

Verónica Saizar 


Grado de cumplimiento del Estado uruguayo respecto de las sentencias de condena recaídas en su contra en los últimos 10 (diez) años. Resultado de investigación

Degree of compliance by the Uruguayan State with respect to the conviction sentences passed against it in the last 10 (ten) years. Research result

Grau de cumprimento pelo Estado uruguaio em relação às sentenças condenatórias proferidas contra si nos últimos 10 (dez) anos. Resultado da pesquisa

 Facultad de Derecho, Universidad de la República.

ORCID: 0000-0002-0480-0975

 veronicasaizar@gmail.com

Resumen: *El artículo presenta los resultados de una investigación llevada a cabo acerca del cumplimiento por parte del Estado uruguayo respecto de las sentencias recaídas en su contra, haciendo un corte temporal para el análisis, entre los años 2010 a 2020. El marco teórico de la investigación se centra en el análisis del Estado de Derecho como categoría conceptual y filosófica, estudiándose además, al cumplimiento de sentencias como un indicador propio del Estado de Derecho. El relevamiento empírico se compone de una dimensión cuantitativa y cualitativa de análisis, cuyo contraste permite arribar a las conclusiones finales. Entre ellas, y sin agotar en forma explícita cada una de ellas: la constatación respecto de la dilación de tiempos en los procesos jurisdiccionales, la necesidad de intimación al Estado para el cumplimiento de las sentencias, la gran predominancia de asuntos en materia civil, así como también, la recomendación de mejoras al sistema informático que nutrió el relevamiento empírico, en función de algunos problemas detectados.*

Palabras clave: Estado, Derecho, Constitución, Sentencias, Indicador

Abstract: *The article presents the results of an investigation carried out on compliance by the Uruguayan State with respect to the sentences passed against it, making a temporary cutoff for the analysis, between the years 2010 to 2020. The theoretical framework of the*

investigation is focuses on the analysis of the rule of law as a conceptual and philosophical category, also studying compliance with sentences as an indicator of the rule of law. The empirical framework is made up of a quantitative and qualitative dimension of analysis, the contrast of which allows us to arrive at the last conclusions. Among them, and without explicitly exhausting each one of them: the finding regarding the delay of time in the jurisdictional processes, the need to notify the State to comply with the sentences, the great predominance of civil matters, as well as well as the recommendation of improvements to the computer system that nourished the empirical survey, based on some problems detected.

Keywords: *State, Law, Constitution, Sentences, Indicator*

Resumo: *O artigo apresenta os resultados de uma investigação realizada sobre o cumprimento do Estado uruguaio em relação às sentenças proferidas contra ele, fazendo um corte provisório para a análise, entre os anos de 2010 a 2020. O referencial teórico da investigação está centrado no análise do estado de direito como categoria conceitual e filosófica, estudando também o cumprimento das sentenças como indicador do estado de direito. O quadro empírico é constituído por uma dimensão quantitativa e qualitativa de análise, cujo contraste permite chegar às últimas conclusões. Entre eles, e sem esgotar explicitamente cada um deles: a constatação quanto à demora nos processos jurisdicionais, a necessidade de notificar o Estado para o cumprimento das sentenças, o grande predomínio da matéria civil, bem como a recomendação de melhorias no sistema informatizado que alimentou o levantamento empírico, com base em alguns problemas detectados.*

Palavras-chave: *Estado, Lei, Constituição, Sentenças, Indicador*

Recibido: 6/11/2021

Aceptado: 6/4/2022

Aspectos generales

El presente artículo resume la investigación realizada en el marco del llamado a programas de iniciación en investigación convocado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) en 2019, siendo referente académica del proyecto, la Dra. Gianella Bardazano.

Se abordará el Estado de Derecho como categoría conceptual, pasándose luego, al enfoque de la temática desde el punto de vista filosófico. A su vez, se analizará cómo el cumplimiento de sentencias que recaen contra el Estado, se erige como un indicador del Estado de Derecho.

El marco empírico presenta la investigación llevada adelante, analizándose los distintos aspectos de la dimensión cuantitativa y cualitativa.

Finalmente, se arriba a conclusiones y reflexiones finales, en función del corte temporal estudiado.

El tema central objeto de la investigación, versó sobre el cumplimiento del Estado uruguayo respecto de las sentencias de condena recaídas en su contra, en los últimos 10 (diez) años.

Constituye una manifestación concreta, de un tema de mayor amplitud, como lo es el Estado de Derecho.

El trabajo pretendió aportar una mirada crítica a la forma en que el Estado uruguayo cumple con las sentencias de condena contra entidades públicas, realizando un corte temporal en los últimos 10 (diez) años.

La pertinencia del tema objeto de investigación radicó en la posibilidad de aportar posibles alternativas a los aspectos que actualmente constituyen debilidades dentro del sistema, pronosticar los impactos de las sentencias condenatorias contra

entidades públicas, desde un punto de vista sistémico, haciendo converger elementos claves que hacen al Estado de Derecho, como la certeza jurídica y la efectiva tutela jurisdiccional.

Complementariamente, la investigación se entendió pertinente en la medida que podrá pronosticar los impactos de las sentencias condenatorias contra entidades públicas, desde un punto de vista sistémico, haciendo converger elementos claves que hacen al Estado de Derecho, como la certeza jurídica y la efectiva tutela jurisdiccional.

En el siguiente apartado, se presentan los objetivos y antecedentes de la investigación realizada. Luego se analiza el concepto de Estado de Derecho y el cumplimiento de las sentencias como un indicador del mismo. Posteriormente, se expone la investigación desde el punto de vista empírico, detallándose el diseño metodológico llevado adelante, las hipótesis de trabajo, y los resultados arribados tanto en la dimensión cuantitativa como cualitativa. Finalmente, se alude a las conclusiones generales.

Antecedentes

Tal como fuera explicado en el apartado anterior, el cumplimiento del Estado uruguayo respecto de las sentencias de condena, constituye el objeto central de investigación.

Corresponde señalar que no se encontraron antecedentes en nuestro país de un estudio de similares características, orientado a medir cómo el Estado cumple en las sentencias que recaen en su contra.

La falta de antecedentes objetivos y cuantificables, motivó estructurar la investigación en fases, haciendo el corte temporal atendiendo a las sentencias acaecidas en los últimos 10 (diez) años.

No obstante la falta de antecedentes a nivel nacional, es posible señalar a dentro del derecho comparado, la experiencia de Perú, particularmente en el análisis de los factores que afectan el pago de sentencias judiciales debido a la desnaturalización de contratos laborales, donde se arriba a la conclusión de que el presupuesto es el factor que más afecta el pago de sentencias.

En Perú además, es posible encontrar un trabajo de investigación dogmático no experimental, referido a la inejecución de las obligaciones dinerarias dictadas judi-

cialmente contra el Estado peruano, en el cual se concluye que la modificación de la normativa sería la solución al problema planteado.

Sin perjuicio de ser detallados más adelante, a continuación se expresa el objetivo general y los objetivos específicos que guiaron la investigación.

El objetivo general fue contribuir al conocimiento de las relaciones entre el Estado de Derecho y el cumplimiento de las sentencias de condena recaídas en su contra.

Los objetivos específicos se detallan a continuación:

- Describir el cumplimiento del Estado uruguayo respecto de las sentencias de condena recaídas en su contra en los últimos 10 (diez) años.
- Determinar los elementos que permitan indicar mayores o menores niveles de cumplimiento por parte del Estado.
- Comparar anualmente el volumen de sentencias ejecutadas en los últimos 10 (diez) años, en función del monto condenatorio, entidad demandada, sujeto demandado y causa judicial.

El cumplimiento del Estado en materia de sentencias es un indicador del Estado de Derecho.

