



Uruguay

DIAGNÓSTICO SOBRE LA INDEPENDENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL



CYRUS R. VANCE CENTER
FOR INTERNATIONAL JUSTICE



LAWYERS COUNCIL
for CIVIL & ECONOMIC RIGHTS



FLAM
FEDERACIÓN
LATINOAMERICANA
DE MAGISTRADOS

La versión digital de este documento se encuentra en el siguiente link <https://bit.ly/VCDJFLAM> y código QR:



Cyrus R. Vance Center for International Justice
y
Federación Latinoamericana de Magistrados

Publicación: Marzo de 2023





Índice

I. Introducción y contexto	1
II. El Órgano Judicial en Uruguay	1
A. Presupuesto del poder judicial.	3
III. Nominación, selección y nombramiento de magistrados y jueces de las distintas instancias.	4
B. Duración en el cargo de juez en cada uno de los niveles e instancias.....	4
C. Condiciones y requisitos para acceder a la judicatura en los distintos niveles e instancias, y capacitación permanente.	5
IV. Carrera judicial	7
D. Ascensos y dinámica de la cobertura de cargos vacantes.	8
V. Evaluación del trabajo de jueces	9
VI. Condiciones de trabajo: seguridad física de los miembros de la judicatura	10
E. Seguridad jurídica de los miembros de la judicatura.....	10
VII. Manejo del recurso humano y de los recursos materiales o financieros de la judicatura	11
VIII. Sistema de remuneración	11
IX. Condiciones para el retiro	12
X. Régimen disciplinario	12
XI. Mecanismos de integridad y transparencia	13
F. Acceso público a los perfiles de titulares de la judicatura y al manejo de los fondos.....	14
G. Mecanismos anti corrupción	14
XII. Igualdad de género	15
XIII. Posicionamiento de la Asociación de Magistrados del Uruguay	16



I. Introducción y contexto

Este documento es parte de una serie de diagnósticos sobre la independencia del sistema judicial en Latinoamérica, que tienen por objetivo contar con información concreta y actualizada sobre los diferentes países de la región, visibilizar problemas y generar diálogos productivos con la comunidad nacional e internacional. Busca visibilizar, por un lado, los principales aspectos estructurales, normativos y de funcionamiento de la judicatura, y por otro, las complicaciones en materia de independencia judicial en esta jurisdicción. Resume los principales aspectos estructurales y normativos, y plantea las complicaciones que se presentan actualmente en materia de independencia judicial en esta jurisdicción. Esto incluye asuntos como la selección y nombramiento de magistrados y jueces, las evaluaciones, los ascensos, los procesos disciplinarios, las destituciones, la seguridad física y jurídica de los operadores judiciales, las injerencias de otras ramas del poder público en la administración de justicia, los casos de corrupción y la concentración de poderes administrativos y financieros, entre otros. También se estudian los avances que se han logrado mediante la adopción de normas y políticas encaminadas a mitigar estas complicaciones.

Este documento no pretende ser un análisis exhaustivo sobre la materia sino servir como guía resumida, y así brindar elementos de análisis y herramientas de investigación a quien la consulte desde cualquier contexto.

Este documento es producido por el *Cyrus R. Vance Center for International Justice* del Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York y la Federación Latinoamericana de Magistrados FLAM como parte del proyecto de fortalecimiento de la judicatura independiente, con el apoyo de la **Fundación Tinker**.

Es dable señalar que, según surge del estudio de la situación del Poder Judicial uruguayo, las cuestiones de fondo hoy se encuentran salvaguardadas por la regulación estratégica del sistema normativo y la calidad de los operadores de justicia. Los puntos de mayor preocupación y foco de atención en la judicatura se encuentran en la necesidad de mejorar la regulación de la carrera judicial, signada hoy día por la alta discrecionalidad de la que goza la Suprema Corte de Justicia; la falta de autonomía presupuestaria para la administración de la justicia; y la ausencia de respaldo del máximo órgano judicial que sufren los jueces en su actuación periódica y ante los frecuentes embates de determinados sectores sociales de alta relevancia.

II. El Órgano Judicial en Uruguay

El Poder Judicial está integrado por la Suprema Corte de Justicia (S.C.J.), los Tribunales de Apelaciones, los Juzgados Letrados y los Juzgados de Paz.

La S.C.J. es el órgano de mayor jerarquía del Poder Judicial, está integrada por 5 ministros.

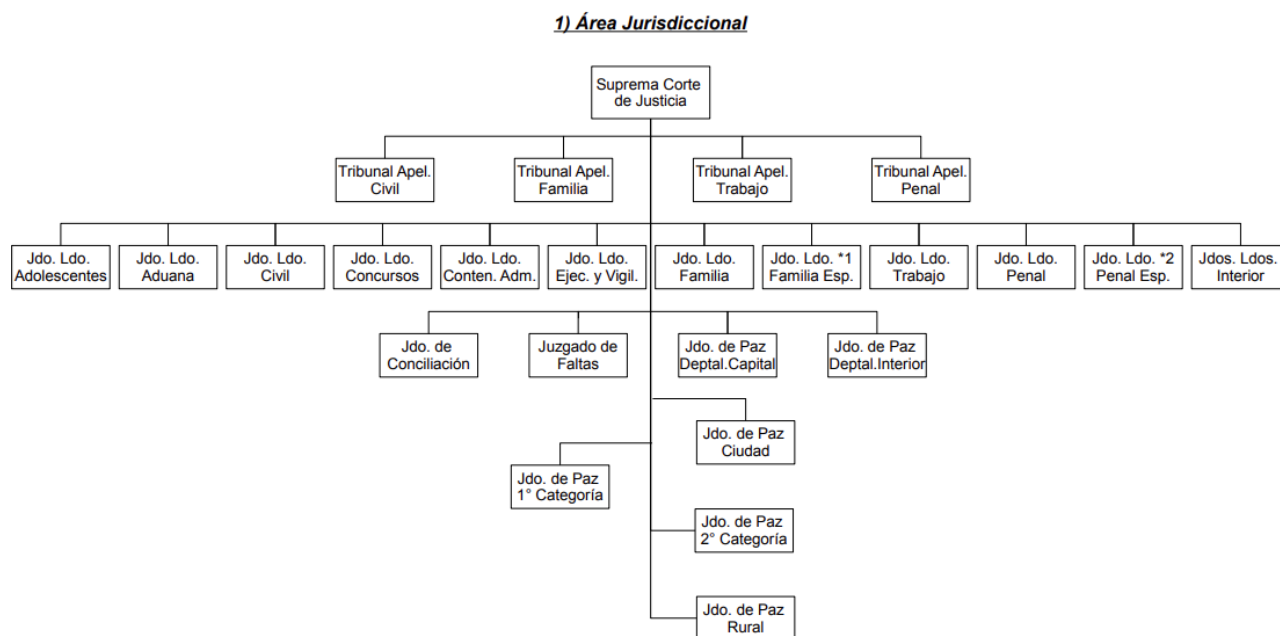


Los Tribunales de Apelaciones se componen por 3 ministros. Hay 16 Tribunales de Apelaciones, de los cuales 7 tienen competencia en materia Civil, 2 en materia de Familia, 3 en materia Laboral y 4 en materia Penal.

En cuanto a los Juzgados Letrados, estos se dividen en las siguientes materias o fueros: (i) Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil, (ii) Juzgado Letrado de Familia, (iii) Juzgado Letrado de Primera Instancia de Aduana, (iv) Juzgado Letrado de Primera Instancia de lo Contencioso Administrativo, (v) Juzgado Letrado de Trabajo, (vi) Juzgado Letrado de Primera Instancia de Familia Especializado, (vii) Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal, (viii) Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal Especializado en Crimen Organizado, (ix) Juzgado Letrado de Primera Instancia de Adolescentes, (x) Juzgados Letrados de Ejecución y Vigilancia, (xi) Juzgados Letrados de Concursos, y (xii) Juzgado Letrado de Primera Instancia del Interior. En este último caso, en algunas jurisdicciones estos juzgados, ubicados fuera de la capital del país, cuentan con algún tipo de especialización, y en la mayoría absoluta de los casos las materias penal, familia especializado, adolescentes y ejecución y vigilancia están separadas de las restantes.

