

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN URUGUAY: ENTRE INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES (1985-2018)

FLORENCIA ANTÍA*
DANIELA VAIRO**

Resumen

En las últimas décadas, la Suprema Corte de Justicia (scj) de Uruguay ha estado en el centro de la escena política a partir del aumento de sentencias que declararon inconstitucionales un conjunto leyes importantes. Para comenzar a comprender el papel de este actor en el sistema político uruguayo, el artículo analiza los alcances del poder formal de la scj, así como sus instituciones informales y la relación entre ambos. Los principales resultados indican que la scj tiene un diseño institucional que le confiere una autonomía media, pero una autoridad baja para intervenir de forma

decisiva sobre disputas políticas significativas. Dicha configuración es muy estable en comparación con las experiencias de los países de la región. Además, las instituciones informales que guían la designación de los miembros de la Corte refuerzan los niveles de autonomía, pero el entendimiento que los jueces tradicionalmente han tenido sobre su papel en el sistema político potencia sus limitaciones en el plano de la autoridad. No obstante, se identifican algunos indicios de cambios en la concepción del rol profesional de los jueces, que podrían estar ambientando un mayor protagonismo de la Corte en el escenario político.

* Doctora en Ciencia Política, Instituto de Estudios Sociais e Políticos (IESP-UERJ). Docente-investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo, (Uruguay). [florencia.antia@cienciassociales.edu.uy], [https://orcid.org/0000-0001-5421-8476].

** Doctora en Ciencia Política, Instituto de Estudios Sociais e Políticos (IESP-UERJ). Docente-investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo, (Uruguay). [daniela.vairo@cienciassociales.edu.uy], [https://orcid.org/0000-0003-4426-6460].

Recibido: 20 de agosto de 2018 / Modificado: 30 de noviembre de 2018 / Aceptado: 3 de diciembre de 2018

Para citar este artículo

Antía, F. y Vairo, D. (2019). La Suprema Corte de Justicia en Uruguay: entre instituciones formales e informales (1985-2018). *OPERA*, 24, 27-48.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n24.03>

Palabras clave: poder formal, instituciones informales, Suprema Corte de Justicia, Uruguay.

Key words: Formal power, informal institutions, Supreme Court of Justice, Uruguay.

THE URUGUAYAN SUPREME COURT OF JUSTICE: BETWEEN FORMAL AND INFORMAL INSTITUTIONS (1985-2018)

Abstract

In recent decades, the Uruguayan Supreme Court of Justice (scj) has been at the center of the political scene and has increased the number of rulings declaring some important laws unconstitutional. As a first step to understand the role of this actor in the Uruguayan political system, the article analyzes the scj's formal power, its informal institutions and the relationship between them. The main results indicate that scj design has medium levels of autonomy, but a limited scope of authority to intervene decisively in politically significant disputes. This configuration is stable in comparison with the experiences of the countries of the region. As for informal institutions, the practice that guides the appointment of the Court justices reinforces the levels of autonomy, but the judges' conception about their role in the political system enhances their limitations in terms of authority. However, some signs of changes in the conception of the professional role of the judges are identified, which could be leading to an increase of the Court's authority in the political system.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la Suprema Corte de Justicia (scj) ha asumido un protagonismo inédito en el sistema político uruguayo, al declarar inconstitucional un conjunto de leyes relevantes en el campo tributario, de la regulación de los medios de comunicación o de los derechos humanos. Estas sentencias plantearon un fuerte desafío a los poderes electos y llevaron en ocasiones a una confrontación entre los distintos poderes del Estado.

El papel que ha ido adquiriendo la scj en ese país pareciera alinearse con la expansión del poder de las cortes encargadas del control de la constitucionalidad de las leyes que, de acuerdo con distintos estudios, ha ocurrido en buena parte del mundo, y especialmente en los países de América Latina (Brinks y Blass, 2017, 2018; Kapiszewski, Silverstein y Kagan, 2013; Ríos-Figueroa, 2011).

No obstante, poco se conoce sobre los alcances del poder de la scj de Uruguay. Su papel político no ha despertado, hasta ahora, el interés de la ciencia política nacional, en buena medida porque la scj era considerada como un actor político de escasa relevancia. El presente artículo comienza a cubrir este vacío, a través del estudio de las instituciones formales e informales que pautan el funcionamiento de la scj de Uruguay en el periodo democrático postransición (1985-2018), así como del vínculo entre ambos tipos de instituciones.

¿Cuál es el alcance del poder formal de la Corte? ¿Ha habido cambios en sus facultades formales? ¿En qué medida las instituciones informales que guían la integración y el accionar de la Corte y del sistema político frente a ella refuerzan o contrarrestan su poder formal?

Los principales resultados indican que la SCJ tiene un diseño institucional que le confiere una autonomía media, pero una autoridad baja para intervenir de forma decisiva sobre disputas políticas significativas. A su vez, durante la mayor parte del periodo considerado, el bajo nivel de poder formal de la Corte se ha visto reforzado por las instituciones informales que pautan la designación de sus miembros y por el entendimiento que los jueces tienen sobre su papel en el sistema político. Sin embargo, hay algunos indicios de cambio en las concepciones que los jueces de la Corte tienen sobre su rol profesional, que podrían estar generando un mayor activismo de este organismo.

El artículo se divide en cinco secciones. En la primera parte se presentan los conceptos clave que enmarcan el estudio del poder de las cortes superiores de justicia y de las instituciones informales más relevantes. En la segunda parte se plantean la metodología y fuentes utilizadas. En la tercera parte se analiza el alcance del poder formal de la SCJ y se la ubica en el contexto regional. En la cuarta parte se realiza una primera aproximación al análisis de las instituciones informales y al funcionamiento de la SCJ en la práctica. Finalmente, en la última sección, se resumen los principales hallazgos y se plantean posibles líneas de investigación futuras.

EL PODER DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA COMO OBJETO DE ESTUDIO. INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES

Poder formal y de facto

El control de constitucionalidad de las leyes a cargo de las cortes superiores de justicia es una de las facultades más relevantes del poder judicial, que permite a los jueces garantizar que la legislación guarde conformidad con lo que establece la constitución. Al revisar la constitucionalidad de las leyes, las decisiones que adoptan dichas cortes tienen consecuencias políticas sobre el funcionamiento de la democracia, el relacionamiento entre poderes y el proceso de definición de las políticas públicas (Huneus, Couso y Sieder, 2010; Kapiszewski y Taylor, 2008). No obstante, el poder que tienen las Cortes para desarrollar esa función varía decisivamente en los países de América Latina (Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Ríos-Figueroa, 2011).

Para aproximarse a una caracterización de los alcances del poder de las cortes, una primera distinción conceptual es la que refiere al poder formal, *de jure*, y el poder efectivo, *de facto*, de la corte (Staton, 2010; Brinks y Blass, 2017). Esta distinción parte de la idea de que una corte puede tener formalmente amplias atribuciones para generar los resultados que prefiere, pero no lograrlo en la práctica (Staton, 2010).

En la literatura se plantean diferentes criterios para caracterizar el poder formal y de

facto¹. En lo que refiere al poder formal, en este artículo retomamos la conceptualización planteada por Brinks y Blass (2017, 2018), que utilizan las categorías corrientemente consideradas, pero realizan un aporte relevante a partir de la forma como organizan la estructura del concepto, su operacionalización y medición.

Desde su perspectiva, una corte poderosa será aquella que cuente con *autonomía* para decidir con base en sus preferencias –imparciales y distintas de un único actor externo–, y disponga de *autoridad* para intervenir de forma decisiva sobre disputas políticas significativas a demanda de un conjunto amplio de actores.