El corte temporal estudiado (sentencias de condena recaídas contra el Estado uruguayo en los últimos 10 años) se fundamenta en la base de datos consultada: el Registro Único de Juicios del Estado (RUJE).

Se trata de una herramienta informática que permite realizar un relevamiento de la situación litigiosa del Estado, estandarizando sus datos y aportando unicidad de criterios en cuanto a la información proporcionada de cada juicio registrado.

La administración del RUJE se encuentra a cargo del Ministerio de Educación y Cultura a través de la Dirección de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales.

A los efectos de acceder a la base de datos contenida en el referido Registro, se formuló una solicitud de acceso a la información contenida en la referida base de datos. La referida solicitud se encontró motivada en que la información contenida

en el RUJE sería utilizada en el proyecto de investigación, registrándose en el RUJE, actualmente, los juicios en los que participa el Poder Ejecutivo.

Siendo la Dirección de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales, la administradora del sistema RUJE, se encuentra facultada para producir reportes de los datos allí registrados, los cuales fueron proporcionados a los efectos de la investigación.

El estado de derecho y el cumplimiento de sentencias como indicador

El presente apartado, aborda en forma concreta, el objeto de estudio descrito en el punto anterior. Asimismo, define la terminología principalmente empleada a lo largo del desarrollo de la investigación, a efectos de evitar ambigüedades o vaguedades en la interpretación y comprensión del lenguaje. Se estudiará la perspectiva filosófica del Estado de Derecho y su relación con el cumplimiento de sentencias que recaigan en su contra. Se abordan los aspectos teóricos que erigen al cumplimiento de sentencias por parte del Estado, como un indicador propio del Estado de Derecho.

El Estado uruguayo como persona jurídica mayor

Para comprender el Estado como persona jurídica mayor, previamente debe ser definido el término “Estado”.

El término de referencia significa “status”, siendo utilizado por primera vez en la obra “El príncipe” de Maquiavelo.

Bascuñán (1997) expresa que el fenómeno colectivo denominado “Estado” se expresa en la existencia de un grupo de hombres que, residiendo en un territorio determinado, vive sometido un poder que provee al bienestar de los asociados, ajustándose ellos y la autoridad, a las reglas de derecho.

El concepto de “Estado” se vincula al de ordenamiento jurídico, que supone un conjunto de normas jurídicas dictadas por la autoridad competente para organizar el comportamiento de un grupo de individuos, y a cuyo incumplimiento le corresponde una sanción. Las normas dictadas dentro del ordenamiento jurídico, son de carácter obligatorias, imperativas, abstractas, generales, habitualmente conceden derechos y correlativamente, imponen deberes, generando una pacífica y sana convivencia en sociedad.

En los Estados democráticos, la Constitución se erige como la disposición principal, seguida en orden jerárquico, por las leyes, reglamentos y demás actos (como sentencias, contratos y resoluciones).

Por ello, la Constitución es la norma suprema en un Estado de derecho. Establece la organización de la sociedad en su conjunto y sienta las bases para su gobierno. Por otra parte, confina los límites y define las relaciones entre los Poderes del Gobierno del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de los mismos con los habitantes.

El Estado de Derecho

Consideración aparte merece el carácter de Estado de derecho, cuyo germen se encuentra en las revoluciones inglesa de 1688, estadounidense de 1776 y francesa de 1789. Allí comienza a asentarse el principio de separación de poderes, el reconocimiento de derechos y el sometimiento de la autoridad a las normas dictadas.

Real (1957) conceptualizó al Estado de derecho como aquél que en sus relaciones con sus súbditos y para garantía de los derechos de los mismos, se somete a un régimen de derecho sujetándose en su acción a reglas que:

1. determinan los derechos que se encuentran reservados a los ciudadanos, y
2. fijan los medios a través de los cuales las autoridades públicas competentes pueden alcanzar los fines del Estado.

Cassinelli Muñoz (2009) conceptualizó al Estado de derecho como aquél en el cual los actos del poder público están sujetos a derecho. Ello supone que se encuentra regulada tanto la actividad de los habitantes como la de los gobernantes.

En la actualidad, el concepto de Estado de derecho también abarca el reconocimiento de los derechos humanos y sus respectivas garantías.

Este concepto se concilia con la idea manejada por Jiménez de Aréchaga (1974) de que el Estado de derecho conlleva una preocupación por el sometimiento de las autoridades al derecho, pero también supone una preocupación por el ser humano, y por su íntegra realización dentro de la sociedad.

De Esteban y López Guerra (1980) lo resumen muy elocuentemente, al decir que el Estado de derecho “es la cristalización de una larga aspiración humana: la supresión de la arbitrariedad y el despotismo”.

Sin perjuicio de haberse expresado en el presente apartado, conviene recalcar, que los cimientos sobre los cuales se edifica el Estado de Derecho, son, el sometimiento del propio Estado al Derecho –y su natural consecuencia del cumplimiento por parte del Estado respecto de aquellas sentencias que recaen en su contra–, el respeto y efectivo ejercicio de los derechos humanos, y el control del grupo de gobernantes y los actos que de éstos emanan.

En palabras de García – Pelayo (1991) el Estado de Derecho debe compatibilizar la garantía del ordenamiento jurídico con las actividades de la Administración, tratando de evitar, que sus acciones se traduzcan en una intervención despótica en la vida de los ciudadanos. Y este será, el problema medular en la teoría y práctica del Estado de Derecho: la sumisión de la actividad estatal al Derecho. Problema que, coincidiendo con lo expresado por García – Pelayo, acompaña a los Estados hasta el día de hoy.

El Estado social de Derecho

Corresponde ahora, conceptualizar al Estado social de derecho. Agregar la nota de “social” al ya explicado Estado de derecho, coloca al individuo en el centro de su concepción atendiendo una doble dimensión (individual y colectiva).

En el Estado social de derecho, se reconocen derechos de carácter económico y socio-culturales, que contribuyen a la igualdad entre las personas.

Así, el Estado pasa de simplemente mantener el orden de las cosas, a ser un ente que conforma o construye la realidad.

En virtud de los conceptos vertidos, corresponde indicar que el ordenamiento jurídico uruguayo cumple con las características del Estado social de derecho.

Ello reposa en ciertos artículos constitucionales: la libertad constituye la base del sistema (artículo 10), se establece el principio de igualdad ante la ley (artículo 8), se prevé un sistema de división de funciones (artículos 83, 149 y 233).

El Estado uruguayo se somete a derecho y su contracara es el sistema de responsabilidad y control de actividad estatal.

Se trata además, de un Estado democrático, caracterizado por un pluralismo político partidario y por la adopción de decisiones en base a consensos de mayorías con respeto a las minorías.

El Estado en sentido amplio y estricto

En otro orden, Korzeniak (2008) ha referido al Estado en sentido amplio y restringido.

En un sentido amplio, afirma el autor, el Estado es entendido como un conjunto de una comunidad políticamente organizada.

Por el contrario, el Estado en sentido restringido, comprende un conjunto determinado de órganos y autoridades que integran la estructura de gobierno. Sin embargo, explica el referido autor, la esta acepción podría generar una asociación del término “Estado” con “Gobierno”. Por ello, dentro del sentido restringido, el autor reconoce dos variantes:

- a) El Estado como un conjunto de reparticiones y órganos públicos (de carácter nacional, departamental, local, descentralizado, autónomo) que integran al aparato;
- b) El Estado como persona pública mayor integrada en el Estado republicano, por sus tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

En un sentido amplio entonces, el Estado supone el conjunto de personas jurídicas estatales (Estado como persona jurídica mayor, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y demás órganos del aparato estatal).

En sentido estricto o restringido, el Estado se integra por los tres Poderes de Gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los órganos de control constitucionalmente previstos (Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral y Tribunal de Cuentas).

El Estado es persona jurídica, y ello deviene del artículo 24 de la Constitución, a partir del cual se establece la responsabilidad por parte del propio Estado.