En una instancia inferior se encuentran los Juzgados de Paz Departamental de la Capital, los Juzgados de Paz Departamentales del Interior y los Juzgados de Faltas. Finalmente, debajo de estos últimos se encuentran los Juzgados de Paz de las ciudades, villas o pueblos del interior y los Juzgados de Paz rurales.

Esta es la estructura del área jurisdiccional del Poder Judicial:



*1 Juzgado Letrado Familia Especializado en Violencia Doméstica

*2 Juzgado Letrado Penal Especializado en Crimen Organizado



El órgano encargado de la administración del Poder Judicial es la Dirección General de los Servicios Administrativos, cuyo cometido es planificar, organizar, dirigir y controlar los servicios administrativos de la jurisdicción. La estructura y composición de este órgano no son materia de discusión en la actualidad. Al no existir Ministerio de Justicia, la Dirección General de los Servicios Administrativos depende directamente de la S.C.J., y no existe injerencia de ninguno de los otros poderes del Estado en ella.

La S.C.J. tiene facultades administrativas originarias respecto todo el Poder Judicial, sin perjuicio de una limitada competencia originaria de la Dirección General de los Servicios Administrativos, así como aquellas competencias propias de la S.C.J. que le son asignadas por delegación. En ningún caso las cuestiones atinentes a los jueces son delegadas en la Dirección General de los Servicios Administrativos, salvo aspectos muy puntuales en materia puramente administrativa. La S.C.J., por ejemplo, tiene como cometido nombrar a los jueces letrados, a los defensores de oficio, jueces de paz y a los ministros de los tribunales de apelaciones (en este caso, con aprobación de la Cámara de Senadores). Asimismo, tiene como cometido ejercer la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica sobre los Tribunales, Juzgados y demás dependencias del Poder Judicial, así como formular los proyectos de presupuesto del Poder Judicial. A su vez, controla de forma absoluta e irrestricta la carrera de los jueces, al no existir Consejo Superior de la Magistratura.

La injerencia del Poder Legislativo en el Poder Judicial es indirecta. Pues, por medio de la Asamblea General, el Poder Legislativo es quien designa a los ministros de la S.C.J. por 2/3 del total de sus integrantes, lo que genera la necesidad de un acuerdo político muy amplio, que exceden los escaños habituales con los que cuenta el gobierno de turno.

Tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo acatan las decisiones de los jueces, pero ninguno de ellos se pronuncia sobre casos específicos, no está dentro de sus respectivas competencias ni facultades hacerlo.

A. Presupuesto del poder judicial.

El proyecto de presupuesto del Poder Judicial es formulado por la S.C.J. Una vez formulado, es remitido al Poder Ejecutivo, donde se podrá modificar los proyectos originarios y, en tal caso, se someterá los proyectos originarios y las modificaciones a la revisión y decisión del Poder Legislativo. Finalmente, el presupuesto es aprobado por la Asamblea General (Poder Legislativo).

Los jueces no tienen participación en la determinación del presupuesto de la rama judicial. Siempre ha existido y existe discusión en torno al presupuesto de la judicatura, pero no se trata de una discusión que presente ninguna particularidad ni mayor protagonismo en este momento. Sí corresponde destacar que la asignación presupuestal del Poder Judicial es extremadamente baja con relación al PBI de Uruguay, ya que es inferior al 1%.



En el presupuesto se establecen distintas partidas, por ejemplo, partidas académicas, arrendamientos, suministros oficiales, equipamiento y mobiliario de oficina, otros gastos de funcionamiento, etc. Dentro del presupuesto también se incluye la retribución de los jueces, aguinaldos y cargas sociales.

III. Nominación, selección y nombramiento de magistrados y jueces de las distintas instancias.

Ministros de la S.C.J.: De acuerdo al art. 236 de la Constitución, serán designados por la Asamblea General con dos tercios de los votos del total de sus componentes. La designación deberá efectuarse dentro de los noventa días de producida la vacancia a cuyo fin la Asamblea General será convocada especialmente. Vencido dicho término sin que se haya realizado la designación, quedará automáticamente designado como Ministro de la S.C.J. el miembro de los Tribunales de Apelaciones con mayor antigüedad en tal cargo (a igualdad de antigüedad en tal cargo por el que tenga más años en el ejercicio de la Judicatura o del Ministerio Público o Fiscal).

Miembros del Tribunal de Apelaciones: Son nombrados por la S.C.J. con aprobación de la Cámara de Senadores. Será necesario el voto de 3 de los miembros de la S.C.J. cuando el candidato pertenezca a la judicatura o al Ministerio Público y será necesario el voto de 4 de sus miembros cuando el candidato no reviste las exigencias anteriores (art. 239 num. 4 de la Constitución).

Jueces Letrado: Son nombrados por la S.C.J. y se precisa, según art. 239 num. 5 de la Constitución, mayoría absoluta para su designación.

Jueces de Paz: Son nombrados por la S.C.J. y se precisa, según art. 239 num. 6 de la Constitución, mayoría absoluta de la S.C.J. para su designación.

Jueces de Faltas y Jueces de Conciliación: Siguen el mismo procedimiento que los jueces de paz según lo establecido en art. 248 de la Ley N°18.996 y art. 482 de la Ley N°16.736.

B. Duración en el cargo de juez en cada uno de los niveles e instancias

Miembros de la S.C.J.: Durarán diez años en sus cargos sin perjuicio de lo que dispone el art. 250 de la Constitución (que establece que a los 70 años cesarán en el cargo) y no podrán ser reelectos sin que medien cinco años entre su cese y la reelección (art. 237 de la Constitución).

Miembros del Tribunal de Apelaciones: durarán en sus cargos por todo el tiempo de su buen comportamiento hasta el límite dispuesto por el art. 250 de la Constitución, que prevé que podrán ejercer sus cargos hasta la edad de los 70 años.

Jueces Letrados: de acuerdo con el num. 5 del art. 239 de la Constitución, tendrán carácter de definitivos desde el momento en que se produzcan sus nombramientos, siempre que recaigan sobre ciudadanos que ya pertenecían a la Judicatura, al Ministerio Público y Fiscal o a la Justicia de Paz con antigüedad de dos



años, en destinos que deban ser desempeñados por abogados. Les aplica el mismo límite de edad previsto en el art. 250 de la Constitución.

Si los mismos funcionarios tuviesen menor antigüedad en sus respectivos cargos, serán considerados con carácter de Jueces Letrados interinos por un período de dos años a contar desde la fecha de nombramiento y por el mismo tiempo tendrán ese carácter los ciudadanos que recién ingresen a la Magistratura.

Durante el período de interinato, la S.C.J. podrá remover en cualquier momento al Juez Letrado interino, por mayoría absoluta del total de sus miembros. Vencido el término del interinato, el nombramiento se considerará confirmado de pleno derecho. No obstante, por razones de buen servicio, la S.C.J. podrá trasladarlos en cualquier tiempo de cargo o de lugar, o de ambas cosas, según art. 246 de la Constitución.

Cabe señalar que en la práctica administrativa no se nombran jueces letrados interinos, a los efectos de tutelar una necesaria inamovilidad y, en caso de existir razones de inconducta que ameriten una destitución, se hace conforme a un procedimiento reglado con todas las garantías.

Jueces de Paz y Jueces de Conciliación: durarán 4 años en el cargo y podrán ser removidos en cualquier momento de acuerdo con el art. 249 de la Constitución. Les aplica el mismo límite de edad previsto en el art. 250 de la Constitución.

En la práctica administrativa, y pese a la norma constitucional antes referida, la S.C.J. no destituye Jueces de Paz ni de Conciliación sin realizar un procedimiento administrativo reglado con todas las garantías, al igual que para todas las demás categorías de jueces, por lo que no se utiliza el mecanismo de no renovarles el contrato una vez vencido el plazo de 4 años.

En definitiva, en el sistema judicial uruguayo la inamovilidad de los jueces se encuentra suficientemente tutelada.

C. Condiciones y requisitos para acceder a la judicatura en los distintos niveles e instancias, y capacitación permanente.

Miembros de la S.C.J. Según art. 235 de la Constitución se requiere: 1º) Cuarenta años cumplidos de edad; 2º) Ciudadanía natural en ejercicio, o legal con diez años de ejercicio y veinticinco años de residencia en el país; 3º) Ser abogado con diez años de antigüedad o haber ejercido con esa calidad la Judicatura o el Ministerio Público o Fiscal por espacio de ocho años.