Así, estos autores desagregan el poder formal de la corte en términos de tres dimensiones: i) autonomía *ex ante*, que refiere al grado en que la corte está libre del control de un interés externo unilateral en el momento de la designación de los jueces. Su operacionalización tiene en cuenta el pluralismo del proceso de designación; ii) autonomía *ex post*, relativa a los mecanismos de destitución de los jueces, y entendida como el grado en que una corte está libre de presiones de un actor particular luego de que los jueces fueron designados. Su operacionalización considera el grado de aislamiento de los jueces una vez que están en el cargo; y iii) autoridad, que refiere a la naturaleza y el ámbito de acción de la corte, en lo que hace

a su alcance jurisdiccional, accesibilidad y el carácter decisivo de sus resoluciones.

Instituciones informales

El funcionamiento de las cortes superiores de justicia no está solo pautado por las reglas formales, sino que las instituciones informales suelen ser sumamente influyentes al condicionar la forma como las instituciones formales operan (Brinks, 2006; Helmke y Levitsky, 2006; Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa, 2018).

Según Helmke y Levitsky (2006), las instituciones informales consisten en “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas e implementadas por fuera de los canales oficiales” (p. 3). Un elemento relevante de esta conceptualización es que las instituciones informales requieren la existencia de expectativas compartidas entre los actores involucrados, quienes deben creer que el incumplimiento de la regla informal acarreará algún tipo de sanción.

En el campo de los estudios de *judicial politics*, Kapiszewski (2012, p. 24) argumenta que el comportamiento de las cortes se encuentra pautado por un conjunto de reglas y prácticas informales, que sin estar escritas en la ley o en la constitución, orientan el comportamiento de los distintos actores involucrados².

¹ A pesar de los avances en la conceptualización del poder formal, la literatura es menos clara a la hora de plantear propuestas para analizar el poder *de facto* de estos actores. Algunas propuestas se encuentran en: Ingram (2015), Kapiszewski (2012), Staton (2010), Staton y Moore (2011).

² En este artículo no se tienen en cuenta las interferencias informales que el Poder Ejecutivo o Legislativo pueden realizar en relación con la Corte, en la forma de cooptación, corrupción, clientelismo, entre otras. Para estudios que enfocan ese aspecto en otros países, véase Basabe-Serrano (2015); Llanos, Tibi, Heyl y Stroh (2016); Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa (2018).

Entre las reglas informales se destacan las prácticas persistentes en el tiempo que se utilizan para la designación de los jueces de la corte y el término del mandato de los mismos. El análisis debe considerar en qué medida las designaciones se ajustan a los procedimientos establecidos (o existen desvíos en relación con la normativa), así como si existen lagunas o ambigüedades en la normativa que habiliten el desarrollo de prácticas específicas.

Asimismo, la modalidad de designación de los jueces de la corte influye sobre otros de sus atributos informales, como el perfil profesional de sus miembros, la estabilidad de su integración y su legitimidad a nivel de la comunidad legal, ciudadanía y de las élites políticas (Kapiszewski, 2012). En conjunto, estos atributos configuran cortes que presentan diferentes perfiles: algunas más profesionales, como la Corte “estatista” de Brasil, otras más politizadas, como la de Argentina (Kapiszewski, 2012).

De forma complementaria, es importante considerar las concepciones que los jueces tienen sobre su rol profesional y el alcance de su intervención en asuntos políticos, a fin de comprender su actuación más bien activa o pasiva (Couso y Hilbink, 2011; Hilbink, 2012, 2014)³. Desde nuestra perspectiva, este aspecto puede constituirse en una institución informal, en la medida en que se traduzca en una práctica recurrente basada en incentivos, expectativas comunes, y en la posibilidad de que el apartamiento de esa pauta de comportamiento pueda acarrear una sanción.

En un extremo, los miembros de la corte pueden concebir su papel en el sistema político como pasivo, y limitar así el alcance de su intervención en los asuntos políticos, mientras que, en el otro extremo, pueden tener una concepción activa, que los aliente a ser asertivos en relación con los asuntos que llegan a ser dirimidos en la corte.

La interacción entre instituciones formales e informales

La importancia del análisis de las instituciones informales deriva del hecho de que estas pueden complementar o competir con el funcionamiento promovido por las instituciones formales (Helmke y Levitsky, 2006). En ese sentido, las instituciones informales pueden potenciar o disminuir el poder formal de la corte. Por una parte, las prácticas institucionalizadas de designación y remoción de los miembros de la corte influyen sobre sus niveles de autonomía, al incentivar su dependencia o independencia de los poderes electos. Por otra parte, la concepción que los jueces tienen sobre su papel en el sistema político puede reforzar o contrarrestar los niveles de autoridad que surgen del diseño formal.

En este sentido, nuestro argumento es que el bajo nivel de poder formal de la SCJ uruguaya se ha visto reforzado por las instituciones informales que pautan la designación y el término del mandato de los jueces, así como por el entendimiento que los jueces tienen sobre su rol profesional. Eso implica que las institu-

³ Cabe diferenciar este argumento del actitudinal, que atribuye el comportamiento de los jueces a sus preferencias en materia de los asuntos específicos (por ejemplo, Segal y Spaeth, 2002), más que a la percepción de su rol profesional.

ciones formales y las prácticas informales han tenido, durante la mayor parte del periodo de estudio, una relación de complementariedad. Específicamente, las prácticas informales de designación de los magistrados de la Corte han permitido altos niveles de autonomía, pero al mismo tiempo han contribuido a generar una Corte integrada por jueces de carrera, que tienen un entendimiento predominantemente conservador sobre su rol en el sistema político.

METODOLOGÍA

El artículo plantea un estudio de caso descriptivo sobre los alcances del poder formal de la scj en Uruguay, las instituciones informales que pautan su funcionamiento y la vinculación entre ambos.

Para testear el argumento de carácter descriptivo, en primer lugar se aplican los conceptos, los criterios y el esquema de codificación planteados por Brinks y Blass (2018) a la normativa que define las facultades y la autonomía de la scj de Uruguay durante el periodo 1985-2018. Luego, se realiza una primera aproximación al análisis de las instituciones informales de la scj y del sistema político en relación con ella para, finalmente, considerar las relaciones entre reglas formales e informales.

Mientras que el diseño institucional formal es fácilmente reconocible a partir del estudio de las normas escritas, las instituciones

informales son más difíciles de aprehender. La tabla 1 resume la estrategia metodológica, al plantear la operacionalización de cada una de las dimensiones de análisis y las fuentes utilizadas.

Como se señaló, las instituciones informales que pautan la designación y el término del mandato de los jueces influyen en la estabilidad y el perfil profesional de la Corte. Estos aspectos serán analizados a partir de las fuentes y los indicadores que se presentan en la tabla 2.

EL PODER DE JURE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN URUGUAY

A partir del análisis de los atributos institucionales formales de la scj de Uruguay surge que este organismo cuenta con una *autonomía media*, pero con una *autoridad limitada* para influir sobre asuntos políticos decisivos.

La scj se destaca, además, por poseer un diseño institucional estable. En 1934 la Constitución creó este organismo, le otorgó la facultad del control de constitucionalidad de las leyes y estableció sus principales características, que terminaron de configurarse con la Constitución de 1966 (Esteva Gallichio, 1997; Gros Espiell, 2012)⁴. Desde entonces, el diseño institucional ha experimentado pocos cambios, con la excepción del periodo autoritario, cuando los nuevos integrantes de la Corte fueron designados por un “Consejo

⁴ Los antecedentes se remontan a la Constitución de 1830, que dispuso la existencia de una Alta Corte de Justicia, pero no tenía la facultad del control de constitucionalidad de las leyes. La creación de la Corte debiera ser definida por ley, lo cual ocurrió varias décadas después, en 1907, cuando la Ley 3.246 creó la Alta Corte de Justicia y dispuso que se integraría por cinco miembros designados por la Asamblea General (Correa Freitas, 2002; Gros Espiell, 2012).