Respecto de los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, su organización y funcionamiento respectivos son constitucionalmente previstos. Y se caracterizan, entre otros elementos, por actuar bajo normas del derecho público.

Tal como expresa Cassinelli Muñoz et al. (2009), el Estado en sentido estricto es también denominado Estado Central o Administración Central. Sin embargo, aclara que esta última terminología (Administración Central) es generalmente utilizada para referir al Estado Central actuando en función administrativa.

El Estado Constitucional de Derecho

Explica García – Pelayo (1991) cómo evolucionó el concepto del Estado legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho.

Siguiendo lo expresado por el autor, la etapa posterior a la Primera Guerra Mundial se caracterizó por una fuerte crítica al Estado legal de Derecho, concepción que se forjó a partir del último tercio del siglo XIX y que identifica Derecho con Ley.

En este contexto histórico, comienza a gestarse la idea de considerar la Constitución como una norma dotada de garantías y validez jurídica suprema, lo que se traducirá en la conformación de Tribunales Constitucionales.

Establecidos dichos Tribunales, luego de la Segunda Guerra Mundial, comienza a consolidarse en Europa, el Estado Constitucional de Derecho.

Siguiendo a García – Pelayo, citado, la instrumentación del Estado Constitucional de Derecho varía según la estructura de cada país y las competencias que cada Tribunal Constitucional tiene, pero más allá de las particularidades, existen ciertos rasgos comunes: la división de poderes, la competencia fundamental del Estado y el sistema de competencias en el Estado, la supremacía de la Constitución sobre la Ley, la sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y la justiciabilidad constitucional.

Preterossi, citado, expresa que el Estado Constitucional de Derecho representa un modelo de minimización del poder, y en este aspecto, sigue a Ferrajoli. Pero se aparta del autor, en tanto contrasta lo siguiente: para Ferrajoli, el Derecho cumple con una función protectora, mientras que Preterossi aspira a que la lucha por el Derecho debería ir más allá de la espera jurídica, abarcando también, el ámbito político.

El Estado constitucional de Derecho pone de manifiesto la categoría normativa jerárquicamente superior, en tanto procede, como ha expresado Añón (2002), del poder constituyente, y desde el punto de vista sustancial, se trata de la norma fundamental.

Es justamente, como consecuencia de ese carácter de norma fundamental, que el Estado constitucional de Derecho insta la supremacía política y jurídica de la Constitución.

Esta característica ha sido denominada “rematerialización constitucional” como lo ha explicado Gascón (1997), resaltando que en este modelo, la Constitución no establece únicamente el modo de producción del Derecho sino que además, predispone contenidos para la regulación jurídica.

Señala Ferrajoli (1999), que el paradigma del Estado constitucional implicaría una doble sujeción del derecho al derecho, y según explica el autor, esto incide en todas las esferas del fenómeno normativo: tanto la esfera de la vigencia como la validez, la forma y en la sustancia, la racionalidad formal y la material. Señala el autor, que la Constitución adquiere una virtualidad antes desconocida, justamente, a partir de la combinación de todos estos elementos.

Expresa Añón, citada, que una de las características que perfilan al Estado Constitucional de Derecho es, la protección de los derechos al margen y hasta por encima de la Ley. Esto implica una lectura desde otra perspectiva: la protección de los derechos, ya no en clave de lo determinado por Ley, sino directamente, en clave de lo establecido en la Constitución.

En esta línea, y retomando lo expresado al principio de este apartado, cabe consignar que, el constitucionalismo europeo actual, refleja las contribuciones de dos tradiciones constitucionales: la norteamericana y la europea de origen ilustrado. La primera, caracterizada por la existencia de derechos que limitan la actuación del Estado, donde la ley deriva de los derechos y los jueces operan como “guardianes” de los mismos. La segunda, da sustento a un modelo donde la posición central no son

los derechos sino la Ley. En este modelo, la Ley no se somete al control de los derechos sino a la inversa, los derechos se encuentran sometidos a un control de legalidad. La relevancia está puesta en la Ley.

En el Estado Constitucional de Derecho, la perspectiva central está puesta en los derechos. Aquí, Ferrajoli, citado, ha referido, a los derechos fundamentales como las expectativas de todas las personas que definen las notas sustanciales de la democracia, y que están protegidos de las decisiones arbitrarias. Esto abona la idea de que en el Estado Constitucional de Derecho, Derecho y poder se ven legitimados en la persona como valor.

Con claridad meridiana, García – Pelayo (1991) explica, en el Estado Constitucional de Derecho se mantiene el principio de legalidad, pero su manifestación concreta queda supeditado al principio de constitucionalidad.

Los derechos fundamentales serían a la vez, en el Estado Constitucional de Derecho, garantías institucionales, normas del sistema jurídico y derechos subjetivos.

Y en este punto, conviene señalar la tesis de Ferrajoli, citado, respecto de las garantías de los derechos. Explica el autor, que en todo caso, primero habrá que analizar si existe desarrollo legislativo respecto del derecho que se estudia. Y allí, se bifurcarán dos opciones: en caso negativo, Ferrajoli expresa que se estaría ante una laguna jurídica, recayendo la responsabilidad exclusiva sobre el legislador, por haber omitido la reglamentación por vía legislativa. En caso positivo, es decir, en caso que el derecho objeto de análisis, cuente con desarrollo legislativo, habrá que estudiar el grado de cumplimiento de las garantías. Y en este sentido, Ferrajoli refiere a dos tipos de ineffectividad: de primer grado o sustancial, y de segundo grado o secundaria. Esta sería la razón por la cual, el paradigma garantista, esgrime Ferrajoli, podría quedar carente de contenido. Es decir, aun cuando las constituciones reconozcan derechos, pueden caer en inoperantes por ineffectividad o ausencia de garantías.

El Estado de Derecho en su concepción filosófica

El Estado de Derecho y el fin del absolutismo, implicó que los Estados estructuraran sus cimientos en base a determinados sistemas de valores. Desde este enfoque, normas jurídicas de un determinado Estado, o serán creadas, en defensa y salvaguarda de ese sistema de valores (Jiménez, 2011).

Norberto Bobbio estudia ese sistema de valores que funda al Estado de Derecho (Bellamy, 2005).

Al respecto, se ilustra el problema citando un ejemplo planteado en un ensayo clásico de Joseph Raz, donde el Congreso Internacional de Juristas plantea una equivalencia entre “Estado de Derecho” y “creación y mantenimiento de las condiciones que salvaguardan la dignidad del hombre como individuo”.

Sobre este ejemplo, Bellamy explica, que los hombres no están unánimemente de acuerdo en qué es lo correcto y lo bueno. Habrá matices sobre la concepción de la “dignidad humana”.

Entonces, si el Estado de Derecho como tal, depende de estas cuestiones, podrá plantearse una graduación o matices conceptuales. Esto lleva a exponer al Estado de Derecho como un concepto no unívoco.

Bobbio centró su teoría en los valores y restricciones inherentes a la mera existencia de formas y los procedimientos jurídicos, conectando derecho con política. Siguiendo la línea de pensamiento hobbesiano, las normas jurídicas, *per se*, no proporcionan una base para la cooperación social; una sociedad pacífica será el resultado de una autoridad política investida de poder para formular, interpretar y aplicar las leyes.

Esta idea se ve complementada por las denominadas reglas primarias y secundarias explicadas por Hart. Donde, las reglas secundarias permiten identificar qué cuenta como derecho e identifican al soberano como aquel autorizado para decidir qué es derecho.

Bobbio reconocía la relación biunívoca entre Derecho y poder. Desde esta perspectiva, se plantea como posibilidad, que la génesis del Derecho moderno es intrínsecamente política, espuria, como muestra el paradigma hobbesiano. La ciencia del Derecho público debe encontrar un equilibrio entre la función de garantía, la apertura de los sistemas jurídicos y la innovación política (Preterossi, 2008).

