

Mandato de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Ref.: AL URY 2/2024

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

8 de julio de 2024

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, de conformidad con la resolución 53/12 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que he recibido en relación al amplio margen de discrecionalidad que tendría la Corte Suprema uruguaya en la designación, traslado y ascenso de los jueces uruguayos, lo cual podría afectar la independencia judicial en el país.

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.

Para nombrar a los miembros de los Tribunales de Apelaciones, la Suprema Corte de Justicia requiere de una autorización conferida por la Cámara de Senadores del Poder Legislativo. Sin embargo, para el nombramiento de los Jueces Letrados de todos los grados y denominaciones, únicamente se requiere la mayoría absoluta del total de los cinco integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

La Constitución nacional nada establece sobre el régimen de ascensos de los magistrados del Poder Judicial.

Según la información recibida:

El 24 de junio de 1985 se promulgó la Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales N°15.750, que estableció algunos requisitos básicos para ingresar a la magistratura, así como para acceder a cada uno de los cargos de la carrera.

El 18 de septiembre de 2019, 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 de la Asociación de Magistrados del Uruguay (asociación que nuclea a todos los jueces del país) y fue votada por unanimidad en el Parlamento. La reforma legislativa entró en vigencia en el mes de septiembre de 2019.

Sin embargo, la información alega que dicha ley jamás fue acatada por el Poder Judicial, bajo el pretexto que la misma vulneraba las potestades constitucionales asignadas a la Suprema Corte de Justicia. A poco tiempo de la entrada en vigor de la referida ley, la Suprema Corte de Justicia habría promovido una 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.

La información indica que, 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 esa razón, correspondía 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.

Sin embargo, el 20 de julio de 2022 la propia Suprema Corte de Justicia 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 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.

Reglamento de la Carrera Judicial

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. La información sugiere que 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.

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. La información indica que, en algunas oportunidades, la Suprema Corte de Justicia ni siquiera ha respetado los pronunciamientos de dicha comisión.

Sobre la calificación de superiores procesales, no existe un deber definido con claridad y por ende tampoco la 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.

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 no considera la antigüedad en la carrera como un ítem a calificar.

Acciones de la Asociación de Magistrados de Uruguay

En marzo de 2022, la Asociación de Magistrados del Uruguay, y un grupo de juezas y jueces, interpuso un recurso administrativo contra la Acordada número 8.140, para ser dilucidado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En ese mismo mes, 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. Uno de los principales puntos de discrepancia y preocupación con el sistema establecido refieren al secreto de las calificaciones de los superiores procesales, ítem a considerar para la calificación global del magistrado.

Se alega que la Asociación de Magistrados del Uruguay ha intentado, mediante el diálogo, incorporar modificaciones a la reglamentación en materia de carrera judicial, pero que ello no ha sido posible, atento a que la Suprema Corte de Justicia ha negado, sistemáticamente, un ámbito de negociación.

Además, la Asociación de Magistrados del Uruguay habría presentado 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.

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 9 de febrero de 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 nuestra agremiación contaba para intentar entablar un ámbito de negociación a nivel interno.

La información sugiere que esta situación de conflictividad en el poder judicial uruguayo ha suscitado especial interés en la opinión pública, cuestión de la que se han hecho eco pluralidad de medios de prensa.

Quisiera expresar mi preocupación ante información recibida que indicaría que el sistema de ascensos y traslados de la judicatura uruguaya se basa en calificaciones secretas y anónimas realizadas por jueces a quienes compete el estudio de las apelaciones, y resultan superiores procesales de los jueces considerados para ascenso o traslado.

De ser cierta la información, la falta de transparencia en las calificaciones y en el sistema de traslados y ascensos de juezas y jueces afectaría la independencia judicial en el país, ya que, según los estándares internacionales en materia de derechos humanos, los Estados deben contar con procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, remuneración, promoción, suspensión, destitución, y sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura.

Adicionalmente, me preocupa que esta situación termine también por afectar los derechos humanos de las y los personas viviendo en Uruguay, pues la garantía de un juez o jueza imparcial e independiente, libre de presiones e interferencia, es elemento fundamental de lo previsto en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Finalmente, le expreso mi sorpresa ante la información relatada que la Asociación de Magistrados del Uruguay ha intentado sostener un diálogo sobre sus preocupaciones con la Suprema Corte de Justicia y ha encontrado serias dificultades para lograrlo. En lo que se refiere a la administración de justicia, tomo nota con preocupación de la información que indicaría que las inquietudes y propuestas de los jueces y juezas que integran el Poder Judicial del Uruguay, referidas a sus condiciones de trabajo, no son tomadas en cuenta con la atención que ameritan.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para animar a las partes interesadas a entablar un diálogo constructivo sobre la carrera judicial, con miras a lograr acuerdos que fortalezcan la independencia judicial en el país.