Miembros del Tribunal de Apelaciones. Según art. 242 de la Constitución se requiere: 1º) Treinta y cinco años cumplidos de edad; 2º) Ciudadanía natural en ejercicio o legal con siete años de ejercicio; 3º) Ser abogado con ocho años de antigüedad o haber ejercido con esa calidad la Judicatura o el Ministerio Público o Fiscal por espacio de seis años.



Juez Letrado. Según art. 245 de la Constitución se requiere: 1º) Veintiocho años cumplidos de edad; 2º) Ciudadanía natural en ejercicio o legal con cuatro años de ejercicio; 3º) Ser abogado con cuatro años de antigüedad o haber pertenecido con esa calidad por espacio de dos años al Ministerio Público o Fiscal o a la Justicia de Paz.

Juez de Paz. Según art. 247 de la Constitución se requiere: 1º) Veinticinco años cumplidos de edad; 2º) Ciudadanía natural en ejercicio o legal con dos años de ejercicio.

Sin perjuicio de los requisitos previstos para cada uno de niveles de la judicatura, se deberá agregar el título de abogado para ser Juez de Paz en el departamento de Montevideo y el de abogado o escribano público para serlo en las capitales y ciudades de los demás departamentos y en cualquiera otra población de la República cuyo ordenamiento judicial así lo exija, a juicio de la S.C.J. (art. 247 de la Constitución).

Sistema de designación e ingreso a la carrera judicial.

Las normas constitucionales antes referidas confieren a la S.C.J. la potestad absoluta e irrestricta de nombrar a las personas que ocuparán los cargos de jueces, siempre que cumplan los exiguos requisitos previstos en la Carta Magna.

Ahora bien, en 1989, y a raíz de la sanción del actual Código General del Proceso, la S.C.J. creó el Centro de Estudios Judicial del Uruguay (CEJU), cuya finalidad constaba en capacitar a los profesionales que deseaban ser considerados para su designación como jueces. No fue sino hasta el 5 de enero de 1996 que por el art. 483 de la Ley 16.736 se creó formalmente el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay, que pasó así a tener rango legal, y desde su inicio depende directamente de la S.C.J., norma que fue modificada por las leyes 17.930 y 18.172, que dan su redacción actual, la que reza: *“Inclúyese dentro del Poder Judicial, el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay, el que dependerá directamente de la Suprema Corte de Justicia y actuará con autonomía técnica. Estará dirigido por una Comisión integrada por representantes designados por la Suprema Corte de Justicia, por el Ministerio de Educación y Cultura, por la Facultad de Derecho, por la Asociación de Magistrados del Uruguay y por el Colegio de Abogados del Uruguay. En los dos últimos casos serán designados por la Suprema Corte de Justicia de una terna propuesta por las referidas asociaciones.”*. Posteriormente la S.C.J., por normas administrativas (Acordadas) Nos. 7572 y 7977, reglamentó la referida ley.

Resulta muy importante destacar que hasta muy entrada la primera década del siglo XXI, la S.C.J. siguió designando profesionales del derecho como jueces, pese a que no hubieran cursado el CEJU, puesto que sus potestades constitucionales absolutas siguen intactas. En este sentido, se nombraban jueces a profesionales del derecho que, en algunos casos, eran muy versados en la materia jurídica y manifestaban su interés en ingresar a la magistratura y, en otros casos, a profesionales del derecho que, por una vía u otra, conocían previamente a jueces o ministros de tribunales o de la S.C.J., quienes los recomendaban. En la última década la tesitura de la S.C.J. ha ido en la línea de nombrar únicamente a aquellos profesionales egresados del CEJU para proveer los cargos de la magistratura.



Es así que el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay es una dependencia del Poder Judicial que tiene por cometido capacitar a los aspirantes al ingreso a la carrera judicial y magistratura. Fue creado con la finalidad de suplir las carencias de la formación universitaria para la aprehensión de las destrezas y técnicas necesarias para el ejercicio de la función jurisdiccional.

También le compete implicarse en la formación profesional de los jueces en actividad en las áreas que requieren actualización de conocimientos y capacitación permanente. Regula un mecanismo de preselección por el cual los profesionales del derecho (abogados exclusivamente) que deseen ingresar a la magistratura, deberán rendir pruebas de conocimiento, así como también psicotécnicas, y luego cursar dos años en escuela judicial para, una vez graduados, ser designados como Jueces de Paz.

Este mecanismo ha buscado, de alguna forma, garantizar nombramientos basados en mérito y experiencia, pero únicamente funciona como tal por la autolimitación de sus poderes absolutos que se impuso la S.C.J. así misma. En este sentido, aunque de forma muy esporádica en la última década, se han nombrado jueces a profesionales del derecho que no han egresado del CEJU.

Cabe señalar que la Asociación de Magistrados del Uruguay, integrante minoritaria de la Directiva del CEJU, siempre ha propulsado propuestas tendientes a transparentar los procesos de selección para aspirantes a la magistratura, así como también los restantes directivos del CEJU, pero la S.C.J. tiene total poder de decisión sobre los contenidos y diseños de los cursos, así como la definición de los requisitos de ingreso, por lo que siempre tiene la última palabra y, en su mérito, la independencia técnica de esa escuela judicial se ve seriamente mermada.

El CEJU también se encarga de impartir los cursos de capacitación permanente y obligatoria para jueces en ejercicio, y sus resultados pueden llegar a impactar en la carrera funcional del magistrado, ya sea por anotaciones negativas en caso de no cumplirlos, como por consideraciones negativas en caso de resultados insatisfactorios que pueden repercutir en su carrera, todo lo cual ha sido de reciente reglamentación, y presenta algunas inconsistencias, aunque no es motivo directo del presente análisis, si bien tangencialmente influye en el ascenso y traslado de los jueces.

En líneas generales desde la Asociación de Magistrados del Uruguay consideran que los requisitos exigidos para ingresar a la magistratura son correctos, pero que las mayores falencias se dan en el proceso de selección de aspirantes, ya que no existe definido un perfil concreto del juez que la administración de justicia pretende.

IV. Carrera judicial

La carrera judicial se encuentra regulada por la Ley N° 15.750 de 1985, denominada Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales (L.O.T.), la que a su vez fue modificada por la Ley N° 19.830 de 2019. Esta última norma nunca fue aplicada por la S.C.J. por entender que invadía sus esferas competenciales constitucionalmente asignadas, e incluso ella misma la declaró inconstitucional por sentencia N° 549/2022, del 20 de julio de 2022, aunque se procedió a designar Ministros de Tribunal para



su integración en el conocimiento del caso concreto, al no existir constitucionalmente previsto un órgano jurisdiccional que dilucide los conflictos en los que es parte el Poder Judicial.

Esta norma prevé el derecho al ascenso de los magistrados, siendo la S.C.J. el órgano competente para determinarlos. La garantía de la carrera judicial está dada por la existencia de una Comisión Asesora creada por Acordada N°7192, que evalúa la actuación y comportamiento de cada juez o jueza en el desempeño de sus funciones. A tales efectos, este órgano tomará en cuenta los méritos, la capacitación y la antigüedad en la categoría.

El proceso de ingreso a la judicatura es, en primer lugar, un procedimiento competitivo de oposición y méritos. Como todo procedimiento culmina con una resolución administrativa que es susceptible de ser impugnada mediante recursos administrativos y, eventualmente, luego de agotada la vía administrativa, se podrá solicitar su anulación ante el Tribunal en lo Contencioso Administrativo.

El ingreso a la carrera judicial se hará siempre por los cargos de menor jerarquía, con arreglo a los artículos 235, 242 y 245 de la Constitución de la República. Luego de eso, la Comisión evalúa los ascensos según la actuación y méritos de cada aspirante.

Jueces consideran que el área de oportunidad más importante para la judicatura en Uruguay es mejorar los aspectos relativos a la carrera judicial, así como obtener una autonomía presupuestaria de la administración de justicia.

D. Ascensos y dinámica de la cobertura de cargos vacantes.

Aquí es donde se presentan las mayores falencias del sistema judicial uruguayo, y que plantean serios inconvenientes para la independencia interna de sus magistrados, lo que ha motivado a la Asociación de Magistrados del Uruguay a presentar el caso para su tratamiento ante la Comisión Interamericana del Uruguay.