En la modernidad, la relación Derecho – poder, refiere a un determinado tipo de Derecho, pero también a una determinada articulación del Poder político. Si la concepción de Estado depende de los derechos fundamentales, desde una perspectiva clásica (que diferencia los derechos individuales, políticos y sociales) y se establece

que los derechos individuales y sociales refieren a criterios de justicia, mientras los políticos responden a criterios de legitimidad, se podría arribar a la conclusión, de que, dependiendo de la posición que se tenga sobre el Derecho y su relación con el Poder, se defenderán concepciones diferentes sobre el Estado de Derecho (De Asís Roig, 1999).

El Estado de Derecho se podría estudiar desde la perspectiva funcional y finalista. Desde la óptica funcional, la conexión entre Estado de Derecho y moral sería aleatoria; en tanto, desde la óptica finalista, la conexión entre Estado de Derecho y moral sería cierta. Sin embargo, en ambas concepciones de Estado de Derecho (funcional y finalista) se maneja una idea de lo moral o de la moralidad, aunque sea de forma simple. Este marco moral puede ser descripto en el ámbito de la fundamentación de los derechos: parten de la libertad psicológica de los hombres. Ese marco moral, permitirá situar a los derechos frente a las diferentes construcciones de Estado de Derecho. Y podrá partirse de otras fórmulas que permitan justificar los derechos y que no partan desde este marco moral (Peces Barba, 1987).

En este apartado, se entiende oportuno hacer otro enfoque del análisis: preguntarse cómo opera el Derecho en los hechos, y cómo se materializa el Estado de Derecho en los hechos, torna necesario estudiar el tema bajo los cristales del realismo jurídico.

Sin perjuicio de contextualizar que el realismo jurídico encontró sus variantes alemana y norteamericana, en este punto, se referirá a la corriente escandinava, que goza de su mayor originalidad por concebir al Derecho como una serie de hechos sociales en lugar de un conjunto de normas.

Entre sus principales exponentes, se encuentra Hägerström, para quien, la norma existe si es sentida como vinculante particularmente por el grupo de operadores que administran la justicia, tal como expresa Campos Zamora (2010). Hägerström critica la idea del Derecho como una manifestación de voluntad del Estado. A partir de esa crítica nace una concepción de extrema modernidad, en palabras de Campos Zamora: la voluntad del legislador no puede ser aplicada a los casos concretos mediante procedimientos de silogismos lógicos.

A partir de esta concepción nacieron las teorías de otros representantes del realismo escandinavo, entre ellos, Ross. Para este autor, el Derecho constituye un marco dentro del cual, los jueces deben operar. Éstos dan vida al Derecho al interpretarlo, y hacen que las normas tengan verdaderos efectos.

Desde esta óptica, el Derecho sería un fenómeno de la realidad, su contenido sería un hecho histórico creado por el hombre, pero de carácter variable dependiendo de las variables tiempo/espacio y factores de poder.

Ross (1970) profundiza su análisis, estableciendo que las normas jurídicas deben ser visualizadas como directrices que procuran generar un determinado comportamiento en el destinatario. Visto así, el Derecho es un marco que regula la conducta de los destinatarios de las normas jurídicas y que a su vez, oficia como marco para interpretación por parte de los jueces.

En un recorrido por sus obras, Barberis (2015) explica cómo Ross se va alejando progresivamente desde el neopositivismo lógico para acercarse gradualmente a la jurisprudencia analítica, aclarando que en lo relativo a la justicia, el autor oscila entre el emotivismo y el subjetivismo kelseniano.

Llevando el realismo jurídico a Génova, se torna ineludible referir a Tarello, quien retoma la distinción realizada por Ross, entre enunciado (disposición) y significado (norma). Siguiendo lo expresado por Barberis, citado, el legislador es un generador de textos legales (esto es, disposiciones) en tanto, los jueces realizan una tarea de interpretar, de asignar significado (a través de la jurisprudencia) y los estudiosos del derecho hacen lo propio a través de la doctrina.

El mayor discípulo de Tarello, Guastini (2021) explica, que el enfoque positivista del Derecho implica un criterio para identificar al Derecho positivo, siendo dicho criterio, el proporcionado por una teoría del Derecho. Y esto sería el positivismo jurídico por excelencia.

Así identifica el autor, tres doctrinas positivistas: metodológica, teórica e ideológica. Afirmando que, a pesar de tratarse de doctrinas independientes desde el punto de vista lógico, comparten la tesis que afirma la inexistencia del Derecho natural. De esta forma, el positivismo jurídico se concibe como una actitud metodológica hacia el Derecho.

Plasmar valores superiores en un ordenamiento, implica la positivación de fundamentos éticos de un sistema político canalizado a través de su propio orden jurídico. Sostiene Peces Barba, citado, que son expresión de una racionalidad cristalizada históricamente, que el Estado social y democrático de Derecho asume como guía material del Derecho.

Los valores superiores de un ordenamiento, requieren de una tarea interpretativa. Es decir, los valores no son conceptos cerrados y completos sino, todo lo contrario, son abiertos y dinámicos.

Ahora bien, los valores que inspiran al Estado de Derecho, deben ser identificables. Ello conduce al próximo apartado, donde se vinculará el cumplimiento de las sentencias como un indicador propio del Estado de Derecho.

Las sentencias de condena como indicador

Continuando con lo expresado anteriormente, y abordándose en este apartado, el cumplimiento de las sentencias como un indicador, corresponde mencionar el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project.

Se trata de una organización institucionalmente independiente y multidisciplinar, que procura medir el avance del Estado de Derecho en el mundo. Tal como explica Márquez García (2015), se elabora un índice del Estado de Derecho en 102 países que arroja un indicador cualitativo en la materia. Este índice mide el cumplimiento de los distintos países a través de 8 indicadores: limitación a los poderes de gobierno, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento normativo eficaz, justicia civil y justicia penal.

El objeto de la investigación, se vinculó específicamente con el cumplimiento de la normativa: cuál es el grado de cumplimiento de Uruguay respecto de las sentencias de condena recaídas en su contra. Incluso, se podría complementar con otro valor: la efectiva tutela jurisdiccional, aspecto sobre el cual se profundizará más adelante y dentro de este apartado.

Conforme el Índice del World Justice Project, en su informe correspondiente al año 2017 – 2018, dentro de los países de América Latina y el Caribe, Uruguay ocupa el lugar número 22 de 113 países.

La medición del Estado de Derecho a través de indicadores, permite una graduación, lo cual concilia el concepto explicado dentro de este apartado, en cuanto “Estado de Derecho” no es un concepto unívoco.

Referir al cumplimiento de las sentencias como un indicador, implica, necesariamente, definir a qué refiere dicho término. En tal sentido, y siguiendo a lo expresa-

do por la Organización de las Naciones Unidas (1999), los indicadores constituyen herramientas para clarificar o definir, de manera precisa, determinados objetivos e impactos, se trata de medidas verificables que han sido diseñadas para ofrecer un cierto estándar o parámetro contra el cual se pueda evaluar, demostrar o contrastar.

En términos de indicadores, parece ineludible citar a Durkheim (1985), quien manifiesta una noción primaria de “indicador” al referir a los hechos sociales como objeto de la sociología, en tanto, los mismos son observables en forma indirecta. Aquí yace un atisbo del concepto de “indicador” y “operacionalización”, que relaciona la observación de un hecho por medio de signos externos que lo tornen perceptible.

En la evolución del concepto, Galtung (1978), introduce la noción de “variables”, entendiendo que forman parte de la matriz de datos. Para el citado autor, toda variable se rige por el principio de comparabilidad, de clasificación y de integridad. Esta tríada de principios se encuentra estrechamente ligada con los indicadores.