En relación con las alegaciones arriba mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos** el cual resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecida de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones arriba mencionadas.
2. Sírvase indicar las medidas tomadas para garantizar la independencia de jueces y magistrados en el país, en seguimiento de los Principios de Independencia de la Judicatura, descritos en el anexo.

3. Sírvasse proporcionar información sobre las medidas adoptadas para abordar las preocupaciones varias que han sido planteadas por la Asociación de Magistrados del Uruguay.
4. Sírvasse indicar las medidas tomadas en Uruguay para 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.

Agradecería recibir una repuesta en un plazo de 60 días. Para estos efectos, agradecería considerar remitir esta comunicación a todas las partes interesadas estatales, incluyendo y sobre todo la Corte Suprema y el parlamento. Transcurrido este plazo, esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de informes de comunicaciones. También estarán disponibles posteriormente en el informe habitual que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiera instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para abordar las preocupaciones expresadas en mi carta, incluyendo por medio de un diálogo constructivo con las y los jueces.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Margaret Satterthwaite
Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Anexo

Referencias al derecho internacional de los derechos humanos

En relación con las alegaciones, y preocupaciones mencionadas, quisiera llamar la atención del Gobierno de Su Excelencia sobre las normas fundamentales enunciadas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PICDP), ratificado por la República Oriental del Uruguay el 21 de febrero de 1967, que consagra el principio de igualdad ante la ley y el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley (artículo 14), un derecho que no puede ser objeto en excepción alguna.

Quisiera en particular destacar las precisiones hechas por el Comité de Derechos Humanos en su observación general número 32, sobre la competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal contenidas en el artículo 14. En dicha Observación, el Comité detalla que: “El requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo. Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. (...) Para salvaguardar su independencia, la ley debe garantizar la condición jurídica de los jueces, incluida su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, condiciones de servicio, pensiones y una edad de jubilación adecuadas” (párrafo 19).

De la misma forma, los Principios Básicos relativos a la independencia de la Judicatura, adoptados por las Naciones Unidas en 1990, establecen que la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país; y todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura (principio 1). Establecen que la ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas (principio 11). Establecen además que se garantizará la inamovilidad de los jueces, nombrados o elegidos, quienes tendrán garantizada la permanencia en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, cuando exista (principio 12).

En su informe del 2009 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, esta Relatoría afirma que “El principio de la separación de poderes, junto con el estado de derecho son la clave de una administración de justicia con garantía de independencia, imparcialidad y transparencia” (párrafo A/HRC/11/41, párr. 18). En su informe del 2016 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la relatoría reitera que “[l]os Estados deben respetar y proteger la independencia de los magistrados, [...] a diferentes niveles y de modos diversos, observando los

mecanismos apropiados de selección, nombramiento, promoción, traslado y disciplina de magistrados [...], en consonancia con las reglas y normas internacionales pertinentes. También deben introducir mecanismos para proteger a los magistrados [...] contra toda presión, injerencia [e] intimidación [...]" (A/HRC/32/34, párrafo 40).

Quisiera también hacer referencia a instrumentos regionales, como el Estatuto de Juez Iberoamericano, promulgado en la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales de Justicia, en mayo de 2001. En dicho Estatuto, se hace referencia al principio de inamovilidad (artículo 14): "Como garantía de su independencia, los jueces deben ser inamovibles desde el momento en que adquieren tal categoría e ingresan a la Carrera Judicial, en los términos que la Constitución establezca. No obstante, podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad física o mental, evaluación negativa de su desempeño profesional en los casos en que la ley lo establezca, o destitución o separación del cargo declarada en caso de responsabilidad penal o disciplinaria, por los órganos legalmente establecidos, mediante procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan".

El Estatuto hace referencia a los traslados: "La garantía de inamovilidad del juez se extiende a los traslados, promociones y ascensos, que exigen el libre consentimiento del interesado. Excepcionalmente, podrá establecerse en la ley la posibilidad del ascenso o traslado del juez por necesidades del servicio o modificación de la organización judicial o el destino temporal de aquél, por iguales motivos, para reforzar otro órgano jurisdiccional. En casos como estos, en que prevalece el interés general sobre el particular, deberá garantizarse el respeto del debido proceso (artículo 16). 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 (artículo 17).