Sin perjuicio que la S.C.J. sostiene que a los efectos de determinar los ascensos judiciales se tomará en cuenta tanto criterios objetivos como subjetivos, en la práctica ello no ocurre así en una gran cantidad de casos. La L.O.T. establece que el ascenso se hará, en principio, al grado inmediato superior. Para ello tendrá en cuenta los méritos, la capacitación y la antigüedad en la categoría. A tales efectos, la S.C.J. creó por norma administrativa la Comisión Asesora en materia de Ascensos y Traslados de los Magistrados, quien es la encargada de valorar la calificación que estos reciben por sus superiores procesales en el ejercicio de su función.

Actualmente, la Comisión se integra por un miembro de la S.C.J., dos miembros de los Tribunales de Apelaciones, un profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, un abogado en ejercicio de la profesión (propuesto por el Colegio de Abogados), y un representante de la Asociación de Magistrados del Uruguay. Asimismo, la Comisión evalúa la actuación del juez en el desempeño de sus



funciones, considerando el informe que envía el Colegio de Abogados del Uruguay y los informes elaborados por los superiores de cada juez.

Finalmente, el proceso de evaluación culmina con la redacción de una lista donde se incluyen, por orden de prelación, los veinte magistrados que, por cada grado y categoría, se reputan más aptos para el ascenso, la que tiene vigencia por dos años. El resultado del trabajo de esa Comisión Asesora, en ningún caso, vincula a la S.C.J., que en muchísimos casos realiza ascensos y traslados de magistrados que no se encuentran en dicha lista, o bien no asciende a aquellos que sí la integran. Pero lo más preocupante, es que no existen criterios claros que determinen cuáles son las idoneidades que se exigen para integrar esa lista de ascensos.

Los retos principales en lo que tiene que ver con las falencias de la independencia judicial radican, actualmente, en la falta de respaldo que muchas veces sufren los jueces en su actuación por parte de la S.C.J., ante el embate de algún actor social relevante, así como también por los altísimos poderes discrecionales del máximo órgano del Poder Judicial respecto de la carrera funcional de los jueces uruguayos.

V. Evaluación del trabajo de jueces

Desde 1993 la Comisión Asesora para el ascenso de Magistrados es el órgano encargado de la promoción de ascensos según Acordada de la S.C.J. N°7192. A su vez, la Circular 101/2013 de la S.C.J., establece que *“La Comisión tomará en cuenta preferentemente los méritos, que deberán ser apreciados examinando la actuación y el comportamiento del Juez en el anterior desempeño de sus funciones. A estos efectos deberán considerarse las anotaciones de su legajo, la declaración jurada anual para el control de actividades mencionada en el artículo 10, los datos estadísticos e informes inspectivos emanados de las oficinas de la S.C.J., los informes de los superiores procesales, sopesando tanto notas de concepto mencionadas en el art. 9.2 como su cantidad, los informes de las Instituciones cuyos delegados integren la Comisión, y cualquier información adicional que la Comisión estimare oportuno tomar en cuenta o recabar. En este sentido deberán tomarse en cuenta muy especialmente los plazos para la fijación de audiencias y sus prórrogas y, en general, la duración de los procesos a su cargo”*.

No hay una evaluación puntual a los efectos de la carrera judicial. Se debe evaluar los méritos de quien se postule, las anotaciones de su legajo que dan cuenta de su actuación en el ejercicio de la magistratura y demás elementos que surgen de la Circular 101/2013. Las sentencias únicamente son revisadas por el Tribunal de Alzada. No existe un mecanismo preestablecido para evaluar las sentencias. Dicho análisis se realiza a los efectos del caso en concreto y en ejercicio de la función jurisdiccional.

Ahora bien, en el particular tema de la carrera judicial es donde la Asociación de Magistrados del Uruguay ha denunciado serias falencias que, en definitiva, afectan seriamente la independencia judicial de los magistrados uruguayos.



En líneas generales no existen mayores limitaciones en lo que tiene que ver con el momento de impartir justicia o dictar sentencias, sino que las limitaciones provienen más desde lo funcional, como se refirió, por el altísimo grado de discrecionalidad que cuenta la S.C.J. respecto a la carrera funcional de los magistrados uruguayos.

VI. Condiciones de trabajo: seguridad física de los miembros de la judicatura

No existen mecanismos de protección determinados más que la custodia policial que se puede disponer ante situaciones de riesgo o amenaza. De acuerdo con el art. 51 de la Ley Nº18.362, el personal del Poder Judicial que ejerce tareas relativas a la lucha contra el narcotráfico y lavado de activos queda incluido en el beneficio de protección de testigos establecidos por art. 36 de la Ley Nº16.707.

Cuando existen amenazas contra la seguridad e integridad de los jueces, se evalúan las mismas para determinar si es necesaria o no la implementación de medidas de resguardo. En esos casos, es el Ministerio del Interior quien resuelve las medidas de seguridad que se disponen. Nada impide que si existen amenazas o se entiende que se encuentra en situación de riesgo la integridad de un juez, se dispongan medidas de seguridad para los jueces objeto de amenazas.

Siempre han existido casos de amenazas contra jueces. En el año 2022 las ministras de un Tribunal de Apelaciones que intervino en la decisión de un caso contra la vacunación de COVID-19 recibieron amenazas luego de la resolución del Tribunal.

Si bien la conflictividad social en Uruguay es baja, no escapa al aumento que la misma viene registrando a nivel latinoamericano. En este sentido, corresponde señalar que no existen recursos siquiera mínimamente suficientes para proveer de seguridad al personal judicial que así lo requiera. A excepción de los jueces que se desempeñan en la materia de crimen organizado, que cuentan con un vehículo blindado con chofer y custodio para el traslado de sus domicilios al trabajo y viceversa, el resto de los jueces no cuentan con ningún insumo ni siquiera remotamente similar. Las únicas sedes judiciales que cuentan con presencia policial para colaborar a mantener el orden son aquellas de la materia penal, y no así las restantes. En este contexto, no existen condiciones de seguridad física del magistrado ni sus familias. No obstante, y como se señaló, la baja conflictividad social uruguaya, en general, ha hecho que sus magistrados confíen en su seguridad personal, destacándose que se trata de una sociedad con bajos niveles de crimen organizado.

E. Seguridad jurídica de los miembros de la judicatura

Los jueces no tienen inmunidad en Uruguay, pueden ser sometidos a todo tipo de investigación y condena de corresponder. Toda vez que no hay tal inmunidad, no se encuentra regulado el proceso para su corrimiento o levantamiento en caso de necesidad.

En general, no hay casos de criminalización de jueces como mecanismo de intimidación.



De todas formas, corresponde señalar que la competencia absoluta y exclusiva en materia disciplinaria, en lo administrativo, compete a la S.C.J. y, en lo criminal, son los propios jueces del Poder Judicial los que juzgan a los jueces en caso de infracción a las leyes penales, por lo que en ningún caso interviene el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo, salvo en los casos de responsabilidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que para su remoción la Constitución uruguaya exige juicio político, con mayoría especial de 2/3 de la Asamblea General.

En este contexto, y como consecuencia de la problemática relativa a la carrera judicial, los jueces uruguayos son muy cuidadosos al emitir su opinión sobre la situación judicial, por miedo a represalias de la S.C.J. ante eventuales críticas, que puedan luego perjudicar la situación en la carrera judicial del magistrado en cuestión.

VII. Manejo del recurso humano y de los recursos materiales o financieros de la judicatura

Los jueces no pueden contratar o nombrar a su personal, es asignado por la administración. Asimismo, tampoco tienen presupuesto para cada una de sus cortes, la retribución está determinada por el cargo que se ocupa y los recursos para cada repartición son manejados por Dirección General de los Servicios Administrativos.

A raíz del endémico rezago presupuestal del Poder Judicial, que no ve aumentada su asignación desde hace más de una década, existen múltiples dificultades materiales para llevar a cabo la función jurisdiccional, no obstante lo cual son suplidas (parcialmente), con el esfuerzo incondicional de los magistrados y sus oficinas. En este sentido, existe carencia de recursos humanos, tanto en lo que hace a personal administrativo como técnico, así como insuficiencia de tribunales para atender las necesidades del servicio de justicia (especialmente en el interior del país), y cargos de la defensa pública, que pertenece al Poder Judicial.