Años más tarde, Samaja (1993), amplía aun más, el concepto de “indicador”, abriendo una distinción con relación a las matrices en un nivel tautológico y otro descriptivo.

En forma complementaria, Blalock (1998), ha sostenido que los indicadores deben ser lo suficientemente sensibles como para detectar los cambios dinámicos de la realidad. Es así, como un indicador, se erige como instrumento de medición. Y su elaboración, se apoya en elementos teóricos, epistemológicos, metodológicos, y también políticos, como señala Pautassi (2010).

En consonancia con lo anterior, Bourdieu (2002) afirmó que la epistemología, la metodología y la teoría constituyen tres dimensiones indivisibles de la investigación sociológica. Indicó el referido autor, que sin una teoría, no es viable edificar instrumento alguno y tampoco es viable analizar o interpretar resultados. Los indicadores no tienen un único y eterno significado sino que deben ser estudiados a la luz de lo que representan. Esto es, indican algo en relación a un objeto de estudio.

El Estado es un actor permanente que se manifiesta por medio del gobierno y de las instituciones de carácter público. Estas instituciones constituyen brazos ejecutores de políticas públicas prediseñadas, que siguen un sistema de valores preexistente, y cuyo contenido requiere de una tarea interpretativa por parte de los operadores jurídicos involucrados.

La investigación vinculó el cumplimiento del Estado uruguayo respecto de las sentencias de condena recaídas en su contra, acotando el marco temporal a los últimos 10 (diez) años. Por lo que, se torna necesario conceptualizar las referidas sentencias de condena.

En esta línea, se señala que el Estado tiene el deber de adaptar su comportamiento a las sentencias. Esa obligación por parte del Estado, de adecuar su comportamiento a los fallos reposa en el derecho de la efectiva tutela jurisdiccional (Cajarville, 2008).

La ejecución de las sentencias debe ser rápida y eficaz, porque la esencia del Estado de Derecho radica no solamente en la posibilidad de obtener por parte de un tribunal independiente, una sentencia dictada en contra del Estado, sino además en la posibilidad de ejecutarla en tiempo y forma (Delpiazzo, 2009).

Las sentencias contra entidades estatales podrán ser de los siguientes tipos: las que condenen a no hacer algo, las que condenen a dar una cosa, las anulatorias de actos administrativos, y las que condenen a pagar una suma de dinero líquida y exigible o fácilmente actualizable o liquidable.

Bajo esta última acepción se consideraron las sentencias de condena a lo largo del desarrollo de la investigación. Pues, se trata de un tipo de sentencias donde claramente se visualiza el grado de acatamiento por parte del Estado, cuando el mismo actúa como parte demandada dentro del proceso jurisdiccional.

Cabe señalar que, la base de datos del RUJE contiene además, información de los procesos jurisdiccionales en etapa previa al dictado de sentencia, lo cual ha sido analizado en el presente trabajo.

Desde el punto de vista procesal, los artículos 400 y 401 del Código General del Proceso, en la redacción dada por la Ley N° 19.090, de 14 de junio de 2013, contemplan el procedimiento, aplicando sobre sentencias definitivas de condena. La redacción anterior de las normas citadas, refería a sentencias ejecutoriadas.

Al eliminarse la referencia a la ejecutoriedad de las sentencias, caben dos supuestos: la procedencia de la ejecución provisional de aquellas sentencias que no hayan adquirido calidad de ejecutoriadas, o la imposibilidad de que las mismas sean ejecutadas (Gutiérrez y Pereira, 2013).

La sentencia de condena debe tener calidad de ejecutoriada. La exigencia de la cosa juzgada como presupuesto para la ejecución, es conteste con el artículo 400.4 del Código General del Proceso, citado. Por otro lado, el mismo cuerpo normativo dispone en su artículo 400.1 la exigencia de ejecutoriedad de la sentencia para los procesos de ejecución contra Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, lo que no justificaría un tratamiento diferencial en otro caso (Gutiérrez y Pereira, 2013).

Por lo expuesto, la investigación consideró los procesos jurisdiccionales registrados en el RUJE, y en cuanto a las sentencias, consideró las sentencias de condena a pagar una suma de dinero líquida y exigible, o fácilmente actualizable o liquidable, que hayan adquirido calidad de ejecutoriadas.

Tal como se anticipara en el comienzo de este trabajo, el cumplimiento de sentencias hace a elementos clave del Estado de Derecho, como ser, la certeza jurídica y la efectiva tutela jurisdiccional.

En tal sentido, y desde la perspectiva constitucional, García de Enterría (1983) ha expresado que el sistema de tutela constitucional de los derechos en las actuaciones jurisdiccionales, se ciñe dentro del modelo democrático y social de derecho, buscando justamente garantizar, la adecuada tutela jurisdiccional en los conflictos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que no contar con una efectiva tutela jurisdiccional, es una transgresión del Estado. Agrega la Corte, además, que no alcanza con una previsión formal normativa de rango constitucional, sino que la tutela debe ser efectiva, el recurso jurisdiccional debe ser idóneo para establecer si se ha configurado una violación a los derechos.

Abonando esta postura, Araújo – Oñate (2011) entiende que, la tutela jurisdiccional debe existir no solo desde el punto de vista formal, sino que debe ser efectiva y adecuada, y ello conlleva una determinada idoneidad para proteger la situación jurídica lesionada.

Sumado a la idoneidad, la efectiva tutela jurisdiccional debe cumplir con requerimientos prácticos o empíricos, tal como lo ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es decir, la tutela jurisdiccional debe estar articulada en la práctica y no ser un mero enunciado teórico o formal, debe cumplirse efectivamente.

Ya Carnelutti (1936) advertía que la convivencia en sociedad genera conflictos en tanto, las necesidades de las personas, son ilimitadas, y los bienes sobre los cuales recaen sus intereses, son escasos. Por ello, la importancia de contar con un sistema que prevea en los hechos, una adecuada tutela jurisdiccional.

Como expresa Diz (2019), la Constitución como cuerpo normativo que se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico, y aun no teniendo referencia explícita e individual a todos los mecanismos para resolución de controversias, debe asegurar la efectiva tutela jurisdiccional, desde un ángulo lo suficientemente amplio e integrador.

La investigación desde el punto de vista empírico

Diseño metodológico

Con relación al marco empírico de la investigación, se realizó un diseño metodológico. El mismo, implicó la elaboración del plan de investigación, conteniendo técnicas de recolección de datos, forma de procesamiento de los mismos y su posterior interpretación.

De acuerdo al objetivo perseguido, el diseño de investigación de este estudio fue de carácter no experimental descriptivo.

La investigación consideró como universo, los procesos que se encuentran registrados en el RUJE.

En cuanto a las sentencias consideradas, se consideraron las de condena a pagar una suma de dinero líquida y exigible, o fácilmente actualizable o liquidable, que hayan adquirido calidad de ejecutoriadas.

Corresponde aclarar que quedaron exceptuadas aquellas sentencias que, también hacen al concepto de Estado de Derecho, como ser, las de impacto ambiental y las que condenan al Estado a entregar medicamentos de alto costo. En este último caso, se las excluyó por cuanto no se trata de condena a pagar una suma de dinero, sino a proporcionar una cosa. En el primer caso, se las excluyó por tratarse de una temática específica, y se propone un estudio específico de las mismas, en una ulterior fase del proyecto, a fin de acotar esta primera fase en términos materialmente realizables.

Al disponer de escasa información en la materia, la investigación pretendió aportar datos objetivos y cuantificables que permitan determinar el grado de cumplimiento de estándares que hacen al Estado de derecho.

La investigación se compone de una dimensión cuantitativa y otra, cualitativa, en la cual se relevó la experiencia de informantes calificados en la materia.

