

Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno

Ministro redactor: Dr. Álvaro França

Ministros Firmantes: Dra. Patricia Hernández, Dra. Mary Alonso y Dr. Álvaro França

Montevideo 14 de noviembre de 2019.

**PARTIDO INDEPENDIENTE C/ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA -
AMPARO, IUE 2 55779/2019.**

VISTOS y RESULTANDO:

1) Se apela en autos la sentencia 106/2019 de fecha 16 de octubre de 2019, a cuya relación de antecedentes procesales se hace remisión, por la cual se condenó a la Secretaría de Comunicación Institucional de Presidencia de la República a que en plazo de 24 horas retire de su portal las publicaciones de fechas 5/10/2019 y 8/10/2019 que difunde los dichos del Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social referidos en la demanda y a que se abstenga de subir a su página web publicaciones que tengan que ver con el acto eleccionario convocado (fs. 124/132).

2) Se agravió la recurrente Presidencia de la República, en lo medular, que el Juez incurrió antes de dictarla en Prejuzgamiento al manifestar el juez en la audiencia que los Ministros pueden hacer campaña pero no a través de la página web de Presidencia, que se padeció un vicio de incongruencia al condenar a la secretaría y no a la Presidencia como había sido pedido así como se pidió

que no suban publicaciones que interfieran con la contienda electoral y se condenó a publicaciones que tengan que ver con el acto eleccionario. También que no se fijó plazo para la condena de futuro así como que no existe ilegitimidad manifiesta en su accionar que se ajustó a derecho y que no existe daño. Finalmente que la vía de amparo no procede frente a lo establecido en artículo 29 de la Constitución (fs. 172 y siguientes).

3) Se contestaron los agravios (fs. 201 y siguientes) y se franqueó la alzada en la forma de estilo.

4) Recibido el proceso en el Tribunal (5 de noviembre de 2019), los autos giraron a estudio en forma sucesiva. Con fecha 11 de noviembre de 2019 el Dr. John Pérez Brignani solicitó en forma verbal, inhibirse en el conocimiento de estos autos y por resolución de esa misma fecha se le concedió el derecho de abstención ordenándose la realización del sorteo correspondiente (fs. 217) en el cual resultó designada en primer término la Dra. Mary Alonso Flumini (fs. 219) con quién se acordó la presente decisión anticipada conforme lo dispuesto por el artículo 200.1 num. 1 del CGP.

CONSIDERANDO:

1) El Tribunal integrado habrá de revocar la recurrida por lo que se dirá a continuación.

2) A juicio de los integrantes del Tribunal integrado corresponde adoptar la decisión anunciada, por entender que no se configuraron los presupuestos necesarios para la procedencia del amparo. En efecto, a partir de la naturaleza de la acción que nos ocupa resulta necesario establecer - tal como se ha sostenido en forma reiterada- si se dan los requisitos del amparo; fundamentalmente la existencia de una acción u omisión que con ilegitimidad

manifiesta que en forma actual o inminente lesione un derecho fundamental (artículo 1º Ley 16011).

Y por tanto resulta necesario analizar establecer señalado en forma precedente. Es del caso recordar, que basta con la sola ausencia de uno de ellos para no admitir la acción tal lo que sucede en autos como se verá.

Ahora bien, entiende el Tribunal que ello es lo que sucede en autos ya que se advierte que no se configura al menos la ilegitimidad manifiesta reclamada por la norma sustantiva. Para que la conducta de la demandada pueda ser calificada como de ilegitimidad manifiesta -como se alegó en la demanda- debe configurarse, como se ha sostenido por la Sala en forma reiterada (Cf. En BJJ Sentencia No248/2010 entre varias), lo siguiente "...Así el Tribunal en sentencia 174/07 ha expresado en conceptos que se ratifican en la actual integración: "La ilegitimidad manifiesta exigida por el art. 1 de la ley 16011, impone la necesidad que el vicio denunciado posea una entidad de tal magnitud que resulte posible reconocerlo sin el menor análisis, dada la sumariedad del trámite. Vicio que debe ser inequívoco, incontestable, notorio, etc. (Sagües, Néstor: "Acción de amparo" p. 115 y ss; Palacio, Lino: "Derecho procesal civil " T. VII p. 144). Véscovi por su parte, ha afirmado que este requisito tiende, por un lado, a restringir el uso de esta vía excepcional y, por otro, resulta indispensable en un proceso rápido que no amerita más que una cognitio sumaria. Por lo que, entonces, debe resultar clara dicha ilegitimidad y surgir del acto mismo o del expediente a través de una prueba sumaria ("Principales perfiles del amparo en el Derecho uruguayo"). - RUDP 4/86 p. 486 y ss-. Manifiesta equivale a "Clara, notoria, indudable, cierta, ostensible, palmaria" (BIDART CAMPOS, Régimen

legal y jurisprudencia del amparo, p. 254-255; VIERA, Ley de amparo p. 22).El tribunal debe limitarse exclusivamente a captar la ilegalidad si ésta aflora a la superficie del conflicto, si se exterioriza con claridad y contundencia, si es manifiesta; pero nunca debe buscarla, escudriñarla con la manera en que debe hacerlo en otro tipo de litis (RIVAS, A propósito de la nueva Ley de Amparo Uruguay, Rev. judicat. No. 25-26 p. 42; RUDP 2-3/94 c. 697 -TAC 5º-).”.