VIII. Sistema de remuneración

El sueldo líquido en dólares asciende a la fecha¹: Ministro de la S.C.J. - US\$ 5.530; Ministro de Tribunal de Apelaciones US\$ 4.315; Juez Letrado de la Capital US\$ 3.889; Juez Letrado del Interior US\$ 3.448; Juez de Paz Departamental de la Capital US\$ 3.006; Juez de Paz Departamental del Interior US\$ 2.793; Juez de Faltas y Juez de Conciliación US\$ 3.006.

Desde la Asociación de Magistrados del Uruguay consideran que las remuneraciones son bajas para la responsabilidad que significa la tarea inherente a un juez, en un régimen que, como el Uruguayo, implica la incompatibilidad absoluta con cualquier otra tarea remunerada, salvo el ejercicio de la docencia a nivel

¹ Al 19.9.22, la cotización del dólar asciende a \$40,76 (pesos uruguayos cuarenta con setenta y seis).



universitario, y con un bajo límite de carga horaria. Además, el costo de vida en Uruguay es de los más elevados de Latinoamérica, motivo por el cual los salarios de sus magistrados no resultan suficientes, encontrándose en el entorno de no menos de un 20% por debajo de lo necesario para cubrir un nivel de vida acorde a la dignidad de su función. Es de destacar que el estado uruguayo no brinda beneficio alguno, ni fiscal ni de ninguna otra índole, para el ejercicio de la función jurisdiccional, a excepción de algunos departamentos del país que exoneran el impuesto de circulación de los vehículos de su propiedad.

IX. Condiciones para el retiro

En virtud de lo dispuesto por el art. 250 de la Constitución, la judicatura se puede ejercer hasta los 70 años. Quienes tengan 30 años de ejercicio y alcancen el término legal anterior se podrán jubilar con el máximo de asignación presupuestal para el cargo. De acuerdo con el art. 1 de la Ley Nº11.020, si los funcionarios tuvieran menos de treinta años de servicios, su jubilación será equivalente a tantas treintavas partes de la asignación indicada anteriormente como años de servicios tuvieran.

En el caso de los miembros de la S.C.J., durarán en su cargo 10 años y no podrán ser reelectos sin que medien cinco años entre su cese y la reelección (art. 237 de la Constitución).

Actualmente se encuentra en trámite parlamentario la reforma de la seguridad social. En el régimen actual, y en el proyectado, los jueces gozan del mismo sistema jubilatorio que el resto de los funcionarios públicos y trabajadores dependientes del sistema privado. Con la reforma proyectada, los magistrados (al igual que el resto de los trabajadores uruguayos), deberán trabajar hasta los 65 años de edad para alcanzar la edad mínima de retiro, que hoy es de 60 años. El principal problema de los jueces uruguayos es que, por su particular régimen de incompatibilidad absoluta, únicamente cuentan con el ahorro generado en su plan de retiro que, por definición del sistema, otorga una tasa de reintegro para los trabajadores uruguayos con distintos grados de devolución, y en sueldos como los de los magistrados no alcanza a cubrir el 60% del salario de actividad.

X. Régimen disciplinario

El régimen disciplinario está regulado por el “Nuevo Reglamento de los procedimientos disciplinarios para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los jueces” sancionado por Acordada Nº8078 (el “Reglamento”). Según su art. 4, quien tiene competencia exclusiva para entender en el procedimiento disciplinario es la S.C.J..

Se presumirá la inocencia del juez sometido a un procedimiento disciplinario y además, en atención al principio de debido proceso, se deberá dar al emplazado oportunidad de presentar descargos, articular su defensa y ofrecer prueba sobre los aspectos discutidos en el procedimiento.

Por art. 42 del Reglamento, la resolución acerca del procedimiento administrativo será susceptible de impugnación mediante recurso de revocación (art. 317 de la Constitución y art. 4 de la Ley Nº15.869) y,



agotada la vía administrativa, se puede plantear la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano constitucionalmente previsto para el análisis de legalidad de los actos administrativos dictados por los órganos públicos.

La S.C.J. ejerce con regularidad las potestades disciplinarias, y últimamente ha endurecido sus sanciones, siendo más frecuentes las suspensiones con retención de salarios, así como las destituciones.

XI. Mecanismos de integridad y transparencia

De acuerdo con el art. 7 del Código General del Proceso “Todo proceso será de conocimiento público, salvo que expresamente la ley disponga lo contrario o el tribunal así lo decida por razones de seguridad, de moral o en protección de la personalidad de alguna de las partes”.

Sin embargo, a continuación, el artículo mencionado establece ciertas excepciones a la publicidad del proceso, cuando se trata de casos de divorcio, de pérdidas de patria potestad y de legitimación adoptiva. No obstante, en estos casos, el tribunal podrá decidir la publicidad del proceso siempre que las partes lo consintieren. Lo mismo sucede en materia penal, así lo establecen los arts. 9 y 135 del Código del Proceso Penal del año 2017. En forma específica, el art. 135 establece, *“Las audiencias que se celebren una vez concluida la investigación preliminar serán públicas, salvo que el tribunal decida lo contrario por alguno de los siguientes motivos: a) por consideraciones de orden moral, de orden público o de seguridad; b) cuando medien razones especiales para preservar la privacidad y/o dignidad de las personas intervinientes en el proceso; c) cuando por las circunstancias especiales del caso, la publicidad de la audiencia pudiere perjudicar a los intereses de la justicia o comprometer un secreto protegido por la ley. Contra la decisión del tribunal solo cabrá el recurso de reposición.”* Por lo tanto, en principio, las audiencias son públicas y de libre acceso para toda la ciudadanía salvo en los casos mencionados o cuando otra ley disponga lo contrario o el tribunal así lo decida por las razones antes indicadas.

No existe un calendario público de audiencias, la fecha de las audiencias es conocida por las partes del proceso.

En la ciudad de Montevideo existe un sistema aleatorio de asignación de casos a las diferentes dependencias judiciales, manejado por la Oficina de Recepción y Distribución de Asuntos (ORDA). En el interior del país hay un sistema de regímenes de turnos decenales y los turnos se fijan de acuerdo con la Acordada N°4227 dictada por la S.C.J., que fija un criterio residual en virtud del cual, en caso de que no pueda determinarse una fecha concreta según las reglas fijadas en la acordada, conocerá del asunto el Juzgado de turno en el momento de su promoción. En materia laboral los turnos se fijan por la letra inicial del apellido del actor y en materia de adolescentes sucede algo similar, puesto que el turno se fija según la primera letra del apellido del adolescente involucrado en el proceso. En materia penal y aduanera el turno lo determina la fecha de la denuncia.

Las sentencias son públicas. En su gran mayoría, las sentencias dictadas por la S.C.J., Tribunales de Apelaciones y algunas de Juzgados Letrados, según la importancia, se publican en la Base de



Jurisprudencia Nacional que es accesible a todo público en forma gratuita a través de internet. (<http://bjn.poderjudicial.gub.uy/BJNPUBLICA/busquedaSimple.seam>). Esto previa anonimización de las mismas.

F. Acceso público a los perfiles de titulares de la judicatura y al manejo de los fondos

No se cuenta con un perfil biográfico de los Jueces, salvo el de los Ministros de la S.C.J., a los cuales se puede acceder a través de la página web del Poder Judicial: <https://www.poderjudicial.gub.uy>. Igualmente, la sociedad tiene acceso al listado de todos los jueces del país a través de un portal digital, sin otra información que el nombre del magistrado y el cargo que ocupa.

Asimismo, en la página del Poder Judicial, ya referida, cualquier persona puede acceder en forma sencilla a lo que se denomina el Plan Operativo Anual de cada año (POA) en donde se detalla lo que se pretende destinar el presupuesto asignado para determinado año.

G. Mecanismos anti corrupción

Los Jueces están obligados a completar una declaración jurada de bienes e ingresos (establecida por Ley N°17.060). Esto constituye un mecanismo de importancia relevante dentro de los instrumentos con los que cuenta el país para luchar contra el fraude y la corrupción administrativa. Aquellos funcionarios que no cumplan con esta obligación serán declarados omisos por la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP - art. 16) y pasarán a integrar la nómina de funcionarios omisos, la cual es dada a conocer mediante difusión pública, pudiendo ser sancionados con medidas disciplinarias e incluso sufrir una retención del 50% de su salario, jubilación o pensión (art. 99 de la Ley N°18.046).

