciones comunes fuera de aquellos casos en los cuales la policía actúa como auxiliar de la justicia disponiendo del uso de la fuerza. Se trata de meros actos administrativos que el Poder Judicial puede cumplir por intermedio de sus oficinas de notificaciones. No obstante, en estos casos la justicia penal hace sus notificaciones por intermedio de la policía porque la utilización del agente policial le agrega a

la notificación o citación una cuota de autoridad que no tiene el funcionario judicial común. Esta circunstancia causa un perjuicio indirecto al notificado porque “la cultura de nuestra población, no admite aún entre los valores internalizados, la presencia del agente policial fuera de ciertos acotamientos o parámetros, bastantes sesgados: la presencia de la policía se asocia casi invariablemente con algún hecho ilícito que involucra a la persona a quien el agente policial se acerca con una notificación personal...”⁽²⁶⁾.

También la policía realiza tareas de diligenciamiento de citaciones o averiguaciones entre los vecinos, a solicitud de los gobiernos departamentales, como por ejemplo sobre las podas de árboles. En estas tareas se provoca también inconvenientes a los destinatarios de la notificación o citación para llenar un formulario, pues la presencia del agente policial es a los efectos de amedrentar a los infractores⁽²⁷⁾.

Todo esto nos está indicando que se recurre a la autoridad no sólo en su carácter de representante de la ley, sino también por el crédito moral que se le brinda a la policía para intervenir en una gran diversidad de conflictos que implican relaciones más morales que jurídicas. También podría mencionarse en apoyo de lo afirmado, ciertos casos en los que por ejemplo, el abuelo se queja en la policía que su nieta no lo saluda o -situaciones más comunes- las molestias por animales sueltos. Esto nos está demostrando la percepción que tienen los implicados para la solución de los conflictos en que están involucrados.

¿En qué otro sentido podrían comprenderse las mencionadas PREVENCIÓNES o las llamadas SEVERAS PREVENCIÓNES Y ANTECEDENTES que encontramos en algunas resoluciones del Tribunal de Faltas y que profundizamos a través de las entrevistas realizadas?

Sin tener el valor jurídico de antecedente y con mayor similitud a una amenaza velada, ciertamente la intervención policial y su poder de convicción para la solución de los conflictos reside en este poder invisible pero que es efectivo y moral.

De acuerdo con Albert Reiss Jr., en la mayoría de las democracias occidentales “existen importantes contradicciones y acuerdos, tanto en la forma en que la policía y el público se perciben mutuamente como en la manera de abordar este tema”⁽²⁸⁾.

Desde el punto de vista de la policía como un servicio público, “hay que reconocer -según el autor citado- que los servicios públicos no son algo que se suministra a los ciudadanos o que se les está destinado, sino quizás -y más a menudo-

⁽²⁶⁾ Amarillo, Ma. del Huerto, op. cit., pág. 28.

⁽²⁷⁾ Amarillo, op. cit., pág. 34.

⁽²⁸⁾ Reiss, A. *Policía y Comunidad*, en *Policía y sociedad democrática* de José Ma. Rico, Ed. Alianza Universidad, Madrid: 1983, pág. 187.

algo que se les proporciona con su colaboración. No existen respuestas fáciles a los problemas humanos y la búsqueda de soluciones debe ser una empresa común, más bien que algo inventado por los profesionales⁽²⁹⁾.

Las imágenes de la policía y el público convergen en la opinión que ambos tienen, según la cual la principal misión de la policía es aplicar la ley como una forma de asegurar la protección de la colectividad. Pero la cuestión se complica cuando hacemos la referencia a la actividad común y corriente del ciudadano en su diario vivir. En esos momentos, la mayoría del tiempo cotidiano, nos enfrentamos a situaciones que sólo parcialmente son problemas legales y casi nunca son problemas de derecho penal.

Son precisamente esas situaciones existenciales a las que estamos refiriendo. Por un lado, la policía es la única institución que funciona siempre y en cualquier momento. A ella el ciudadano siempre puede recurrir en caso de necesitar ayuda. Para bien o para mal, la policía es el único servicio público existente en nuestra comunidad para las ocasiones críticas.