La investigación fue guiada a través de una serie de preguntas (relacionadas a las variables que surgen de la base de datos del RUJE).

La información se procesó y se realizó un análisis cuantitativo, estudiando las siguientes variables:

Variable dependiente:

La variable dependiente es definida como el grado de cumplimiento del Estado de las condenas. Se operacionaliza como la combinación de tres dimensiones: cumplimiento o no del plazo establecido, pago total o parcial (en cuotas), existencia o no de intimación. Se construye un indicador cualitativo en base a la combinación de estas dimensiones, de carácter ordinal, con categorías que miden el grado de cumplimiento desde el mínimo (cumplir fuera de plazo con intimación) hasta el máximo (cumplir en tiempo y forma sin intimación).

Las variables independientes derivan de las hipótesis de trabajo detalladas arriba.

Considerando la tipología de investigación, y dados los datos requeridos, se efectuó por un lado, un análisis cuantitativo de los datos proporcionados por el RUJE.

Los reportes obtenidos de la base de datos señalada, son expresados a través de planillas Excel.

Con relación a la dimensión cualitativa, se realizaron entrevistas a informantes calificados, siguiendo la guía de análisis, a fin de contrastar ambas dimensiones (cuantitativa y cualitativa) con los mismos parámetros.

Se confeccionaron las variables en base a la información arrojada por el RUJE.

Los datos obtenidos fueron vertidos en planillas, prosiguiéndose a realizar análisis descriptivos. En el caso de las variables cualitativas, se utilizó el comando “Frecuencias”.

Para el análisis de las variables cuantitativas se utilizó el comando “Descriptivos”.

Con relación a la dimensión cualitativa, se utilizó la técnica de entrevista, paucando las mismas preguntas a todos los informantes calificados, documentándose las respuestas.

Los datos fueron procesados con apoyo de programas estadísticos. Se utilizó una matriz indicando las variables estudiadas.

Se analizaron las variables cualitativas, para lo cual se implementaron estudios de frecuencias; y en el caso de las variables cuantitativas, se realizaron análisis descriptivos.

Obtenida la base de datos, se depuró y se procesó la información para su análisis.

Los datos fueron clasificados según la variable estudiada.

Para el análisis de los resultados, se determinaron los indicadores de cada variable estudiada según los criterios por los cuales se clasificaron los datos.

Se confeccionaron tablas con la distribución de las principales variables. Se realizaron análisis de las medias de aquellos casos donde se contó con el importe o donde se pudo calcular la duración del proceso. En algunos casos se realizó una comparación en base a la mediana.

A los efectos de hacer factible el análisis y poder sistematizar la información disponible, se agruparon las sedes judiciales y los asuntos en categorías más reducidas.

Complementariamente, se realizaron gráficos para la representación de los datos arrojados por la base.

Hipótesis y objetivos

La pregunta problema que guió la investigación, fue: ¿cuál es el grado de cumplimiento del Estado uruguayo respecto de las sentencias de condena recaídas contra entidades públicas en los últimos 10 (diez) años?

Al referirse a las “entidades públicas”, tal como fuera explicado en el apartado de Marco Teórico, se entendió acotado a la denominada Administración Central. Es decir, aquellos Ministerios que integran el Poder Ejecutivo.

Se consideraron las sentencias de condena a pagar una suma de dinero líquida y exigible, o fácilmente actualizable o liquidable, que hayan adquirido calidad de ejecutoriadas.

Considerando la escasez de literatura nacional que aborde los estándares que determinan cuándo un Estado es de derecho, y ante la falta de antecedentes en la materia¹, se propusieron algunas hipótesis que funcionaron como guías de trabajo:

- El grado de cumplimiento por parte del Estado se vería afectado según el monto que la sentencia condene a pagar. Pues, las sentencias que condenan al pago de sumas cuantiosas podrían ser ejecutadas con mayor dilación de tiempos o requiriendo una intimación judicial.
- Otra hipótesis razonable de trabajo sería, que el grado de cumplimiento por parte del Estado depende del demandante. Es decir, en la medida que el demandante sea una empresa o una entidad con mayores recursos que un sujeto particular, podría estimarse que el Estado cumple con mayor celeridad.
- El grado de cumplimiento por parte del Estado podría depender de la entidad demandada. Considerando los términos de la presente investigación, las entidades públicas estudiadas quedarán acotadas a la Administración Central. Esto es, los diferentes Incisos o Ministerios.

El objetivo general es contribuir al conocimiento de las relaciones entre el Estado de Derecho y el cumplimiento de las sentencias de condena recaídas en su contra.

Los objetivos específicos se detallan a continuación:

- Describir el cumplimiento del Estado uruguayo respecto de las sentencias de condena recaídas en su contra en los últimos 10 (diez) años.
- Determinar los elementos que permitan indicar mayores o menores niveles de cumplimiento por parte del Estado.
- Comparar anualmente el volumen de sentencias ejecutadas en los últimos 10 (diez) años, en función del monto condenatorio, entidad demandada, sujeto demandado y causa judicial.

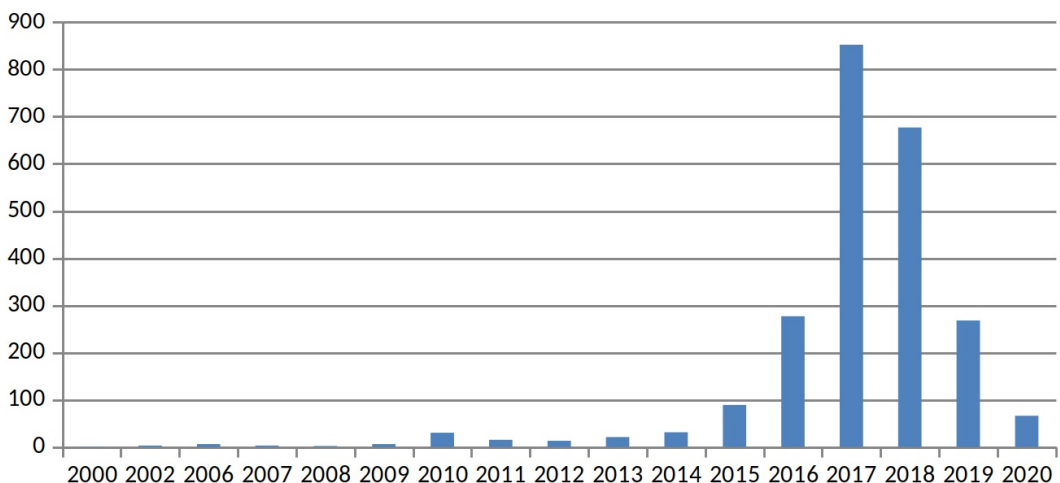
Resultados

En este apartado serán presentados los resultados, desde una dimensión cuantitativa y cualitativa.

Dimensión cuantitativa de la investigación

Puede apreciarse el incremento sostenido de casos desde 2015 hasta 2017. Probablemente, se deba al inicio del registro sistemático en el RUJE. La caída posterior a 2017 posiblemente se deba a que los casos iniciados con posterioridad, no hayan sido todavía incorporados al RUJE en su totalidad.