La declaración jurada de bienes e ingresos se debe detallar en forma precisa y circunstanciada: (i) los bienes muebles e inmuebles, así como de los ingresos del declarante y de su cónyuge o concubino declarado judicialmente tal, de la sociedad conyugal o de bienes concubinarios que integra, de las personas sometidas a su patria potestad, tutela o curatela; (ii) de la participación que posea en sociedades nacionales o extranjeras, personales con o sin personalidad jurídica, en sociedades de responsabilidad limitada, anónimas, en comandita por acciones o holdings, así como de aquellas sociedades en las que desempeñe el cargo de director o gerente; (ii) de los bienes que disponga el uso exclusivo y de los ingresos del declarante y su cónyuge.

El nepotismo podría encuadrar en un delito de abuso de funciones (art. 160 del Código Penal), que puede ser denunciado ante Fiscalía, cualquier comisaría de la Policía e incluso ante cualquier tribunal con competencia penal (art. 257 del Código de Proceso Penal año 2017). Se admite que las denuncias puedan ser realizadas en forma verbal (art. 258 del Código de Proceso Penal año 2017).

Ante un caso de corrupción se deberá formular una denuncia penal contra el o los involucrados, ante las autoridades referidas en el punto anterior.



Los actos de corrupción pueden ser denunciados penalmente, pero no existe la posibilidad de hacer denuncias anónimas.

No existen casos recientes de corrupción en la judicatura uruguaya, los que han sido muy excepcionales. Corresponde tener presente que Uruguay ocupa el puesto 18 de 180 países del "Índice de Percepción de la Corrupción", elaborado anualmente por la Transparencia Internacional". Así mismo, la Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica del *Lawyers Council* del *Vance Center for International Justice* otorga a Uruguay un ranking de 8.36 sobre 10. En ambos estudios, Uruguay representa la nación mejor posicionada en Latinoamérica.

La justicia en el Uruguay investiga los casos de corrupción en el país, ya que es un sistema independiente y transparente. En general la gran mayoría de ciudadanía confía en la justicia y hay resultados tangibles. Esto último no significa que se trate de un sistema rápido de resolución de este tipo de conductas delictivas, pero los casos se atienden y, de existir pruebas, los responsables serán condenados por la justicia.

Entre las fortalezas que el sistema judicial posee para proteger la independencia y la imparcialidad están la honradez de sus operadores, que determinan bajísimos niveles de corrupción, así como un sistema procesal claro y garantista.

XII. Igualdad de género

Existen mecanismos para garantizar la igualdad de género en la judicatura, buscando un sistema de respuesta ágil, efectivo y eficaz. Entre otros mecanismos, se implementó el Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género y el Poder Judicial. El objetivo de este programa ha sido dar una respuesta integral al abordaje de la violencia que sufren las mujeres desde un enfoque de género y su objetivo estratégico es la erradicación de la violencia basada en género. A estos efectos, se ha procedido a suscribir: Convenio con la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Consultoría del Consejo General del Poder Judicial de España, Plan de Sensibilización para incorporar la perspectiva de género. En este marco, se han realizado distintos talleres sobre la materia. También se mejoró la asistencia técnica a los magistrados de los Juzgados de Familia Especializada. Se ha incorporado la perspectiva de género dentro de la currícula del Centro de Estudios Judiciales, el que está encargado de formar a los futuros Jueces.

En lo que refiere a la S.C.J., Tribunales de Apelaciones y Juzgados Letrados, el porcentaje de personal judicial femenino es elevado. Por ejemplo, de los 5 integrantes de la S.C.J., 3 de ellos son mujeres, se trata de las Dras. Elena Martínez Rosso, Bernadette Minvielle Sánchez y Doris Morales Martínez. En cuanto a los Tribunales de Apelaciones el número de mujeres también es muy elevado.

Si bien para la Asociación de Magistrados del Uruguay resulta normal la alta participación de mujeres en la magistratura, lo que también es un reflejo de que la mayoría de los profesionales del derecho son mujeres en Uruguay desde hace más de una década, ello no significa que, a nivel institucional, se tomen



acciones más proactivas en lo que tiene que ver con las condiciones laborales de las juezas uruguayas. En este sentido, corresponde destacar que recientemente la S.C.J. rechazó una solicitud de regulación de ampliación de la licencia por maternidad de las juezas planteada por la Asociación de Magistrados del Uruguay, que pretendía su equiparación al régimen de docentes y médicas que, por la naturaleza de su función, no pueden ejercer con naturalidad el derecho al medio horario por lactancia y, por ello, gozan de seis meses de licencia por maternidad, frente a los tres meses del resto de las trabajadoras.

XIII. Posicionamiento de la Asociación de Magistrados del Uruguay

La Asociación de Magistrados de Uruguay comparte el siguiente posicionamiento sobre la situación de la judicatura en el país:

La Asociación de Magistrados del Uruguay desde hace algunos años ha abocado sus esfuerzos a lograr una carrera judicial más transparente y respetuosa de la independencia judicial, lo que redundaría en una mayor legitimación democrática de la función jurisdiccional.

El sistema constitucional vigente, en lo relativo a las potestades discrecionales de la Suprema Corte de Justicia sobre la carrera funcional de juezas y jueces, no varía sustancialmente desde el año 1919, y por tanto no ha acompasado la evolución de las instituciones jurídicas, conforme principios básicos del neoconstitucionalismo y del bloque Internacional de Derechos Humanos. A su vez, la Suprema Corte de Justicia tampoco ha efectuado una interpretación evolutiva del texto constitucional uruguayo, en línea con estos estándares.

El Estatuto del Juez Iberoamericano prevé en su artículo 4 el principio de independencia interna, por el cual en el ejercicio de su jurisdicción, los jueces no se encuentran sometidos a autoridades judiciales superiores, sin perjuicio de la facultad de éstas de revisar las decisiones jurisdiccionales a través de los recursos legalmente establecidos, y de la fuerza que cada ordenamiento nacional atribuya a la jurisprudencia y a los precedentes emanados de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos.

A su vez, el Estatuto del Juez Iberoamericano prevé en su artículo 17 la objetividad en la conformación de la carrera judicial, y establece que los traslados, promociones y ascensos de los jueces se decidirán con criterios objetivos predeterminados en la ley, basados, fundamentalmente, en la experiencia y capacidad profesionales de los solicitantes.

Actualmente el sistema de ascensos y traslados de los magistrados uruguayos se basa en calificaciones secretas y anónimas realizadas por jueces que resultan superiores procesales, es decir, aquellos a quienes compete el estudio de las apelaciones. Como primer inconveniente, aquellos jueces que por la naturaleza de la materia en la que desempeñan funciones no ostentan análisis de su trabajo en segunda instancia, ven seriamente mermado su derecho a ser calificados. A su vez, no existe definido con claridad un deber (y menos aún, su consecuente responsabilidad por incumplimiento) de los superiores procesales de calificar a sus inferiores procesales en el ejercicio de su función. A su vez, estas calificaciones no son universales, ya que el máximo jerarca del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia, limita la cantidad de jueces que pueden ser calificados por sus superiores procesales y,



asimismo, esas calificaciones son secretas, conociéndose únicamente al final del proceso la lista de los mejores calificados, y en ningún caso se conoce la identidad del calificador. En este escenario, son calificados como aptos para ascender aproximadamente el 16 % de los jueces, lo que parece desajustado a la realidad de un Poder Judicial con altos estándares de prestación de servicio. Esta situación conspira contra toda posibilidad de ejercer el debido contralor de legalidad de los actos administrativos por los cuales la Suprema Corte de Justicia, en absoluto ejercicio de sus potestades discrecionales, designa los jueces en ascenso.

Es por ello que la Asociación de Magistrados del Uruguay aspira a contar con un sistema de concursos que regule la carrera judicial, de modo tal que la misma se base en criterios de calificación claros, objetivos y transparentes, además de garantizarse el derecho de los jueces y juezas a tener conocimiento de sus calificaciones, y consecuentemente poder efectuar el correspondiente control de legalidad de las mismas, mediante la motivación suficiente de los actos administrativos correspondientes que permita su recurrencia.