Frente a estas situaciones la policía se ve llamada a actuar y se encuentra frente a problemas que no se pueden solucionar aplicando las leyes y mucho menos las leyes penales, porque no se trata de eso. La ley dista de ser la medida adecuada para solucionar esos problemas. De acuerdo con Reiss podemos decir que la ley es apenas un medio para resolver los problemas de la gente y no un fin en sí. “Lo que la policía y los individuos ordinarios necesitan reconocer, es que la sociedad confía a la policía alguno de los problemas más difíciles en circunstancias bastante desfavorables, y que la ley es a lo sumo, un método extremadamente frágil para resolver los conflictos de la gente⁽³⁰⁾.”

D) La discrecionalidad policial

En la actividad que estamos analizando, la policía se encuentra que no existen normas que regulen el procedimiento a seguir. Tampoco se trata de acciones encuadradas en el accionar de ilícitos en los cuales la policía tiene hábitos inveterados. Entonces la situación que se le presenta ofrece un vacío normativo que coincide con el llamado poder discrecional.

José María Rico⁽³¹⁾ define esta situación como “cualquier toma de decisión que no está estrictamente regida por reglas legales, sino que contiene más bien un

⁽²⁹⁾ Reiss, A., op. cit., pág. 188.

⁽³⁰⁾ Reiss, A., op. cit., pág. 195.

⁽³¹⁾ Rico, José Ma. *El poder discrecional de la Policía*, op. cit., pág. 213.

elemento significativo de juicio personal". Al igual que en los casos seguidos por el Tribunal de faltas, este poder discrecional será en muchas oportunidades ejercido con fines humanitarios en circunstancias en las que no cabe la aplicación de la ley porque nada hay previsto en ellas. Así por ejemplo en casos de embriaguez, discordia matrimonial, enemistad entre vecinos, actúa procurando solucionar el conflicto o el problema, antes que la aplicación estricta de la ley.

En estos casos la actuación policial tomará en cuenta las circunstancias del caso en términos de costo-beneficio. Para ello apreciará entre otros factores, la gravedad del hecho, la reacción esperada de la comunidad, la reacción posible de los tribunales, la reincidencia del denunciado, la situación de la víctima, etc...

De acuerdo a los casos observados, nos encontramos con dos situaciones que efectivamente van a incidir en la respuesta que la institución policial brinde al conflicto. La primera y quizás la más importante, la decriminalización de facto que puedan presentar los casos en cuestión. En ellos la acción policial se vuelve rutinaria como vimos con los mencionados mosqueteros.

Los otros casos son aquellos que no son susceptibles de encuadrar en un marco jurídico y en donde la incertidumbre sobre su posible solución judicial es mayor aún. Aquí el marco discrecional es total y frente a ellos la experiencia policial manifiesta un alto grado de frustración en cuanto es consciente de sus escasas posibilidades. Fuera de los estrechos márgenes de las prevenciones y de las graves prevenciones, de las penitencias con tiempos de retención en las comisarías, no se manejan otras alternativas. No se manejan las técnicas de negociación o mediación para lograr la autocomposición del conflicto.

También en el correr de la investigación nos encontramos con la Dirección de Seguridad que funciona en el edificio de la Jefatura de Policía y se ocupa de la revisión de las quejas que no fueron solucionadas en las Comisarías. Opera como una segunda instancia de las denuncias en las seccionales, tanto si el conflicto no se solucionó como si el quejoso o la otra parte se siente perjudicado por la actuación de la Comisaría.

En el año 1993, se elevaron en esas condiciones 412 actuaciones. De ellas, 108 fueron revisadas y el resto, 304 casos quedaron sin solución. Esto significa que el 70% de los asuntos que fueron apelados por insatisfacción de una de las partes no se solucionaron.

En esta tarea, bajo la orden del Director de Seguridad, actúan 2 comisarios y 2 agentes que atienden durante las 24 horas. El balance final que se hace de esta gestión es negativo porque no se visualizan resultados positivos.

E) Algunas observaciones sobre las quejas y denuncias

La estrategia de trabajo en las Comisarías planificadas por el equipo de investigación, surgió de diversas entrevistas, especialmente con el Jefe de Policía. Con las cifras anuales de quejas, correspondientes al año 1992 y 1993 consideramos relevante, evaluar aquellas zonas de mayor riesgo y que presentaban un mayor número de denuncias. A esos efectos, realizamos un eje imaginario, coincidente con los puntos cardinales a los efectos de observar las presentadas en seccionales que no fueran colindantes.