TABLA 1. ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES DE LA CORTE

Carácter de la institución	Referente a:	Indicadores	Fuente
Formal	Reglas que definen la designación de los jueces: pluralismo formal (autonomía <i>ex ante</i>)	- Número de actores involucrados en la nominación - Reglas supermayoritarias - Participación de actores extraparlamentarios	Constitución Leyes específicas
	Reglas que definen el aislamiento formal de los jueces de manipulaciones políticas por parte de un único actor externo (autonomía <i>ex post</i>)	- Periodo del mandato de los jueces - Mecanismos para la destitución de jueces - Estatus de la norma que define el número de jueces - Estatus de la norma que define el salario de los jueces - Influencia del PJ en la definición presupuestal	Constitución Leyes específicas
	Reglas que definen la naturaleza y el ámbito de acción de la Corte (autoridad)	- Alcance jurisdiccional: amplitud de los derechos y poderes encargados a protección de la Corte - Accesibilidad: quiénes pueden presentar solicitudes de declaración de inconstitucionalidad ante la SCJ y efectos de los mismos - Carácter decisivo de las resoluciones de la SCJ	Constitución Leyes específicas
Informal	Procedimiento de designación de los miembros de la SCJ y finalización de su mandato	- Criterios utilizados para la designación de los jueces de la SCJ	Actas de la Asamblea General Relevamiento de prensa
	Entendimiento de los jueces de la SCJ sobre su rol en el sistema político	- Número de sentencias que declaran la inconstitucionalidad de las leyes - Proporción de sentencias divididas - Argumentación en sentencias específicas	Base de datos sobre sentencias de inconstitucionalidad de la Corte

Fuente: elaboración propia a partir de Brinks y Blass (2018); Hilbink (2014); Kapiszewski (2012).

TABLA 2. OPERACIONALIZACIÓN DE OTROS ATRIBUTOS INFORMALES DE LA CORTE

Atributos informales de la SCJ	Indicadores	Fuentes
Estabilidad	Tiempo del mandato de los jueces de la Corte	Actas de la Asamblea General
Perfil profesional	Trayectoria profesional de los jueces	Web del Poder Judicial Prensa

Fuente: elaboración propia a partir de Kapiszewski (2012).

de Estado”, ya no de acuerdo con los dispositivos constitucionales y legales (Gros Espiell y Esteva Gallichio, 2008; Sarlo, 2010). Con la restauración de la democracia, en 1985, se

volvió a la institucionalidad anterior al golpe (Gros, 2012).

La estabilidad del diseño institucional de la SCJ en Uruguay contrasta con los frecuen-

tes cambios institucionales y con el aumento del poder formal de las cortes en numerosos países de la región durante la tercera ola de la democracia (Brinks y Blass, 2017, 2018; Kapiszewski, 2012; Ríos-Figueroa, 2011).

Autonomía *ex ante*

El procedimiento de designación de los miembros de la Corte, que se estableció en 1934, dispuso que sus cinco integrantes serían nominados por la Asamblea General con una mayoría especial de dos tercios de componentes (Gros Espiell, 2012). Por consiguiente, la designación de los magistrados no está sujeta al control de un único actor político, sino que requiere la realización de acuerdos políticos en el Parlamento entre diferentes partidos, y le da una participación relevante a los partidos de oposición a través del requerimiento supermayoritario. Dicho procedimiento excluye tanto al Poder Ejecutivo de la designación de los jueces como a actores extrapolíticos, como la Asociación de Abogados u otras organizaciones sociales interesadas en la materia, que en otros países suelen participar.

Con la Constitución de 1966 se agregó un mecanismo subsidiario de designación automática, vigente en la actualidad, para intentar resolver las vacantes que con frecuencia se generaban a raíz de la dificultad de reunir las mayorías especiales requeridas para designar a los ministros. Este procedimiento se utiliza

cuando pasados los 90 días de producida la vacante, si en la Asamblea General no se alcanza la mayoría especial requerida, se designa automáticamente al miembro de los tribunales de apelaciones de mayor antigüedad.

En suma, la SCJ presenta un nivel de autonomía *ex ante* medio, que se encuentra apenas por encima de la media de los países de la región⁵.

TABLA 3. AUTONOMÍA EX ANTE MEDIA

Dimensión	Características en Uruguay
Mecanismos para la designación de jueces	Asamblea General: único actor colectivo Requerimiento supermayoritario: dos tercios del total de sus componentes Sin participación de actores extrapolíticos <i>Autonomía media</i>

Fuente: elaboración propia con base en las categorías de Brinks y Blass (2017, 2018) y los documentos citados en el cuerpo del texto.

Autonomía *ex post*

Una vez que los jueces de la SCJ están en el cargo, disponen de un nivel de autonomía media.

El control de este organismo corresponde al Parlamento, con un requerimiento supermayoritario para remover a los ministros. La destitución procede en caso de violación de la Constitución u otros delitos graves, lo cual habilita a realizarles un juicio político en el Parlamento. De este procedimiento participan dos

⁵ Siguiendo los criterios de Brinks y Blass (2017, p. 324), la autonomía *ex ante* de las cortes en los países de la región, en promedio, es 0,48, mientras que en Uruguay, según nuestra estimación, es 0,50. Este índice varía entre 0 y 1. Cuanto más próximo a 1, mayor será la autonomía (para consultar los detalles de construcción del índice, véase Brinks y Blass, 2017).

actores colectivos –la Cámara de Diputados plantea la denuncia y la Cámara de Senadores juzga– y se requiere de dos tercios de votos de la Cámara de Senadores para que un ministro de la Corte sea separado del cargo (arts. 93, 102 y 103 de la Constitución). El Poder Ejecutivo no participa del control *ex post*.

En lo que refiere al mandato de los jueces de la Corte, la literatura considera que cuanto más extenso sea, mayor autonomía tendrá el juez. A su vez, mandatos cortos no renovables disminuyen moderadamente la autonomía, mientras que mandatos cortos renovables la coartan, ya que puede llevar a que los jueces sean solícitos ante los políticos que los podrían volver a designar. Por esa razón, cuanto menor sea la edad obligatoria de retiro de los jueces, menor será la autonomía de los miembros de la Corte (Brinks y Blass, 2017).

En el caso de Uruguay, los jueces de la SCJ tienen mandatos de extensión media (10 años), pero renovables luego de 5 años de finalización del mandato anterior. Además, por disposición constitucional, los jueces deben retirarse a los 70 años de edad. En conjunto, estos elementos dan lugar a un nivel de autonomía medio.

El número de jueces que integra la SCJ está definido en la Constitución (art. 234) y no puede ser modificado por una ley. Ello impide que el Gobierno manipule el número de jueces

que integran la Corte para crear una composición que esté en línea con sus preferencias.

En relación con el salario de los jueces, cuando este es establecido en la Constitución, se encuentra más protegido de manipulaciones políticas que cuando es fijado por ley. En el caso de Uruguay, la Constitución dispone que el Poder Legislativo establece el salario de los miembros de la SCJ (art. 238). No obstante, el salario equivale al de los ministros del Poder Ejecutivo (Ley 15.750, art. 85), lo cual le otorga cierta “protección” a las remuneraciones de los jueces, que de esa forma quedan vinculadas a las del Poder Ejecutivo. Estos elementos conducen a que en este aspecto el nivel de autonomía sea calificado como medio.

No obstante, el talón de Aquiles de la autonomía de la SCJ es la asignación presupuestal, que corre por cuenta del Poder Ejecutivo con la aprobación del Poder Legislativo. Según dispone la Constitución (art. 239), a la SCJ le compete elaborar el presupuesto del Poder Judicial y enviarlo al Poder Ejecutivo. A partir de allí “el Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originarios y someterá estos y las modificaciones al Poder Legislativo” (art. 220), con lo que los poderes electos tienen la última palabra en la asignación presupuestal del Poder Judicial⁶.

⁶ La dimensión de asignación presupuestal no es considerada por Brinks y Blass (2017), pero decidimos incluirla en el análisis por su importancia para determinar tanto la autonomía *de jure* como *de facto* de la SCJ. En el caso de Uruguay, el Poder Judicial ha reclamado insistentemente por su autonomía financiera. Incluso, en 1999 se convocó un plebiscito para llevar a cabo una reforma constitucional que buscaba aumentar su autonomía presupuestal, a propuesta de la Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay y el Colegio de Abogados del Uruguay, que no obtuvo la mayoría necesaria para ser aprobada.