3) En la demanda se alegó que la Presidencia de la República actuó en forma evidente y manifiestamente ilegítima al inmiscuirse en la campaña electoral al permitir la utilización de un recurso público (página web) para irrumpir en cuestiones propias de la contienda electoral lo que le está expresamente vedado.

Como derechos tutelados se invocaron los artículos 58 y 77 numeral 5 de la Constitución, artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25 del Pacto de Derechos y Civiles, 20 de la Declaración de Derechos del Hombre y 23 de la Convención Americana.

Se sostuvo que el acto lesivo provoca un daño grave e irreparable por alterar en forma grave e irreparable la contienda electoral. El acto que individualizó como lesivo fueron las declaraciones con indiscutible finalidad proselitista del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, lo que está vedado por imperio constitucional (fs. 18vto y siguientes).

Lo precedente, en términos generales, fue compartido en la recurrida por entender que la Secretaría de Comunicación no tiene el cometido de disentir o recoger disentimientos respecto de lo expresado por el representante de un partido político en campaña electoral, ni se puede por vía oblicua

admitir publicaciones que lo hagan (fs. 130) lo cual llevó a hacer lugar al amparo.

4) El Tribunal discrepa con la valoración realizada en el primer grado y con lo fallado.- Debe señalarse respecto de los derechos que se alegan fueron desconocidos por la demandada que no se advierte que así haya sucedido.- Se invocó el artículo 58 de la Constitución de la República, el que establece en lo sustancial que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política así como queda prohibido en los lugares y las horas de trabajo toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie. También el artículo 77 de la Carta que establece, en lo que interesa al caso, en su numeral 5°) que el Presidente de la República y los miembros de la Corte Electoral no podrán formar parte de comisiones o clubes políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral.

El Tribunal, no advierte que se haya desconocido lo precedente, ni por las declaraciones del MTSS Murro, ni menos aún por parte de la Presidencia de la República.

Debe tenerse especialmente presente que la página web, donde se publicaron las declaraciones del MTSS Murro referidas a las declaraciones de la Economista Arbeleche y del Dr. Lacalle Pou (en programas periodísticos la primera vinculadas a las calificadoras de riesgo y el segundo relacionado con UPM 2), fue creada por el artículo 55 de Ley 18.362 que estableció la creación en el Inciso 02 "Presidencia de la República", Programa 001 "Determinación y Aplicación de la Política de Gobierno", Unidad Ejecutora 001 "Servicios de Apoyo de la Presidencia de la República", la "Secretaría de Comunicación Institucional", la que

sustituirá a la "Secretaría de Prensa y Difusión" creada por el inciso primero del artículo 115 de la Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986.

A su vez, estableció que la Secretaría de Comunicación Institucional tendría los siguientes cometidos: 1) Implantar la estrategia de comunicación definida por el Poder Ejecutivo. 2) Proponer estrategias y políticas de comunicación institucional. 3) Desarrollar acciones de comunicación que: A) Garanticen la transparencia de la información. B) Transmitan a la sociedad las políticas públicas del Gobierno. C) Garanticen amplia difusión y cobertura en todo el territorio nacional. D) Permitan relevar la opinión de la población respecto a las políticas desarrolladas por el Gobierno. E) Pongan a disposición de la sociedad elementos de juicio que enriquezcan la formación de opinión pública. 4) Promover la profesionalización de la comunicación institucional del Gobierno. 5) Promover, impulsar y coordinar la comunicación transversal entre las organizaciones de Gobierno. 6) Desarrollar mecanismos de relación con los medios de comunicación de todo el territorio nacional en procura de facilitar el pleno desarrollo de la labor de los periodistas y promover ámbitos de trabajo en conjunto con ellos. 7) Evaluar la capacidad de penetración en la sociedad de los instrumentos de comunicación utilizados. 8) Brindar servicio técnico audiovisual a todas las reparticiones de la Presidencia de la República. 9) Brindar, de acuerdo con las posibilidades, servicio técnico audiovisual y de asesoramiento a todos los organismos de Gobierno que lo soliciten. 10) Organizar, mantener actualizado y preservar el archivo de comunicación institucional. 11) Recopilar la información contenida en los medios de comunicación, elaborar resúmenes y transmitirlos a los actores de Gobierno. 12) Observar la legalidad de los procedimientos de comunicación institucional. Este artículo entró en vigencia a

partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

Las declaraciones del Ministro Murro subidas a la pagina no violan ningunos de los derechos invocados en la demanda de amparo, no incumple con la Constitución de la República y ni constituyen “prima facie” declaraciones que puedan catalogarse como de publicidad electoral o proselitistas. Por el contrario, entiende el Tribunal que se encuentran comprendidas en la finalidades o cometidos establecidos que se vienen de mencionar.