Gráfico N° 1: Cantidad de casos por año de inicio



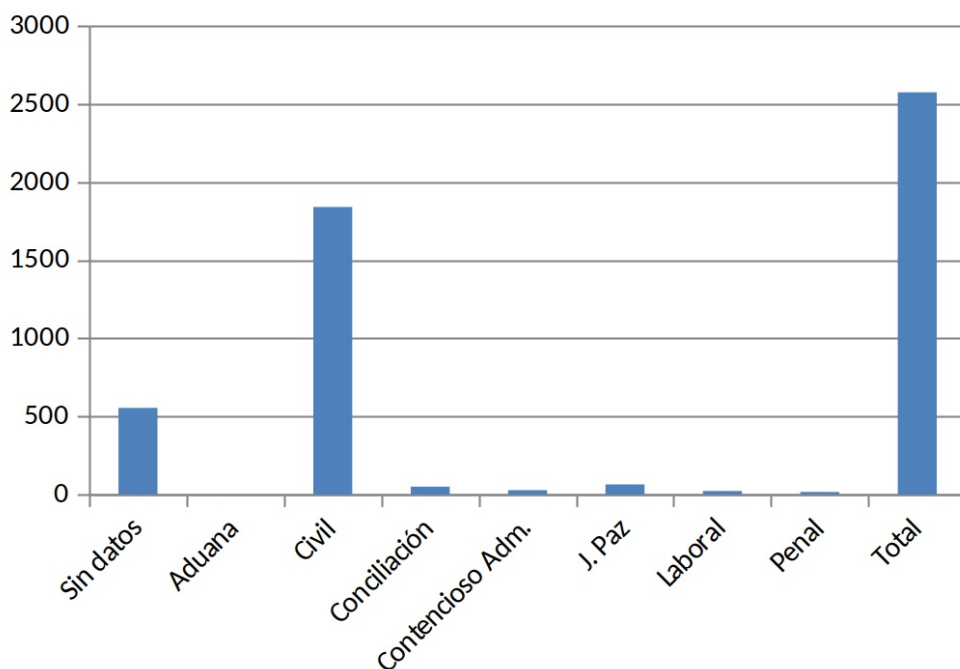
Respecto de la Base de Datos proporcionada por el RUJE, se detalla qué Inciso de la Administración Central crea los casos, a los efectos de su correspondiente registro.

Se observa que la gran mayoría de los casos son creados por el Ministerio de Economía y Finanzas. Esto seguramente se debe a que el artículo 400 del Código General del Proceso, sobre sentencias contra el Estado, establece en su inciso 4° la obligación de comunicar a dicho Inciso (dentro del término de los 10 días hábiles siguientes a la ejecutoriedad del fallo liquidatorio) que deberá depositar en la cuenta del BROU (Banco República Oriental del Uruguay) del acreedor o a quien éste autorice, el monto correspondiente a la liquidación.

El inciso 5° de la precitada norma, establece además, que corresponde a la Tesorería General de la Nación (Unidad Ejecutora del Ministerio de Economía y Finanzas) comunicar al Tribunal, al Inciso condenado y al Ministerio de Economía y Finanzas la fecha en que se haya realizado el depósito.

Con relación a las materias sobre las cuales han recaído los casos registrados, a continuación se exponen los datos relevados:

Gráfico N° 2: Materia



En su gran mayoría, los casos corresponden a la materia civil. Es muy bajo, comparativamente, el porcentaje de casos relativos a la materia aduanera, de conciliación previa, contencioso administrativo, de paz, laboral y penal. La diferencia con los casos tramitados ante Juzgados de Paz, se atribuye al monto del reclamo. Esto supone que las demandas incoadas son de mayor cuantía.

Complementando lo expresado en el párrafo anterior, dentro de la materia civil, corresponde analizar qué asuntos han sido objeto de los casos registrados:

Si bien el proyecto se enmarca en las sentencias de condena de suma líquida y exigible, o fácilmente liquidable y exigible, la base de datos del RUJE provee detallados todos los asuntos (del Estado como demandado y como actor, como puede ser, los casos de clausura de establecimientos), por lo que se entiende interesante efectuar el contraste. Tal como se observa, el panorama se torna más heterogéneo cuando se trata de analizar el asunto correspondiente a cada caso. No obstante, es posible identificar que más de un tercio de los asuntos, refieren a intimaciones de pago, lo que sugiere, que la ejecución de la sentencia no se produce en forma espontánea sino que el actor debe intimar a su cumplimiento.

La gran mayoría de los casos están abiertos o en creación, por lo que no queda clara la instancia de efectiva ejecución de los casos cerrados. Este punto encuentra particular contraste con el análisis cualitativo llevado a cabo. En este sentido, en términos generales, se ha expresado por parte de los informantes calificados, que una vez culminados los procesos judiciales, el particular debe intimar el cumplimiento por parte del Estado. Siendo, en la gran mayoría de los casos, casi imposible cobrar en forma efectiva, por lo que las partes terminan acordando el pago a través de cartas de crédito o quitas en determinados tributos.

En todos los casos el inciso interviniente es el Ministerio de Economía y Finanzas, incluyendo los casos que fueron creados por Ministerio del Interior y Ministerio de Educación y Cultura.

Del porcentaje que sí existe información al respecto, en su gran mayoría, la pretensión se encuentra determinada, existiendo un porcentaje mínimo respecto del cual, la pretensión se encuentra indefinida.

En casi la totalidad de los reclamos, la moneda está representada en dólares estadounidenses.

Solo en una cuarta parte de los casos existe el dato del juzgado. La agrupación de los juzgados muestra que dos de cada tres casos que tienen datos se dirimen en juzgados letrados, y solo el 6% en juzgados de paz. La mitad aproximadamente en el interior.

Del cruzamiento realizado entre sede y etapa procesal, surge que la gran mayoría del porcentaje determinado como “sin datos” se corresponde con “otros” con relación a la etapa procesal.

Solo en un centenar de casos hay datos del monto de la pretensión. Se detectó un valor máximo de 1600 millones de pesos que, fue eliminado a los efectos de la presente investigación una vez que se confirmara que se trató de un error.

Solo en 66 casos se registra fecha de pago. La duración media del proceso (entre inicio y pago) es de 1340 días (tres años y ocho meses aproximadamente), con un máximo de más de 7000 días (19 años).

Para tener una aproximación a la duración de los procesos, se tomó una fecha de finalización ficticia (31 de diciembre de 2020). A esa fecha, el promedio de duración era de 1230 días (tres años y medio aproximadamente).

Si se observan la media de los montos por tipo de juzgado, se encuentra que los valores mayores corresponden a los de Contencioso Administrativo de Capital, seguidos de cerca por los letrados penales. Si se toma en cuenta la mediana, los valores mayores corresponden a letrados penales. Los valores máximos absolutos corresponden a Contencioso Administrativo, pero esta vez seguidos de los letrados del interior. Estas discrepancias, y la escasa cantidad de datos, obliga a tomar conclusiones en forma cautelosa.

Cabe señalar que los datos fueron depurados, quitando un monto de demanda de 1.600: \$ (mil seiscientos millones de pesos uruguayos) adjudicado en sede de Paz del Interior. Se constató que se trató de un error. Por esa razón conviene comparar en base a la mediana (el valor que divide la distribución a la mitad). Según esa medida, los montos son muy similares en los letrados de capital e interior, y mayores a los del resto.

Observando el monto según el asunto, se encuentra que los montos mayores corresponden a ejecuciones de sentencias.

En los casos en que se tienen datos, la duración del proceso hasta el pago parece ser mayor cuando se trata de cobro de pesos (2210 días; algo más de seis años).

Si se toma la duración de cada proceso, haciendo un corte temporal hasta el 31 de diciembre de 2020, el cobro de pesos o procesos de similares características, pareciera ser el que mayor duración tiene en el tiempo.

Dimensión cualitativa de la investigación

La dimensión cualitativa se compuso de información proporcionada por informantes calificados.

Corresponde señalar, que se utilizó la técnica de entrevista, confeccionándose una guía de preguntas que fue replicada a todos los informantes. A su vez, la referida guía de preguntas ofició para instrumentar los datos empíricos. De forma tal, que ambas dimensiones fueron analizadas bajo los mismos parámetros.

De las entrevistas realizadas, surge el consenso respecto de las dilaciones por parte del Estado en cumplir con las sentencias que recaen en su contra. Generalmente además, se requiere intimación para el cumplimiento de las sentencias.