Este procedimiento nos llevó a seleccionar las siguientes Comisarías seccionales:

5a.sección. Salterain 1167 (Parque Rodó)

15a.sección. Avda. 8 de Octubre 3720. (Malvín Norte y Unión)

12a.sección. Millán 3496 (P. Posadas, Cerrito, Independencia y Brazo Oriental, parte)

19a.sección. Carlos Ma. Ramírez 181 (La Teja, Belvedere, Conciliación y Nuevo París.

2a.sección. Zelmar Michelini 1176 (Centro, Cordón y Palermo Sur)

3a.sección. Paysandú 1230 (Centro, Cordón y Aguada)

1a.sección. 25 de mayo 256 (Ciudad Vieja)

Además recogimos datos en la Dirección de Seguridad y en la Comisaría de la Mujer. A estas observaciones se le agregaron las del Tribunal de Faltas que nos permitió examinar todos los oficios recibidos y enviados por las Comisarías de Montevideo. El Tribunal actúa como buzón general que recibe todas las quejas de Montevideo.

El período observable para todos los casos fue establecido en los meses de Julio y Agosto de 1993.

La información que más nos interesaba era la vinculada al modo de operar la policía o el Tribunal en la solución del conflicto. Ya dijimos que cuando el Tribunal actuaba como juez penal y aplicaba el derecho ya el asunto quedaba fuera de nuestro campo de observación

La información recogida no pudo ser total. En la seccional 19a. la libreta de quejas no hace mención a la actividad siguiente de la Comisaría, por lo tanto no se da cuenta de las propuestas o de la actividad desplegada en esos casos. En la seccional 12a. la libreta de quejas no estaba, se había remitido a Jefatura y no fue posible obtener datos.

Los casos observados fueron 163 en el período mencionado. Ellos se desglosan de acuerdo al siguiente:

Seccional 5a. =	15	
Seccional 2a. =	5	
Seccional 3a. =	24	
Seccional 15a. =	22	
Seccional 1a. =	8	
Seccional 19a. =	43	
Seccional 12a. =	6	Total: 123
Tribunal de Faltas =	40	
TOTAL	163	

Los conflictos fueron clasificados de acuerdo con el siguiente criterio:

1. Conflictos derivados de la convivencia familiar:	12
2. Conflictos derivados de la convivencia vecinal:	108
2.1 Contenido patrimonial	33
2.2 Contenido moral-privacidad	75
3. Actuación de la autoridad	33
4. Alteración por droga-alcohol	8
5. Otros	2
TOTAL:	163

En cuanto a las soluciones logradas, nos encontramos diferentes logros. Tenemos en primer lugar los solucionados por las propias partes, denominados autocomposición. Fueron sólo cuatro. Aquellos que culminaron con prevenciones y amonestaciones: cuarenta y uno. Los solucionados luego de una mediación fueron 10 y los que finalizaron con archivo o prescripción (son del Tribunal de Faltas) sumaron 31 casos. Sin solución, setenta y siete.

Autocomposición:	4
Prevenciones:	41
Mediación:	10
Archivo-Prescrip.:	31

Sin solución: 77

TOTAL: 163

Al respecto, nos referimos a los cuadros gráficos adjuntos que ilustran estas cifras.

F) Algunos casos a vía de ejemplo

Dos casos radicados en la seccional 5a., referidos a conflictos en el ámbito familiar, fueron solucionados por las partes y con ayuda del agente de la seccional.

(1) El 09.07.93 la Sra. NMOL, con domicilio en Bv. Artigas 1381 ap.5 denuncia a su concubino AA de no trabajar y que ese día había mantenido una discusión y que había sido insultada y agredida. Se trasladó al denunciado a la Comisaría quien declaró que hacía año y medio que no trabajaba en un lugar fijo, reconoció la discusión y que ella lo había empujado sin llegar a lesionarlo. La Sra. expresó que no tenía interés en presentar la denuncia y tras lo cual, las partes de común acuerdo deciden que el denunciado abandonaría la casa.

(2) El 18.08.93 la Sra. CCB, domiciliada en Joaquín Requena 1176, manifestó que había convivido durante cuatro años con el Sr. ASR y que hacía unos 10 días se habían separado. No obstante el la seguía molestando, lo que ocurrió también el día de la fecha. Indagado el Sr. ASR expresó que efectivamente había concurrido ese día a los efectos de visitar a sus hijos, sin intención de molestarla. En la audiencia, las partes se pusieron de acuerdo. Se efectuaron las prevenciones del caso y se les indicó la vía judicial a proseguir.

(3) En otra oportunidad, en la misma seccional el conflicto fue de carácter vecinal y también con la mediación policial, solucionaron el problema.