En efecto, corresponde señalar que el concepto de ‘publicidad electoral’ está definido en el artículo 2 de la Ley 17.045, como aquella que se realiza a través de piezas elaboradas especialmente con criterios profesionales y comerciales y que también quedan excluidas de esta definición la difusión de información sobre actos políticos, actividades habituales del funcionamiento de partidos así como la realización de entrevistas periodísticas.

La Secretaria que nos ocupa como dependencia es instrumento que tiende a promover acciones de comunicación que garanticen la transparencia de la información, que transmitan a la sociedad las políticas públicas del Gobierno, que garanticen amplia difusión y cobertura en todo el territorio nacional, que permitan relevar la opinión de la población respecto a las políticas desarrolladas por el Gobierno, pongan a disposición de la sociedad elementos de juicio que enriquezcan la formación de opinión pública al punto que, como surge de autos, representantes de otros partidos han vertido en ese medio sus pareceres.

Las declaraciones de Murro bien se pueden encuadrar en cualquiera de los supuestos previstos en la norma (no electorales) y en defensa de la gestión del Gobierno en general y, en particular, referido a su área que -

por otra parte - tiene estrecha relación con la economía y finanzas públicas. Entiende el Tribunal, que la Secretaría de Comunicación Institucional de Presidencia de la República, tiene entre sus cometidos proporcionar elementos a fin de enriquecer la formación opinión pública y esto se puede lograr al proponer a la consideración general otro punto de vista respecto de algún tema a consideración. Entonces, de manera alguna, lo actuado por la demandada se puede catalogar como de ilegítimamente manifiesta (en concepto y alcance que maneja el Tribunal que en forma precedente se ha señalado) y como lo ha entendido la jurisprudencia al afirmar que la acción de amparo "...supone una ilegitimidad que se encuentre al margen de toda controversia, seriamente fundada.- Si existen dudas razonables, la acción de amparo no procede, puesto que debe extremarse la prudencia a fin de no decidir, por el sumario procedimiento del amparo, cuestiones susceptibles de mayor debate.- ..." (RUDP, Año 2012, nro. 1, caso 574; LJU, caso 13.886). Finalmente, corresponde señalar que El Partido Independiente no fue siquiera invocado en el diferendo, ni probó ningún daño irreparable por el hecho sucedido y resulta ilustrativo relevar que por el contrario el Partido Nacional al cual pertenecen los ciudadanos a los cuales aludió el Ministro Murro no se haya sentido agraviado o lesionado por tales declaraciones.

En suma, como se dijera, sabido es que si no se da uno de los presupuestos del amparo este no puede prosperar y en el caso al relevar la falta de ilegitimidad manifiesta en la conducta de la demandada no cabe otro camino que revocar la recurrida sin necesidad de abordar los otros supuestos alegados por la actora que no probaron (entre ellos, alteración de las reglas de juego electoral), ni ingresar a los agravios de falta de congruencia. Por otra parte lo pretendido parecería encontrarse en colisión con el artículo 59 de la Constitución (Libertad de expresión) así

como señalar que la condena de "futuro" no tiene cabida, sine die, ni en los términos hechos que no se sabe a quién corresponde decidir si es electoral o no lo que se sube (Viera, Luis Alberto en "La Ley de Amparo", edit. Idea, 2ª edición, 1993, pág. 14).

Lo precedente lleva a convocar las enseñanzas del Profesor MARIANO BRITO (Cf El Poder y su Control, p. 143) que afirmaba lo siguiente: *"Amparo para la libertad y amparo para las autoridades públicas en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. Delimitación como prius, armonía y coordinación como fruto, será el resultado de una jurisprudencia judicial sabia y prudente. Los jueces deberán cuidar de las libertades y de las competencias públicas, conociendo que el interés general concita la custodia de las primeras y la salvaguarda de las últimas"* que pueden ser enteramente trasladables al caso.

5) La conducta procesal fue correcta y no se advierte mérito para imponer sanciones procesales en el caso (art. 56 CGP).

En virtud de lo expuesto y lo dispuesto por los artículos 264 y concordantes del CGP; el Tribunal,

FALLA:

Revócase la recurrida y dejáse sin efecto la prohibición establecida sin especial condenación en la instancia.

Notifíquese y oportunamente devuélvase con copia para el Sr. Juez A Quo en la forma de estilo (honorarios fictos 10 bpc).

Dra. Patricia Hernández

Ministra

Dra. Mary Alonso Flumini

Ministra

Dr. Álvaro França

Ministro

Esc. Lucía Carballa

Secretaria Letrada

Concuerta bien y fielmente con el tenor que tengo a la vista.