Conclusiones generales

A continuación se exponen las conclusiones arribadas en función de la investigación realizada:

- Habiéndose tomado como insumo principal, la base de datos del RUJE, se visualizó cierta disparidad en la forma de registrar la información. Dicha disparidad en los criterios, generó una gran heterogeneidad en el universo de información a procesar.
- Asimismo, se detectó que la información correspondiente a cada proceso se encuentra, en varios casos, incompleta, lo que dificultó el análisis. En un caso puntual, se advierte que además, se padeció de error al ingresar el monto del reclamo, cuya cuantía tornaba inviable que el asunto fuera tratado en la sede judicial (Juzgado de Paz) donde figuraba. Tanto este punto como el anterior, podrían ser superados, introduciendo mejoras en el sistema ya existente.

- Con relación al tipo de reclamos judiciales, se concluye que en su amplia mayoría, predominan las demandas por materia civil en base a los datos arrojados por el RUJE. No obstante, la dimensión cualitativa de la investigación, permite concluir que la temática es muy diversa.
- En más de un tercio de los casos, según surge del RUJE, se constató que debió procederse a la intimación al cumplimiento de las sentencias. Con relación a este punto, en la dimensión cualitativa, se expresó que en la gran mayoría de los casos (cerca del 90%) se debe proceder a la intimación del cumplimiento.
- El promedio general de los procesos lleva aproximadamente 3 años y medio en sede judicial, conforme análisis de la base de datos del RUJE. Sobre este aspecto, en la dimensión cualitativa, los informantes calificados son contestes en afirmar las demoras y grandes dilaciones por parte del Estado. Surge incluso, la visualización de que dentro de la justicia ordinaria, se ha obtenido un mayor porcentaje de condenas en la justicia civil que en la contenciosa administrativa. Esto podría llevar a cuestionar si existen diferencias en cómo se visualiza al Estado cuando es parte demandada en un proceso, dependiendo si el mismo tiene lugar en sede de justicia ordinaria o contenciosa administrativa.
- Los montos de los reclamos son muy superiores cuando el Estado es demandado en comparación a cuando comparece como actor.
- Surge tanto de la dimensión cuantitativa como cualitativa, que el cumplimiento del Estado requiere intimación. Es decir, no se produce en forma espontánea. Con un agregado: conforme lo expresado en la dimensión cualitativa, en oportunidades, el Estado paga con medios alternativos.

Bibliografía

- Añón Roig, M. J. (2002). Derechos fundamentales y Estado constitucional. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Purió Ceriol*. (40), 25-36. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1112740>
- Araújo-Oñate, R. M. (2011). Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. Visión de derecho comparado. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 247-291.
- Barberis, M. (2015). El realismo jurídico europeo- continental. En: Jorge Luis Fabra Zamora y Álvaro Núñez Vaquero. *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho* (vol. 1). (pp. 227 - 240). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3875>
- Bascuñán, A. (1997). *Tratado de Derecho Constitucional: principios, Estado y Gobierno*. Editorial Jurídica de Chile.
- Bellamy, R. (2005). Norberto Bobbio: Estado de Derecho y Democracia. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 28, 73-80. <https://doi.org/10.14198/DOXA2005.28>
- Blalock, H. (1998). *Introducción a la investigación social*. Editorial Amorrortu.
- Bourdieu, P.; Chamboredon, J.; Passeron, J. (2002). *El oficio del sociólogo*. Siglo XXI Editores.
- Campos Zamora, F. (2010). Nociones fundamentales del realismo jurídico. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (122), 191-219. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13562>
- Cajarville, J. P. (2008). *Incumplimiento de sentencias y responsabilidad estatal*. Fundación de Cultura Universitaria, Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Mariano R. Brito.
- Carnelutti, F. (1936). *Sistema del Diritto Processuale Civile*, (Tomo I). Cedam.

- Cassinelli Muñoz, H. (2009). *Derecho público*. (3a ed.). Fundación de Cultura Universitaria.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1987). *Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Garantías judiciales en estado de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Serie A N° 9, párr. 24.
- De Asís Roig, R. (1999). Modelos teóricos del Estado de Derecho. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 22, 221-232. <https://doi.org/10.14198/DOXA.1999.22>
- De Esteban, J. y López Guerra, L. (1980). *El régimen Constitucional Español*. Editorial Labor Universitaria.
- Delpiazzo, C. (2009). *Estudios sobre la Responsabilidad de la Administración*. Universidad de Montevideo.
- Diz, F. (2019). El derecho fundamental a justicia: revisión integral e integradora del derecho a la tutela judicial efectiva. *Revista de Derecho Político*, (106), 13-42.
- Durkheim, E. (1985). *Las reglas del método sociológico*. Edición La Pleyade.
- Ferrajoli, L. (1999). Derechos y garantías: la ley del más débil. Prólogo P. Andrés Ibáñez, traducción de P. Andrés Ibáñez y A. Grepí. Un debate a propósito de estas y otras tesis de Ferrajoli. en Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (1999). El derecho como sistema de garantías. En: *Derechos y garantías: la ley del más débil*. (pp. 15-36). Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (2002). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta.
- Galtung, J. (1978). *Teoría y método de la Investigación Social*. (Tomo I). Edición Eudeba.

- García-Pelayo, M. (1991). Estado legal y estado constitucional de derecho. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 82, 33-45.
- García de Enterría, E. (1983). *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*. (3ª ed.). Civitas Ediciones.
- Gascón, M. (1997). El sistema de fuentes del Derecho español: Constitución y principio de legalidad. En Betegón y otros, *Lecciones de Teoría del Derecho*. (pp. 288). Mc. Graw- Hill.
- Guastini, R. (2021). El realismo jurídico como teoría positivista del Derecho. *Revista Cubana de Derecho*, 1(1), 216-227. <https://revista.unjc.cu/index.php/derecho/article/view/31>
- Gutiérrez, A. A. y Pereira Campos, S. (2013). Ejecución de sentencias que condenan a entidades estatales al pago de sumas de dinero: el nuevo régimen de la Ley N° 19.090. *Revista de Derecho Público*, 22(44), 105-132. <https://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/44/gutierrez.php>
- Jiménez de Aréchaga, J. (1974). *Teoría del Gobierno*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Jiménez, M. A. P. (2011). *La independencia judicial como garantía de un Estado Democrático de Derecho en El Salvador* [Tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Barcelona. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=119885>
- Márquez - García, A. M. (2015). Confianza, estado de derecho y emprendimiento. *Opción*, 31(5), 534-559. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31045570032>
- Organización de las Naciones Unidas. (1999). *Integrated and coordinated implementation and follow-up of major United Nations conferences and summits :critical review of the development of indicators in the context of conference follow-up*. ONU. <https://digitalibrary.un.org/record/272664>
- Pautassi, L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales: más allá de la medición. En Victor Ambramovich y Laura Pautassi, *La medición de derechos en las políticas sociales*. Editores del Puerto.

- Peces-Barba Martínez, G. (1987). Los valores superiores. , 4, 373-388. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142117>
- Preterossi, G. (2008). Principia iuris entre normatividad y poder: sobre el Estado constitucional de Derecho en la teoría de Luigi Ferrajoli. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 31, 315-324. <https://doi.org/10.14198/DOXA2008.31>
- Real, A.R. (1957). El Estado de Derecho Rechtsstaat. en *Estudios jurídicos en homenaje a Eduardo J. Couture*. Facultad de Derecho.
- Ross, A. (1970). *Sobre el derecho y la justicia*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Samaja, J. (1993). *Epistemología y metodología*. Editorial Eudeba.
- World Justice Project. (2018). *Índice de Estado de Derecho 2017 – 2018*. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2017-18%20ROLI%20Spanish%20Edition_0.pdf.

Nota

¹ Tampoco existen antecedentes claramente vinculados a este proyecto en la literatura internacional.