El 04.08.93 la Sra. EAGM domiciliada en Bv. Artigas 808 ap.501 denuncia a la Sra. EG de A con el mismo domicilio pero del ap.901 que la ha agredido de palabra con insultos, a consecuencia del estacionamiento de sus respectivos autos en el garage del edificio donde residen. Indagada la imputada, aceptó la discusión con la denunciante por motivo del estacionamiento. En la audiencia las partes llegaron a un acuerdo respecto al futuro y se les hicieron las prevenciones del caso.

(4) Un caso de la seccional 19a. que llegó al Tribunal de Faltas con un certificado adjunto del Ministerio de Salud Pública. El conflicto surge por la intervención policial. En efecto, el parte informa que a XX, mujer de 44 años se le aplicaron las siguientes infracciones a la Ordenanza de Tránsito, por circular con las luces apagadas y estacionar en doble fila. Como consecuencia de las multas la Sra. le faltó el respeto debido a la autoridad, aparentando encontrarse alcoholizada (sic).

Por esta razón, el móvil de la dependencia policial trasladó a la Sra. al Centro Coordinador del Cerro, donde se certificó el siguiente diagnóstico: "Presenta estado de euforia sin aliento alcohólico. Se sugiere pase al Psiquiatra forense". Enterado el Tribunal de Faltas aplicó la multa correspondiente, retiro de la libreta, libertad y antecedentes. Además se trató de ubicar a un familiar para indicarle que en lo posible la vea un Psiquiatra. Finalmente se resolvió devolverle la libreta a las horas y que acreditase con un certificado médico su normal estado de salud. El expediente se archivó.

(5) En la Comisaría de la 3a. sección se encuentra el siguiente parte que se eleva al Tribunal de Faltas por oficio. El día 02.07.93 la Sra. MM ascendió al ómnibus en la Avda. del Libertador y Nueva York. Le solicitó al Guarda que la ayudara a subir unos bolsos. Este no sólo no la ayudó sino que la insultó y le torció un brazo. El día 6 de julio comparece el guarda a la Comisaría y dijo que no pudo ayudarla a subir los bolsos y que ante eso, la mujer le recriminó por no ayudarla y le pegó un golpe en el pecho. Ante esto la bajó del ómnibus. Se decretó libertad con severas prevenciones y el 14 de julio se recibió el oficio en el Tribunal de Faltas.

(6) También es ejemplar otro caso de la Seccional 3a. que llega posteriormente al Tribunal de Faltas en julio de 1993 (P.343/93) RRA es sereno de un edificio en las horas de la noche. Un NN visitaba a una Señora que allí se domiciliaba, pero ella no lo quiere recibir y le pide al sereno que le diga que tiene que retirarse. El visitante saca un cuchillo y amenaza al sereno. Este se defiende con un caño con el cual golpea en la cabeza al visitante y llama a la policía. El lesionado es llevado al hospital Maciel por la Policía. Allí es curado de una lesión en el parietal. El visitante resultó ser un vendedor ambulante y llevaba un bolso con herramientas. El SAE que interviene después, dictamina "traumatismo de cráneo" y agrega que el paciente estaba alcoholizado, además traumatismo en el hombro izquierdo, en la muñeca derecha y herida en la cabeza.

En su exposición el sereno del edificio dice que el visitante lo amenazó con un cuchillo y para defenderse le aplicó varios golpes con un caño. La Sra. expresó que efectivamente le dijo al sereno que hiciera retirar al visitante. Se dispuso que el detenido cumpliera 12 horas de detención y luego, libertad con emplazamiento. El cuchillo quedó incautado.

La audiencia en el Tribunal fue el 7 de julio. En ella el sereno mantiene sus dichos de que fue amenazado con un cuchillo y que para defenderse pegó con una goma, varias veces en el cuerpo. En la audiencia del 20 de julio, la Sra. ACM confirmó que le había pedido al sereno que no lo dejara entrar. El denunciado por su parte confirma su relación de hechos y enfáticamente dice que no amenazó ni sacó cuchillo.

La Fiscalía de 5o. turno, en su dictámen del 27 de julio, establece que por las confusas características del caso y las contradicciones de las versiones, considera que se archive el expediente. El Tribunal resolvió archivar el expediente y que el arma fuera al depósito de bienes muebles.