En suma, la SCJ tiene una autonomía *ex post media*, fuertemente restringida por la falta de independencia presupuestal⁷.

Autoridad de la Suprema Corte de Justicia

La SCJ de Uruguay cuenta con baja autoridad para influir sobre asuntos políticos decisivos. Su ámbito de acción es restringido, ya que, en primer término, si bien la Constitución

reconoce un conjunto amplio de derechos⁸, la SCJ no tiene atribuciones para actuar en casos en que estos se vean amenazados o lesionados. La protección de los derechos fundamentales se produce a través de la acción de amparo, de los recursos de *habeas corpus* y de *habeas data*, que son presentados y resueltos ante los juzgados especializados de primera instancia, cuyas apelaciones son consideradas por los

TABLA 4. AUTONOMÍA EX POST MEDIA

Dimensión de análisis	Características en Uruguay
Extensión del mandato	- Mandatos de 10 años, renovables luego de 5 años de finalización del mandato anterior - Deben retirarse a los 70 años <i>Autonomía media</i>
Mecanismos para la destitución de los jueces	- La destitución de los jueces de la SCJ procede en caso de violación de la Constitución u otros delitos graves. Participan dos actores colectivos (la Cámara de Diputados denuncia y la de Senadores juzga) y se requiere de dos tercios de votos de la Cámara de Senadores para que un juez de la Corte sea separado del cargo (art. 93, 102 y 103 de la Constitución) <i>Autonomía alta</i>
Estatus de la norma que define el número de jueces: legal o constitucional	- La Constitución establece que la SCJ estará integrada por cinco jueces (art. 234) <i>Autonomía alta</i>
Estatus de la norma que define el salario de los jueces: legal o constitucional	- Salario establecido en una ley (Ley 15.750, art. 85), no en la Constitución, pero equivalente al de los ministros del Poder Ejecutivo <i>Autonomía media</i>
Autonomía en la asignación presupuestal	El Poder Judicial plantea una propuesta de dotación presupuestal, que puede ser modificada por el Poder Ejecutivo y debe ser aprobada por el Poder Legislativo <i>Autonomía baja</i>

Fuente: elaboración propia con base en las categorías de Brinks y Blass (2017, 2018) y las normas citadas en el texto.

⁷ Siguiendo los criterios de Brinks y Blass (2017, p. 324), que no consideran el aspecto presupuestal, la autonomía *ex post* de las cortes en los países de la región corresponde, en promedio, a 0,558, mientras que en Uruguay, según nuestra estimación, es algo mayor (0,625).

⁸ Además de contemplar derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, el artículo 72 de la Constitución establece que la enumeración explícita de derechos “no excluye a los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”. Por esa vía, se protegen los derechos reconocidos en tratados internacionales, que adquieren estatus constitucional (Blengio, 2010, p. 32).

respectivos tribunales de apelación, sin llegar a la SCJ (Lösing, 2002).

En segundo lugar, el instrumento del que dispone la SCJ para el control de constitucionalidad de las leyes y los decretos de los gobiernos departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción tiene alcance restringido⁹. El control de constitucionalidad se realiza de forma concentrada en la SCJ, sin que haya otros tribunales que tengan facultad en la materia. La declaración de inconstitucionalidad de una ley tiene solo efectos *inter partes*, lo cual genera su inaplicabilidad para el caso concreto, sin tener efectos directos sobre su vigencia¹⁰. A diferencia de otras cortes a nivel regional, la SCJ uruguaya solo puede revisar la constitucionalidad de las leyes en el caso concreto (no en abstracto) y *a posteriori* (véase Ríos-Figueroa, 2011).

Además, el acceso al instrumento legal que permite el control de constitucionalidad de las leyes es restringido. Solo la “parte interesada” o el juez o tribunal que entienda en el asunto pueden reclamar la inconstitucionalidad de una ley. La presentación de una solicitud de declaración de inconstitucionalidad no está, por tanto, disponible para cualquier ciudadano o persona jurídica, sino para aquellos

que se vean afectados por la ley que se quiere impugnar. Ello supone que pueden existir leyes que, siendo inconstitucionales, no sean consideradas por la SCJ en la medida en que no haya alguna parte afectada por ellas.

En conjunto, estos atributos restringen fuertemente la autoridad de la SCJ de Uruguay, que, como se aprecia en la figura 1.b, se encuentra por debajo del promedio regional en dicho indicador.

El poder de *jure* de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay en la comparación regional

La combinación de distintos niveles de autonomía y de autoridad da lugar a cortes con distintos niveles de poder formal (Brinks y Blass, 2018). En cotejo con los países de América Latina la SCJ de Uruguay tiene niveles de autonomía formal medios (apenas por encima del promedio regional) y de autoridad muy bajos e inferiores a la media de los países de la región¹¹. Esa configuración hace esperar que la SCJ tiene un papel restringido en la política, y se concentra en garantizar el cumplimiento de las reglas de juego básicas (“Corte árbitro procedimental”, figura 1, cuadrante 2).

⁹ Las características de dicho instrumento son definidas en la Constitución, los artículos 256-261, la Ley 13.747 reglamentaria del control de constitucionalidad de las leyes, y el Código General del Proceso, artículos 508-523.

¹⁰ No obstante, las sentencias de la SCJ pueden tener efectos “indirectos” posteriores sobre las políticas públicas, a través de dos mecanismos: el primero refiere a que las definiciones de la SCJ suelen sentar jurisprudencia en la materia; el segundo alude al hecho de que si se presentan numerosas acciones de inconstitucionalidad sobre una determinada ley que obtienen sentencias favorables de la SCJ, el Gobierno puede modificar posteriormente la ley cuestionada para evitar que se planteen situaciones de asimetría entre ciudadanos amparados por distinta normativa.

¹¹ En la comparación regional se utilizan estrictamente los criterios planteados por Brinks y Blass (2017, 2018), lo cual excluye el alcance de la autonomía presupuestal.

TABLA 5. NATURALEZA Y ÁMBITO DE ACCIÓN DE LA SCJ: AUTORIDAD BAJA

Dimensión de análisis	Características en Uruguay
Alcance jurisdiccional: amplitud de los derechos y poderes encargados para la protección de la Corte	<ul style="list-style-type: none"> - Amplio número de derechos reconocidos en la Constitución, pero protegidos por otros instrumentos legales - No tiene competencias para supervisar las elecciones - Carece de poderes para entablar un juicio político al presidente de la República <i>Autoridad media-baja</i>
Accesibilidad: - quiénes pueden presentar solicitudes de declaración de inconstitucionalidad de leyes ante la SCJ - circunstancias habilitantes	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden presentar acciones de inconstitucionalidad directamente ante la SCJ personas físicas o jurídicas que vean lesionados su interés directo, personal y legítimo (vía de acción) - Puede presentar excepciones de inconstitucionalidad quien vea lesionado su interés directo, personal y legítimo ante cualquier procedimiento judicial. El planteo se realiza en el Tribunal ante el cual se tramita el procedimiento judicial, quien lo eleva a la SCJ (vía de excepción) - El juez o tribunal ante el que se tramita un procedimiento judicial solicita de oficio a la SCJ que se pronuncie sobre la constitucionalidad de una ley que podría aplicar a un caso específico (de oficio) <i>Autoridad baja</i>
Carácter decisivo de las resoluciones de la SCJ - Efectos de la acción de la Corte: <i>inter-partes</i> o <i>erga-omnes</i> - Control de constitucionalidad concreto o abstracto - Requerimientos supermayoritarios para declarar una ley inconstitucional disminuyen la autoridad de la Corte	<ul style="list-style-type: none"> - Efecto <i>inter-partes</i>, con lo que las leyes declaradas inconstitucionales lo son solo para el caso particular - Control de constitucionalidad de las leyes concreto - La SCJ puede dictar sentencias con mayoría simple <i>Autoridad baja</i>

Fuente: elaboración propia con base en las categorías de Brinks y Blass (2017, 2018) y los documentos citados en el cuerpo del texto.