La Constitución uruguaya confiere a la Suprema Corte de Justicia el poder de ejercer la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica sobre los Tribunales, Juzgados y demás dependencias del Poder Judicial. A efectos de nombrar a los miembros de los Tribunales de Apelaciones requiere de una venia conferida por la Cámara de Senadores (cámara alta). Sin embargo, para el nombramiento de los Jueces Letrados de todos los grados y denominaciones, únicamente se requiere la mayoría absoluta del total de componentes de la Suprema Corte de Justicia (cinco en total), sin otro control. En este sentido, corresponde destacar que los únicos magistrados que cuentan con legitimidad democrática indirecta son los Ministros de Tribunal de Apelaciones, que como viene de señalarse requieren para su designación la venia de 3/5 de los integrantes de la Cámara de Senadores (cámara alta), y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que para su designación requieren el consenso de 2/3 de la Asamblea General, esto es, de la actuación conjunta de la Cámara de Representantes (cámara baja) y Cámara de Senadores (cámara alta). Por ende, los restantes miembros de la magistratura únicamente cuentan con una legitimación otorgada por la sola designación dispuesta por los cinco integrantes de la Suprema Corte de Justicia, en un contexto donde las garantías de la carrera judicial son poco claras.

La Constitución uruguaya nada establece sobre el régimen de ascensos de los magistrados del Poder Judicial, no obstante, sí prevé la existencia de la carrera funcional para otros trabajadores de la administración pública en sus artículos 59 y 60. Sin perjuicio, la Constitución contiene dos normas de integración que permiten incorporar los principios derivados del derecho internacional y del derecho internacional de los derechos humanos, a saber, sus artículos 72 y 332. Sin embargo, el máximo órgano jerárquico del Poder Judicial no ha realizado una interpretación de las normas constitucionales que regulan sus poderes conforme estos principios.

En este escenario, desde el punto de vista constitucional, el máximo órgano jerárquico del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia, en el actual Estado de Derecho uruguayo, no se ve sometido a ningún control en lo que tiene que ver con la carrera de jueces y juezas, por lo que ostenta un poder discrecional absoluto e irrestricto, contrario a normas básicas de derechos humanos a nivel



internacional. A su vez, esta situación impacta negativamente en los justiciables, quienes no cuentan con insumos para conocer si los magistrados que atienden sus causas son los más capacitados para ello, lo que afecta claramente la percepción que tienen del sistema judicial.

En este contexto, jueces y juezas ven constreñida su independencia judicial interna, ya que al no contar con reglas claras para la evaluación de su desempeño, ni mucho menos para su ascenso, ven menoscabada la libertad del ejercicio de su función, al no saber en qué situaciones sus decisiones pueden o no ser consideradas positivas o negativas para el ascenso o el traslado.

Existe una Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales N°15.750, promulgada el 24/6/1985, en el advenimiento de la democracia, luego del último período dictatorial que padeció el Uruguay, y estableció algunos requisitos muy básicos para ingresar a la magistratura, así como para acceder a cada uno de los cargos de la carrera. Esta norma, en más de treinta años de vigencia, jamás fue objetada por el Poder Judicial.

Con fecha 18/9/2019, y ante la preocupación que comenzó a suscitar en el sistema político uruguayo la falta de control del ejercicio del poder por parte del máximo órgano jerárquico del Poder Judicial en lo que tiene que ver con la carrera funcional de juezas y jueces, se promulgó la Ley N° 19.830 que modificó algunos artículos de la Ley N° 15.750 referidos a la carrera judicial, estableciendo requisitos para el ingreso, traslado y ascenso de los magistrados, basado en un sistema de concursos de oposición y méritos. La elaboración de esa ley contó con el aporte Asociación de Magistrados del Uruguay (asociación que nuclea a todos los jueces del país) y fue votada por unanimidad en el Parlamento. La aludida reforma legislativa entró en vigencia en el mes de setiembre de 2019, y jamás fue acatada por el Poder Judicial, bajo el pretexto que la misma vulneraba las potestades constitucionales asignadas a la Suprema Corte de Justicia. Tal situación no generó consecuencia alguna para el máximo órgano del Poder Judicial. A poco tiempo de la vigencia de la referida ley, la Suprema Corte de Justicia promovió acción de declaración de inconstitucionalidad de varios de sus artículos, en el entendido que era violatoria de la independencia del Poder Judicial, ya que la Constitución le atribuía a la Suprema Corte de Justicia la potestad para decidir los ingresos, traslados y ascensos de los jueces, en forma irrestricta, ajena a la ley.

En el ordenamiento jurídico uruguayo la declaración de inconstitucionalidad de las leyes es competencia originaria y exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, y no existe un órgano jurisdiccional independiente que dilucide los diferendos internos del Poder Judicial, por lo que se debió designar una Suprema Corte de Justicia integrada (ad hoc), en forma aleatoria, por Ministros de Tribunales de Apelaciones del Poder Judicial, para entender en dicha acción. Cabe destacar que estos magistrados integrantes de Tribunales de Apelaciones se encontraban alcanzados por la norma cuya inconstitucionalidad debían estudiar.

Finalmente, el 20/7/2022, la propia Suprema Corte de Justicia (integrada) dictó la sentencia número 549, por la que hizo lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por el propio Poder Judicial, y declaró la inconstitucionalidad por él mismo solicitada, lo que en los hechos se tradujo en que la Suprema Corte de Justicia no aplicará la Ley N° 19.830 para la designación, traslado y ascenso de juezas



y jueces. Sin perjuicio de ello, y atento a que el sistema uruguayo de control de constitucionalidad de las leyes aplica únicamente al caso concreto, la ley aún se encuentra vigente.

Asimismo, en la referida sentencia, la Suprema Corte de Justicia integrada sentenció que juezas y jueces no ostentan derecho a una carrera funcional y que, las regulaciones administrativas que dictó el Poder Judicial en este sentido constituyen una suerte de “liberalidad”, por la cual decidió en forma unilateral “limitar” su poder discrecional. Esta decisión judicial implicó un claro retroceso en los escasos avances que se habían logrado a lo largo de los años, perpetuando así el ejercicio de un poder absolutamente discrecional por parte de la Suprema Corte de Justicia en lo que respecta a la carrera judicial de los jueces y juezas.

Paralelamente a dicho proceso jurisdiccional, la Asociación de Magistrados del Uruguay elaboró y presentó ante la Suprema Corte de Justicia un proyecto de reglamento de carrera judicial que, en líneas generales, buscaba lograr una regulación objetiva y transparente de la carrera judicial en Uruguay, tomando en cuenta todos los elementos que deben evaluarse globalmente para considerar el desempeño de un juez, en consonancia con los principios previstos en el Estatuto del Juez Iberoamericano.

En marzo de 2022 la Suprema Corte de Justicia dictó las Acordadas números 8.139 y 8.140, y la Circular número 26/2022, que reglamentaron la carrera judicial. Estas normas de naturaleza puramente administrativa distan mucho de promover la transparencia de la carrera judicial, y de aspirar a la independencia que debe garantizarse a los magistrados. En virtud de ello, se interpuso por la Asociación de Magistrados del Uruguay, y un grupo de juezas y jueces, un recurso administrativo contra la Acordada número 8.140, para ser dilucidado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano jurisdiccional constitucionalmente previsto para analizar la legalidad de los actos administrativos dictados por los órganos del Estado.

Paralelamente, la Asociación de Magistrados del Uruguay solicitó a la Suprema Corte de Justicia la apertura de un ámbito de negociación, tendiente a regular estos aspectos. Los principales puntos de discrepancia y preocupación con el sistema establecido refieren, en primer lugar, al secreto de las calificaciones de los superiores procesales, como se explicó anteriormente, ítem a considerar para la calificación global del magistrado. La Suprema Corte de Justicia entiende que no corresponde que el juez evaluado conozca la identidad del superior procesal que lo evaluó, y por ello consagra su reserva. Públicamente la Suprema Corte de Justicia manifestó que “...la reserva tiene una finalidad muy clara, la de evitar fricciones y presiones indebidas que en nada benefician al sistema.”. Parece poco viable que en el sistema actual los jueces de instancia puedan “presionar” en modo alguno a sus superiores procesales para la obtención de calificaciones favorables.