VII. CONCLUSIONES

A) Los casos relevados nos ofrecen una serie de datos representativos de situaciones conflictivas recepcionadas por las seccionales policiales y otras dependencias del Ministerio del Interior. En un número apreciable, esas demandas fueron consideradas por el Tribunal de Faltas, órgano del Poder Judicial que tiene competencia en los ilícitos menores denominados Faltas.

En todos esos casos se puede considerar que no existen instancias competentes, adecuadas y eficaces, para resolver estos conflictos. La composición de los mismos con la satisfacción de las partes y la superación de las circunstancias conflictivas, se obtiene en un número muy pequeño de casos.

La evaluación de la intervención policial es negativa, en cuanto no existe una capacitación para que pueda cumplir con ese objetivo. En la medida que su intervención está fuera de sus cometidos esenciales, los servicios policiales se cumplen de modo insatisfactorio porque no se cuenta con personal capacitado para esa función. No obstante, al no existir otro servicio público que realice esa tarea, la policía cumple y recepciona esas demandas sociales. Las conductas que desarrolla en esta función no son las adecuadas porque repite sus hábitos de las conductas ilícitas y en consecuencia los tics autoritarios son los que se reproducen.

B) Una segunda conclusión que surge naturalmente de esta investigación, tiene relación con la necesidad -urgente- de implementar una instancia institucional que amortigüe estos conflictos sociales y que restablezca la tranquilidad en los ánimos individuales. Esta función pacificadora de restablecer el "orden sosegado" corresponde al Poder Judicial en cumplimiento de sus funciones originarias.

Al mencionar las funciones originarias nos estamos refiriendo a sus objetivos de pacificación que se pueden obtener con una mejor inserción de la justicia en su medio social. Así el regreso de los Jueces de Paz al medio social, a los barrios, para que puedan cumplir con su competencia de conciliación estos objetivos.

Estas circunstancias fueron correctamente evaluadas por la Suprema Corte de Justicia en su Resolución 591 del 19 de diciembre de 1994. Ante una solicitud de uno de sus miembros, el Dr. Torello, elevada al cuerpo por escrito, para mejorar y hacer más eficaz el instituto de la conciliación dentro del propio ámbito de la organización judicial y con la posibilidad de insertar en la organización judicial otros

ámbitos que exorbitan el orgánico estrictamente jurisdiccional y requieren para su concreción de la voluntad legislativa⁽³²⁾. En esta propuesta, además de asignar exclusivamente a un cierto número de Jueces de la judicatura de Paz la función conciliatoria, se propone incorporar otros sectores próximos al Poder Judicial en tareas concurrentes con el objetivo de evitar conflictos mediante el avenimiento de las partes⁽³³⁾.

La resolución de la Suprema Corte, establece la creación de una Comisión para que aconseje el número de Juzgados conciliadores y lugares donde puedan ubicarse en el Departamento de Montevideo. Respecto al interior del país analizar la instalación de similares en zonas conflictivas. Otra Comisión para programar cursos de capacitación y una tercera, para elaborar un anteproyecto de normas legislativas, destinadas a facilitar el funcionamiento del instituto de la conciliación con similar eficacia cuando es lograda ante Defensores y Asistentes Sociales que la acordada por el art. 297 del Código General del Proceso⁽³⁴⁾.

C) A los efectos de facilitar esta reestructura, eliminar el Tribunal de Faltas. Esto permite la recuperación de recursos humanos y una mejor política penal coincidente con la adecuación de los servicios jurisdiccionales y los medios alternativos de solución.

D) Coordinación con la Jefatura de Policía a los efectos de que las Comisarias seccionales no recepcionen esas quejas o denuncias, que serán derivadas a los Centros de Paz. Esta circunstancia permite evaluar que los Juzgados de Conciliación tendrán una crecida demanda social cercana a la cifra de quejas que fue en estos dos últimos años de cinco mil por año.

⁽³²⁾ Torello, Luis A. *Mediación, negociación y conciliación* en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, No. 4, 1994, pág. 543.

⁽³³⁾ La propuesta del Dr. Torello menciona como servicios colaboradores, las Defensorías de Oficio y el Servicio de Asistencia y Profilaxis Social que por los recursos técnicos que los integran, están en condiciones de cumplir esta función. También se incluyen los consultorios jurídicos de las Facultades de Derecho. Estos centros de paz estarían ubicados en zonas estratégicas que faciliten el acceso a la justicia a los interesados.

⁽³⁴⁾ Ver al respecto el texto de la resolución citada en la Revista Uruguaya de Derecho Procesal.