En cambio, las cortes que carecen de autonomía y de autoridad son políticamente irrelevantes (“Corte lateral”, cuadrante 1). En el otro extremo, una corte autónoma y con amplia autoridad tiene la posibilidad de influir sobre el proceso político y, en ocasiones, desafiar a los poderes electos (“Fuerte jugadora en las políticas pública”, cuadrante 4). Finalmente, una corte con una amplia autoridad y

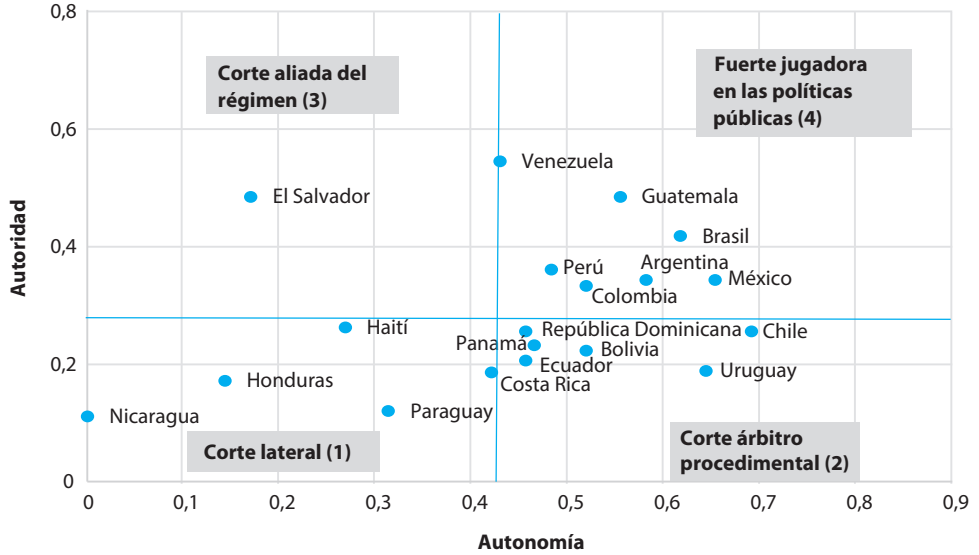
baja autonomía es políticamente influyente, pero mantiene una posición deferente con las preferencias del poder ejecutivo (“Corte aliada del régimen”, cuadrante 3).

Finalmente, la comparación regional permite destacar la estabilidad del diseño institucional, y, por consiguiente, del poder *de jure*, de la SCJ de Uruguay¹². En contraste, en la mayor parte de los países de la región las

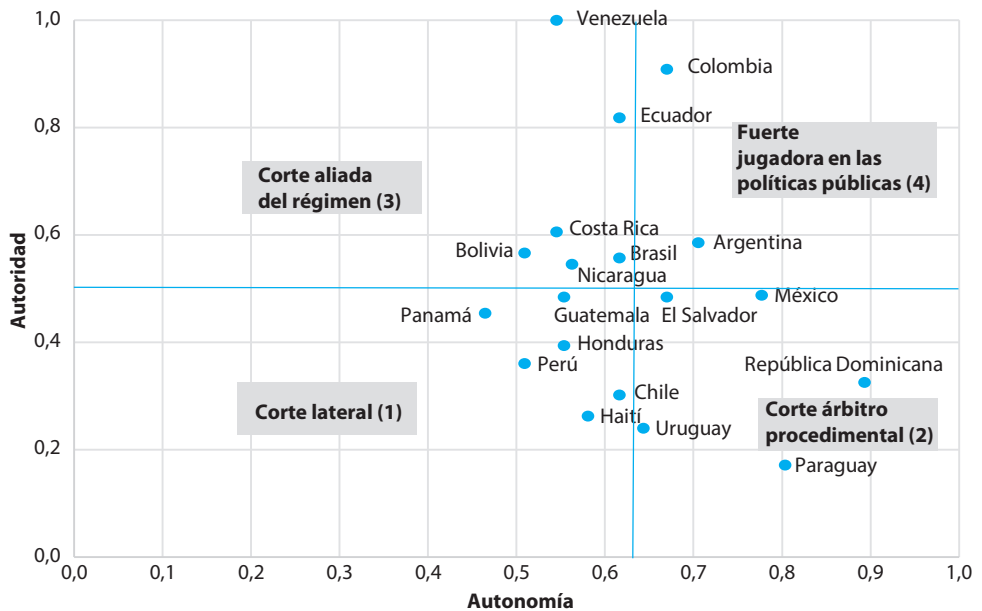
¹² En el caso de Uruguay, el leve aumento de la autoridad que se observa al comparar la ubicación en la figura 1a y b surge de las reformas constitucionales aprobadas en 1996 y 2004, cuando se reconocieron la protección del medio ambiente y el acceso al agua como derechos humanos, reservándose la gestión de los servicios de agua a figuras público-estatales (Constitución, art. 47).

FIGURA 1. PODER FORMAL DE LAS CORTES ENCARGADAS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES DE AMÉRICA LATINA

1.a. 1985



1. b. 2009



Nota: las líneas indican el promedio regional en cada dimensión en el año respectivo.

Fuente: elaboración propia a partir de Daniel M. Brinks, Faculty Page, U. Texas, disponible en <https://liberalarts.utexas.edu/government/faculty/dmb629#replication-data> y Brinks y Blass (2018).

cortes han aumentado sus niveles de autoridad –y especialmente de autonomía–, durante la tercera ola de la democracia (Brinks y Blass, 2018, fig. 2.4) (Véase figura 1a y b).

LAS INSTITUCIONES INFORMALES DE LA SCJ

El análisis del diseño institucional formal mostró que la SCJ de Uruguay tiene una autonomía media, pero escasa autoridad para influir en asuntos políticamente relevantes. ¿De qué forma las reglas formales operan en la práctica? ¿Las instituciones informales afectan los niveles efectivos de autoridad y autonomía de este organismo?

La designación de los jueces y sus efectos sobre el carácter de la SCJ

La principal institución informal es la que guía la designación de los jueces que integran la SCJ. Dicha práctica, que ha predominado durante el periodo democrático postransición, implica que la Asamblea General considera la lista de los ministros del Tribunal de Apelaciones más antiguos, para entre ellos elegir quién llenará la vacante de la SCJ. Este procedimien-

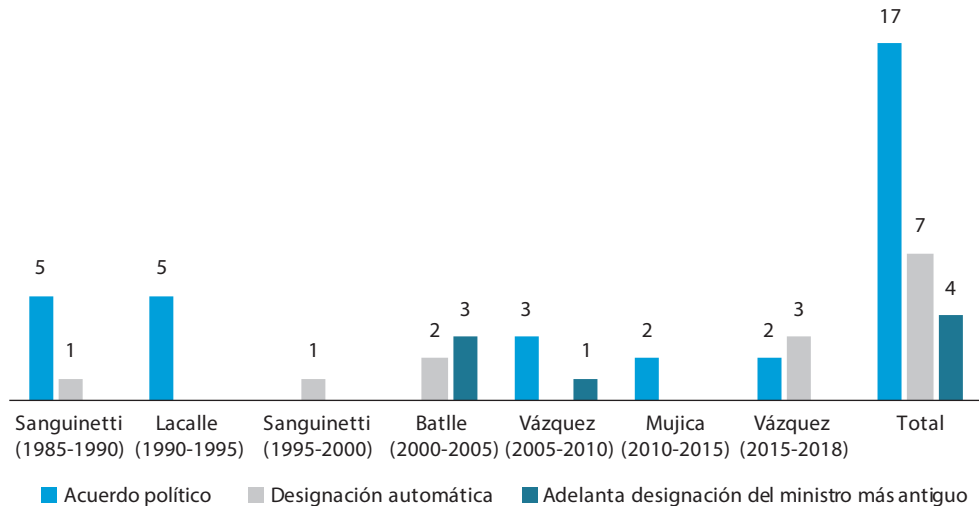
to no es una exigencia formal, pues para ser miembro de la Corte solo se requiere contar con 40 años de edad, tener la ciudadanía natural o legal con diez años de ejercicio y veinticinco de residencia en el país, y ser abogado con diez años de antigüedad o haber ejercido con esa calidad la Judicatura o el Ministerio Público o Fiscal por ocho años (Constitución, art. 235). Sin embargo, sistemáticamente el Congreso ha optado por designar como miembros de la SCJ casi exclusivamente a jueces que cuentan con una extensa carrera judicial.