Además, la Suprema Corte de Justicia ha manifestado que con el sistema actual de calificaciones de magistrados se evita exponer a aquellos que registren peor desempeño, lo cual, a todas luces, no parece una fundamentación razonable, ya que expone a los justiciables a padecer en estos casos un deficiente servicio de justicia, a la vez que genera un manto de oscuridad sobre el funcionamiento del Poder Judicial, no deseado por la sociedad civil. En este sentido, cabe indicar que tal temperamento



no resulta verificable en la realidad, porque la Suprema Corte de Justicia cumple su potestad disciplinaria y, en ejercicio de la misma, sanciona y, si así lo amerita la situación, destituye a juezas y jueces que no cumplen a cabalidad con sus obligaciones funcionales.

La reglamentación elaborada por la Suprema Corte de Justicia enuncia una serie de ítems, como calificación de los superiores procesales, prueba de oposición, y capacitación continua obligatoria, pero no cuantifica el peso porcentual de cada rubro. En efecto, la Suprema Corte de Justicia entiende que la ponderación de cada ítem es potestad de la Comisión Asesora en materia de Ascensos y Traslados por ella creada (órgano ad hoc creado por la Corte, no vinculante en su dictamen), teniendo presente la situación de cada juez en forma particular, todo lo cual conspira contra el control de legalidad de la actuación administrativa del Poder Judicial. Vale aclarar que, en muchas oportunidades, la Suprema Corte de Justicia ni siquiera ha respetado los pronunciamientos de dicha comisión.

Sobre la prueba de oposición, la regulación no es clara, no establece si será obligatoria para todos los jueces, y en caso de que no sea obligatoria, cuál será la diferencia para ponderar entre el juez que opta por hacerla y el que no la hace. Y nuevamente, no se establece cuál es el valor que tendrá la aprobación de esta prueba en la calificación global del magistrado.

La reglamentación administrativa que viene de citarse no considera la antigüedad en la carrera como un ítem a calificar. Si bien la Asociación de Magistrados del Uruguay está de acuerdo que la antigüedad no justifica por sí sola la mayor capacidad ni preparación del magistrado, entiende que debe constituir un ítem ineludible a considerarse a la hora del ascenso, ya que la antigüedad en la función le confiere al funcionario experiencia en su tarea, además de ser un criterio objetivo y que integra cualquier carrera funcional. Este tema, además, viene enredado con la necesaria especialización en la función jurisdiccional que, por ejemplo, no ha permitido desarrollar en el Uruguay una justicia especializada en Derechos Humanos.

Estos son algunos puntos fundamentales para la transparencia del sistema de traslados y ascensos de juezas y jueces que afectan de forma flagrante la independencia judicial, ya que este contexto no permite a los magistrados uruguayos desempeñarse con libertad y tranquilidad, al no tener certeza de su situación funcional. Esta situación termina por afectar los derechos humanos de magistrados en tanto que trabajadores públicos, así como de los justiciables, quienes no cuentan con garantías claras de saber si los jueces y juezas que atienden sus casos son o no los más capacitados para desempeñarse en cada circunstancia. A su vez, los ciudadanos cuentan con el derecho humano de orden público por el cual se les asegure la máxima transparencia en los manejos de la administración, en este caso, del servicio de justicia, todo lo que no está siendo tutelado por la Suprema Corte de Justicia.

En definitiva, Uruguay no posee una regulación clara de la carrera judicial, y la Suprema Corte de Justicia mantiene un amplísimo margen de discrecionalidad en la designación, traslado y ascenso de los jueces uruguayos.

Pese a que la Asociación de Magistrados del Uruguay ha intentado, mediante el diálogo, incorporar modificaciones a la reglamentación en materia de carrera judicial, ello no ha sido posible, atento a que



la Suprema Corte de Justicia ha negado, sistemáticamente, un ámbito de negociación. En este sentido, se resolvió declarar el conflicto a la Suprema Corte de Justicia por la falta de transparencia en la Carrera Judicial, así como también profundizar y agotar las vías del derecho interno e internacional. En este escenario, la Asociación de Magistrados del Uruguay, conforme lo dispuesto en la Ley N° 18.508 de negociación colectiva en el sector público, citó al Poder Judicial – Suprema Corte de Justicia – a un ámbito de negociación, a los efectos de que un tercero imparcial (el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), pudiera mediar en el conflicto y proponer soluciones al diferendo. La instancia se celebró el pasado 9/2/2023, y la Suprema Corte de Justicia nuevamente volvió a negar la posibilidad de discutir estas cuestiones, a la vez que desconoció la idoneidad del instituto legal elegido por la Asociación de Magistrados, el que no excluye a ningún sector de la administración pública y, a la vez, terminó siendo la última vía que esta agrupación contaba para intentar entablar un ámbito de negociación a nivel interno.

En definitiva, se han agotado las vías internas para dilucidar la grave problemática que viven juezas y jueces uruguayos, lo que motivó su accionamiento a nivel internacional. En este sentido, el pasado 22/2/2023 la Asociación de Magistrados del Uruguay denunció esta situación ante la Sra. Relatora sobre la Independencia Judicial de Magistrados y Abogados de Naciones Unidas, la Dra. Margaret Satterthwaite.

Cabe señalar que toda esta situación de conflictividad ha suscitado especial interés en la opinión pública, cuestión de la que se han hecho eco pluralidad de medios de prensa.

Si bien el Uruguay, históricamente, ha contado con una altísima valoración internacional en lo que tiene que ver con la transparencia de su sistema de justicia, con bajísimos grados de corrupción y excelentes estándares de independencia externa, es decir, de los restantes poderes públicos, ello se debe primordialmente a una cultura institucional del pueblo uruguayo, de altísimo respeto a la posición del Poder Judicial en el esquema de poderes públicos, y del importantísimo compromiso vocacional de sus magistrados. Pero a nivel interno, juezas y jueces uruguayos se ven sometidos a una situación de incertidumbre y oscuridad en sus carreras judiciales, debido al poder discrecional absoluto del máximo órgano jerárquico del Poder Judicial, lo que naturalmente afecta su independencia y, en definitiva, atenta contra la calidad del servicio de justicia.

En este sentido, la carrera judicial es uno de los mecanismos clave de control sobre la discrecionalidad del poder, por consiguiente, es claro que la ausencia de reglas claras y preestablecidas favorece la intromisión de intereses espurios en la administración de justicia. Es así que el exceso de autodeterminación del máximo órgano jerárquico del Poder Judicial también puede perjudicar la independencia judicial. Una legitimación democrática de los integrantes de la magistratura, obtenida mediante reglas claras y preestablecidas, contribuye a construir más y mejor estado democrático republicano de derecho.

La Asociación de Magistrados del Uruguay reconoce que, en el contexto latinoamericano, la situación de Uruguay resulta muchísimo menos problemática que la de otros países. No obstante, su aspiración apunta a alcanzar la excelencia, y a eliminar injusticias que hoy soportan en solmene silencio juezas y



jueces, trabajadores y servidores públicos de primera línea, con la finalidad de sostener la imagen saludable del sistema judicial uruguayo.

Por ello, solicitan a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que efectúe una recomendación al Estado Uruguayo para que adecue su normativa interna al Estatuto del Juez Iberoamericano en lo atinente a las garantías necesarias para el establecimiento de una carrera judicial ecuánime, justa y transparente.

ⁱ El *Cyrus R. Vance Center for International Justice* promueve la justicia global mediante la participación de profesionales del derecho alrededor del mundo para apoyar a la sociedad civil y a una profesión legal éticamente activa. Es un programa sin fines de lucro del Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York que reúne a los principales estudios jurídicos y a otros colaboradores en todo el mundo para promover iniciativas de justicia internacional y proporcionar representación legal gratuita a organizaciones de sociedad civil que luchan por la justicia social.



VANCECENTER.ORG
42 WEST 44TH STREET
NEW YORK, NY 10036
VANCE@NYCBAR.ORG

FLAMASOCIACION.ORG
INFO@FLAMASOCIACION.ORG



CYRUS R. **VANCE CENTER**
FOR INTERNATIONAL JUSTICE



FLAM
FEDERACIÓN
LATINOAMERICANA
DE MAGISTRADOS