Al analizar la práctica de designación de los jueces de la Corte se observa que en la mayor parte de los casos el sistema político llegó a un acuerdo político (17 nominaciones, 63%), en siete ocasiones se optó por la designación automática del ministro más antiguo del Tribunal de Apelaciones (26%), y en cuatro oportunidades se votó al ministro más antiguo pero adelantando la designación para poder llenar la vacante antes del plazo de 90 días (14%) (figura 2)¹³.

A su vez, los poderes electos nunca han modificado la integración de la Corte de forma irregular. La totalidad de los jueces de la SCJ han finalizado su mandato por alguno de los motivos previstos en la Constitución –edad de retiro o diez años en el cargo–. Tampoco ha habido experiencias de juicio político para

¹³ En particular, los acuerdos políticos se produjeron durante la primera administración de J. M Sanguinetti, la de L. A. Lacalle, las dos de T. Vázquez y la de J. Mujica. En cambio, en el segundo gobierno de Sanguinetti y en el gobierno de J. Batlle no hubo acuerdos políticos para nominar a los miembros de la SCJ. Cabe señalar que la realización de acuerdos políticos no guarda relación con el carácter mayoritario o minoritario de los gobiernos.

FIGURA 2. MECANISMOS UTILIZADOS PARA LA DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA SCJ (1985-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General, años correspondientes.

destituir a los integrantes de ese organismo ni intentos de modificar el tamaño de la Corte¹⁴.

Como señalamos, la institución informal que guía la designación de los jueces condiciona el carácter de la Corte al determinar el perfil profesional de sus miembros y su estabilidad.

En lo que se refiere al perfil profesional, a lo largo de la historia todos sus miembros han provenido, salvo dos excepciones, de la carrera judicial (Gros, 2012). Por consiguiente, el control de constitucionalidad de las le-

yes está en manos de jueces entrenados en la interpretación de la ley más que en el juicio de constitucionalidad de la misma (Burstin, Delgado, Gómez, Rodríguez y Sarlo, 2009, pp. 130-131).

Esta dinámica política de designación de los jueces ha dado lugar a una SCJ estable. Durante el periodo democrático reciente, los miembros de la Corte han permanecido en su cargo, en promedio, durante 6,5 años. No obstante, el tiempo de duración de los mandatos

¹⁴ En los últimos años, algunos legisladores han amenazado con llevar adelante un juicio político a los miembros de la Corte, aunque las amenazas no se concretaron. Por ejemplo, ante la sentencia de la SCJ en 2007, que declaraba inconstitucional el IRFP a los jubilados y pensionistas, y su filtración a la prensa, el senador oficialista, Eleuterio Fernández Huidobro, manejó públicamente la posibilidad de hacerle juicio político al ministro de la SCJ, Hipólito Rodríguez Caorsi (El Espectador, 2008). En 2011, cuando la Corte declaró inconstitucional dos artículos de la ley interpretativa de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, el Movimiento de Participación Popular (MPP), que es la principal fracción del partido de gobierno, Frente Amplio, manifestó su intención de hacerle un juicio político a la Corte, extremo que no se concretó.

ha variado: de los 23 jueces de la SCJ que han finalizado su mandato, un 57 % tuvo mandatos extensos (de entre 7 y 10 años), un 22 % mandatos medios (entre 4 y 6 años) y un 22 % mandatos muy breves (entre 1 y 3 años) (figura 3)¹⁵. La regla de retiro de los magistrados a los 70 años de edad, junto a la práctica de que los integrantes de la SCJ sean escogidos entre los jueces de los tribunales de apelaciones, y, en algunas ocasiones, entre los más antiguos, lleva a que desde 1985 solo cinco magistrados hayan completado los 10 años de mandato previstos como el tiempo máximo (23 % del total). Del resto, 16 jueces (73 %) han concluido su mandato por llegar a la edad de retiro obligatoria, y uno falleció.

Por consiguiente, la institución informal que guía la designación y destitución de los jueces refuerza: i) los niveles de autonomía medios que surgen del diseño formal, al garantizar que los jueces no estén sujetos al control de un único actor externo; y ii) el carácter restringido de la autoridad de la Corte, al consagrar una Corte integrada por jueces de carrera.

La concepción de los jueces sobre su rol en el sistema político

En la SCJ ha predominado, durante la mayor parte del periodo democrático postransición, una creencia y expectativa compartida en relación con que este organismo debe tener un papel pasivo dentro el sistema político. Tanto los estudios jurídicos como el análisis

de un conjunto de sentencias emitidas por la SCJ indican que usualmente este organismo ha cumplido una función de legitimación del sistema político, antes que una función de “control” del mismo, a partir de la “presunción de constitucionalidad” de las leyes (Burstin *et al.*, 2009; Risso, 2014, 2016; Sarlo, 2005, 2010; Sarlo y Trujillo, 2007).

Los miembros de la Corte indican con frecuencia la importancia de preservar la separación de poderes y evitar “el deslice hacia el llamado ‘Gobierno de los Jueces’”:

Es que [...] no debe olvidarse que el Poder Judicial administra la justicia, no gobierna al país ni dicta Leyes [...]. Este principio básico de la división e independencia [de los Poderes del Estado] alcanza a los jueces constitucionales que deben actuar en una función estrictamente reglada a derecho y resolver por razones y determinaciones puramente jurídicas [...]. De no ser así, *se arriesga que el Poder Judicial se deslice hacia el llamado “Gobierno de los Jueces”*, lo que constituye una arbitrariedad grave, que se consuma invocando una pretendida interpretación de la Ley, por más digna y honesta que pueda ser la inspiración que anima al magistrado (discordia extendida por el Dr. Daniel Gutiérrez, en sentencia 43/2008; sentencias 95/2008, 155/2008, 4632/2011 y 620/2012 de la Corte) (Sentencia 2/2018)

Se reclama también que prevalezca un “criterio de prudencia, autolimitación y medida a la hora de decidir la compatibilidad entre una norma legal y las reglas y principios constitucionales a los que debe someterse”,

¹⁵ Se excluyen del análisis los cinco ministros que actualmente están desarrollando su mandato, ya que este no ha concluido.

evitando “el peligro de que el decisor judicial incurriera en cuestiones de naturaleza política ajenas a sus cometidos funcionales” (Sentencia 528/2016).

Usualmente, la Corte ha presumido la constitucionalidad de las leyes, y el criterio predominante ha sido que estas serán declaradas inconstitucionales únicamente cuando su condición de tal sea evidente e irrefutable:

Toda Ley goza de la presunción de regularidad constitucional mientras no se pruebe lo contrario (Sentencias 212/65, 64/97, 29/80, 235/85, 266/86, 184/87, 152/91, 86/93, entre otras), posición que comparte distinguida doctrina. En este sentido, el Prof. Vescovi ha afirmado que: “[...] la constitucionalidad de la Ley es el principio y la ilegitimidad la excepción. Y como excepción, limitada y de interpretación estricta. Por eso es a quien invoca dicha situación anormal que corresponde la carga de probar, y de ‘modo irrefragable’, que existe incompatibilidad entre la norma constitucional y la legal. Se trataría de una ‘presunción de legitimidad’ (El proceso de inconstitucionalidad de la Ley, pp. 130 y ss.)”. La incompatibilidad, pues, debe ser manifiesta, ya que como certeramente expresa W. Willoughby (The Constitutional Law of the United States, t. I, pp. 26) “[...] un acto de un cuerpo legislativo coordinado no debe ser declarado inconstitucional si, mediante una interpretación razonable de la Constitución o de la misma Ley, ambos pueden ser armonizados” (Sentencia 744/1994)

En general, los miembros de la scj han entendido que una ley debe ser declarada inconstitucional cuando “admite una sola, única y clara interpretación, y esta, por lo privativa, viola las normas de la Carta” (Sentencia 558/2013).

Este tipo de prácticas de la scj han contribuido a limitar el alcance del control constitucional de las leyes, en relación con el ya restrictivo diseño institucional formal. Muchas de las prácticas informales, que están presentes de forma persistente, han reforzado el carácter restrictivo de la scj en buena parte del periodo democrático postransición.

Aun cuando es la visión predominante, en un conjunto de sentencias recientes un juez disidente ha cuestionado la noción de “presunción de constitucionalidad”, afirmando que:

... en el estadio actual de interpretación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Constitucional, es inapropiado hacer referencias a que las Leyes se presumen constitucionales. Esta afirmación lleva a una contradicción insalvable con la aplicación del bloque constitucionalidad y contra los conceptos actuales de interpretación: interpretar la norma de rango superior a partir de la norma de rango inferior, en invocación de una supuesta presunción de constitucionalidad de la Ley, de creación pretoriana pretérita y que no tiene fundamento en el texto de la Carta. Es la concreción de la perimida concepción de la autosuficiencia de la Ley y de su supremacía práctica sobre las normas de rango superior. El intérprete de la Constitución debe realizar un análisis desde los principios, valores y normas constitucionales, aplicando el bloque de constitucionalidad buscando su armonización a partir de los principios *pro homine* y de especialidad (Sentencia 435/2016).

En línea con ello, el análisis de la evolución de número de sentencias que declaran la inconstitucionalidad de las leyes y, entre estas, de las sentencias divididas –sin votación unánime–, muestra que existen algunos indicios

de cambio en esta práctica informal institucionalizada (Sarlo, 2008; Riso, 2014).

La figura 3 presenta el universo de sentencias de la SCJ que declaran la inconstitucionalidad de leyes entre 1990 y 2017 (851) y del subgrupo de sentencias en las que el dictamen muestra una votación no unánime (dividida) de sus miembros (638)¹⁶.

La figura 3 muestra que en los últimos diez años se produjo un aumento tanto de las sentencias de la SCJ que declaran la inconstitucionalidad de alguna ley como de aquellas que son dictaminadas en forma dividida. El aumento de las declaraciones de inconstitucionalidad permite apreciar un cambio en el accionar de la SCJ, que podría ser indicativo de la alteración de su visión restrictiva sobre su rol en el sistema político. Asimismo, el fuerte aumento en las sentencias divididas puede ser interpretado como un indicio de cambio en la práctica informal de la SCJ, en el sentido de que, como señalamos, esta implicaba que solo se declaraban inconstitucionales aquellas normas cuya inconstitucionalidad fuera evidente e irrefutable. Ello conllevaba que difícilmente la SCJ adoptara decisiones que no contaran con la anuencia de todos sus miembros. El aumento del número de sentencias divididas muestra que en los últimos diez años la SCJ pasó a declarar inconstitucionales normas cuya inconstitucionalidad no es evidente para todos los jueces que la integran.

También es importante destacar que las leyes que han sido cuestionadas en este último periodo corresponden a políticas públicas centrales del gobierno del Frente Amplio y han tenido gran visibilidad pública. Entre estas cabe destacar algunas leyes que decretan impuestos, regulan los medios de comunicación o establecen la caducidad de la pretensión punitiva del Estado en casos de violación de derechos humanos durante la dictadura cívico-militar¹⁷.

En suma, existen indicios de cambio en el entendimiento que los jueces tienen sobre su rol profesional, desde un perfil pasivo a uno más activo, que deberán ser comprobados a partir de estudios que profundicen en el análisis del conjunto de sentencias de la SCJ. De ser así, esta institución informal ya no resultaría complementaria con las reglas formales que pautan los niveles de autoridad de la SCJ, sino que estarían contrarrestando sus efectos, y aumentando el poder de facto de la Corte.

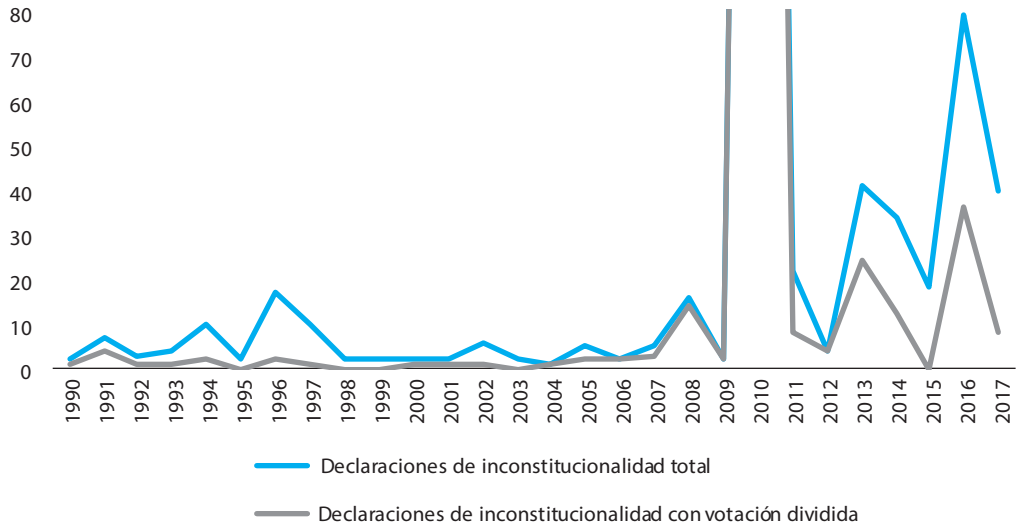
CONCLUSIONES

El presente artículo mostró la importancia de analizar las instituciones judiciales formales junto a las instituciones informales que modelan y restringen el comportamiento político de las cortes superiores de justicia.

Se constató que, formalmente, la SCJ de Uruguay cuenta con una autonomía media

¹⁶ La información proviene de la Base de Jurisprudencia Nacional del Poder Judicial. Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy/>

¹⁷ Antía y Vairo (2019) encuentran que en los últimos años la SCJ se ha vuelto más activa, ya sea por el aumento de la demanda proveniente de la sociedad como por las respuestas de la Corte, cuyas sentencias desafían, en mayor medida que antes, las decisiones de los poderes electos.

FIGURA 3. DECLARACIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD TOTAL Y CON VOTACIÓN DIVIDIDA (1990-2017)

Nota: debido a que el dato atípico del año 2010 no permite observar la variación en el resto del periodo, optamos por reducir la escala del gráfico. Es importante entonces aclarar que en el año 2010 se dictaron 511 sentencias de inconstitucionalidad, 504 de ellas referidas a la Ley 18.572 y todas ellas dictadas en forma dividida. Esta ley regula un proceso laboral autónomo en relación con el Código General del Proceso, y abrevia los plazos en juicios laborales. Su constitucionalidad fue cuestionada aduciendo que la ley establece una desigualdad en el trato de empleadores y empleados en el marco de juicios laborales, en beneficio de los segundos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Base de Jurisprudencia Nacional.

pero baja autoridad para decidir sobre asuntos políticos relevantes. A diferencia de los países de la región, el diseño institucional formal de la Corte, y buena parte de las prácticas de los poderes electos hacia ese organismo, no se han modificado por décadas. Los sucesivos gobiernos no han transformado las reglas que rigen la SCJ: mantuvieron sin variaciones el tamaño de la Corte, reemplazaron a los jueces solo cuando las vacantes ocurrían naturalmente, y siguieron la práctica informal de designar a los jueces del Tribunal de Apelaciones, que cuentan con una extensa experiencia en la carrera judicial. En ese sentido, no ha habido intentos de manipulación política de la Corte. La institución informal que guía la designación y destitución

de sus miembros se ha mantenido estable. Todo esto confirma que la SCJ goza en la práctica de una autonomía considerable.

Por otro lado, presenta fuertes limitaciones en el plano de su autoridad formal. Dichas limitaciones han sido potenciadas en la práctica por el entendimiento que los jueces tienen sobre el rol profesional, que tradicionalmente ha establecido una visión restrictiva sobre su papel en el sistema político. El perfil profesional de los miembros de la Corte, que ha sido integrada predominantemente por jueces que tienen una extensa carrera en el Poder Judicial, contribuye a configurar el carácter restrictivo de este actor. No obstante, aparecen algunos indicios de cambios en la concepción del rol

profesional de los jueces, que podrían estar ambientando un mayor protagonismo de la Corte en el escenario político.

En suma, el análisis mostró que las instituciones informales reforzaron los niveles de autonomía de la SCJ, pero limitaron durante buena parte del periodo los niveles de autoridad que surgen del diseño institucional formal, aunque este último aspecto pareciera estar cambiando.

De esa forma, el artículo contribuyó a responder preguntas fundamentalmente descriptivas, como un primer paso necesario para después desarrollar modelos explicativos sobre las decisiones de la Corte y su interacción con los poderes electos. Queda planteado un conjunto de asuntos por indagar, que refieren a los procesos que llevan a la formación, persistencia y transformación de las instituciones informales. Conjuntamente, otra interrogante refiere a si ha habido un cambio significativo en la forma como la SCJ realiza el control de constitucionalidad de las leyes, y cuál ha sido la influencia de las instituciones informales en ese proceso.

REFERENCIAS

- Antía, F. y Vairo, D. (2019). Política y justicia en Uruguay: el poder de la Suprema Corte de Justicia (1990-2018). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(2).
- Basabe-Serrano, S. (2015). Informal institutions and judicial independence in Paraguay, 1954-2011: Judicial independence in Paraguay. *Law & Policy*, 37(4), 350-378. <https://doi.org/10.1111/lapo.12038>
- Blengio Valdes, M. (2010). *Código de derechos humanos*. Montevideo: Konrad-Adenauer Stiftung.
- Borges, O. L., Castagnola, A. y Pérez-Liánán, A. (2012). Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009. *Política y Gobierno*, XIX(1), 3-40.
- Brinks, D. M. (2006). The rule of (non)law: Prosecuting police killings in Brazil and Argentina. En G. Helmke y S. Levitsky (eds.), *Informal institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 201-226). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Brinks, D. M. y Blass, A. (2017). Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice. *International Journal of Constitutional Law*, 15(2), 296-331. <https://doi.org/10.1093/icon/mox045>
- Brinks, D. M. y Blass, A. (2018a). *The DNA of Constitutional Justice in Latin America: Politics, Governance, and Judicial Design*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316823538>
- Burstin, D., Delgado, S., Gómez Leiza, J., Rodríguez Carrau, G. y Sarlo, Ó. (2009). *La constitución uruguaya: rígida o flexible? Un estudio de teoría constitucional contemporánea aplicada al caso uruguayo*. Montevideo: Facultad de Derecho.
- Correa Freitas, R. (2002). La inconstitucionalidad de los actos legislativos en el Uruguay. *Justicia Constitucional*, 6, 33-66.
- Couso, J. y Hilbink, L. (2011). From quietism to incipient activism. En G. Helmke y J. Rios-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America* (pp. 99-127). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511976520.005>
- El Espectador (2008). CAP evalúa acciones legales contra Rodríguez Caorsi. Recuperado de <http://www.espectador.com/politica/118204/cap-evalua-acciones-legales-contra-rodriguez-caorsi>

- Esteva Gallichio, E. (1997). La jurisdicción constitucional en Uruguay. En E. García Belaunde y F. Fernández Segado (eds.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*. Madrid: Dykinson.
- Gargarella, R. (2011). *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Quito: Corte Constitucional para el Periodo de Transición.
- Gros Espiell, H. (2012). El estatuto jurídico del juez constitucional. Uruguay. En *Estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro homenaje al doctro Jorge Carpizo*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Gros Espiell, H. y Esteva Gallichio, E. G. (2008). La evolución político-constitucional de Uruguay entre 1975 y 2005. *Estudios Constitucionales*, 6(2), 399-433.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). Introduction. En G. Helmke y S. Levitsky (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America* (pp. 1-32). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hilbink, L. (2012). The Origins of positive judicial independence. *World Politics*, 64(04), 587-621. <https://doi.org/10.1017/S0043887112000160>
- Hilbink, L. (2014). *Jueces y política en democracia y dictadura: lecciones desde Chile*. México DF: FLACSO.
- Huneus, A., Couso, J. y Sieder, R. (2010). Cultures of legality: Judicialization and Political activism in contemporary Latin America. En J. Couso, A. Huneus y R. Sieder (eds.), *Cultures of Legality* (pp. 3-22). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511730269.001>
- Ingram, M. C. (2015). Judicial Power in Latin America. *Latin American Research Review*, 50(1), 250-260. <https://doi.org/10.1353/lar.2015.0011>
- Kapiszewski, D. (2012). *High courts and economic governance in Argentina and Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kapiszewski, D., Silverstein, G. y Kagan, R. A. (eds.) (2013). *Consequential Courts: Judicial Roles in global Perspective*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Kapiszewski, D. y Taylor, M. M. (2008). Doing courts justice? Studying judicial politics in Latin America. *Perspectives on Politics*, 6(04), 741. <https://doi.org/10.1017/S1537592708081899>
- Llanos, M., Tibi Weber, C., Heyl, C. y Stroh, A. (2016). Informal interference in the judiciary in new democracies: A comparison of six African and Latin American cases. *Democratization*, 23(7), 1236-1253. <https://doi.org/10.1080/13510347.2015.1081170>
- Lösing, N. (2002). La justicia constitucional en Paraguay y Uruguay. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Edición 2002* (pp. 109-136). Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Pozas-Loyo, A. y Ríos-Figueroa, J. (2018). Anatomy of an informal institution: The ‘Gentlemen’s Pact’ and judicial selection in Mexico, 1917-1994. *International Political Science Review*, 39(5), 647-661. <https://doi.org/10.1177/0192512118773414>
- Ríos-Figueroa, J. (2011). Institutions for Constitutional Justice in Latin America. En G. Helmke y J. Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America* (pp. 27-54). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511976520.002>
- Risso Ferrand, M. (2014). El “juez constitucional” en el Uruguay. *Revista de Derecho Público*, 23(45), 79-102.
- Risso Ferrand, M. (2016). Primeras reflexiones generales sobre las sentencias de inconstitucionalidad

- referidas a la ley de medios. *Revista de Derecho*, 12(13), 141-187.
- Sarlo, Ó. (2005). El sistema judicial uruguayo en la restauración democrática (1984-2004). En G. Caetano y H. Achugar (eds.), *20 años de democracia*. Montevideo: Taurus.
- Sarlo, Ó. (2008). Sistema judicial y sistema político: el dificultoso camino hacia la adecuación. En *Encrucijada 2009: Gobierno, actores y políticas en el Uruguay* (pp. 63-77). Montevideo: Fin de Siglo.
- Sarlo, Ó. (2010). El sistema judicial uruguayo: un ensayo de interpretación histórica y política. Trabajo preparado como apoyo para el taller organizado por el CIEJ para el día 30 de julio de 2010.
- Sarlo, Ó. y Trujillo, H. (2007). Sistema judicial y judicialización en Uruguay. *Espacio abierto*, 227, 12-26.
- Segal, J. A. y Spaeth, H. J. (2002). *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Staton, J. K. (2010). *Judicial power and strategic communication in Mexico*. Cambridge UK; New York: Cambridge University Press.
- Staton, J. K. y Moore, W. H. (2011). Judicial power in domestic and international politics. *International Organization*, 65(03), 553-587. <https://doi.org/10.1017/S0020818311000130>