

LA JUDICIALIZACIÓN DE LAS IRREGULARIDADES DE FUNCIONARIOS POLÍTICOS EN URUGUAY ENTRE 1985 Y 2014: DESCRIPCIÓN DE SU EVOLUCIÓN Y PROPUESTA DE HIPÓTESIS

*The judicialization of the irregularities of political
officials in Uruguay between 1985 and 2014:
description of its evolution and proposal of hypothesis*

Henry Trujillo*

Instituto de Sociología Jurídica, Observatorio Justicia
y Legislación - Facultad de Derecho
Universidad de la República (UDELAR).
henry.trujillo@fder.edu.uy.
<https://orcid.org/0000-0002-9638-981X>

Recibido: 30/11/2019

Aceptado: 25/3/2020

Resumen: Este trabajo describe la judicialización de los casos de irregularidades cometidas por funcionarios políticos en el ejercicio de su función, en Uruguay, entre 1985 y 2014. Para ello se utilizan datos propios elaborados a partir de una revisión de medios de prensa. Entre otros resultados se observa un incremento en la cantidad y complejidad de casos en la segunda mitad de la década de los noventa, que es seguido por un descenso que se vuelve más pronunciado desde 2005. En la segunda mitad del artículo se aporta evidencia cuantitativa y cualitativa a favor de hipótesis con potencial explicativo, y se plantean líneas para la construcción de un modelo causal completo.

* El autor agradece los comentarios de Óscar Sarlo y de dos árbitros anónimos. También los aportes realizados en distintas fases de la investigación por Alberto Riella, Luis Eduardo Morás y José Miguel Busquets. De todos modos, los errores o debilidades que pueda tener el artículo son de entera responsabilidad del autor.

Palabras clave: judicialización, irregularidades de funcionarios políticos, Uruguay.

Abstract: This paper describes the judicialization of cases of irregularities committed by political officials in the exercise of their function, in Uruguay, between 1985 and 2014. To do own data drawn from a revision of press media are used. Among other results, there is an increase in the number and complexity of cases in the second half of the 1990s, which is followed by a decline that has become more pronounced since 2005. In the second half of the article, quantitative and qualitative evidence is provided in favor of hypotheses with explanatory potential, and lines are raised for the construction of a complete causal model.

Keywords: judicialization, irregularities of political officials, Uruguay.

1. Introducción

En este trabajo se intentará describir, para el caso de Uruguay, una dimensión clave pero poco estudiada de la judicialización de la política: la persecución judicial —generalmente penal— de irregularidades cometidas por funcionarios políticos en el ejercicio de su función. Para ello, se usará como base empírica un relevamiento de notas de prensa aparecidas entre 1985 y 2014 que permiten identificar la mayoría de las situaciones, si no todas, donde se han presentado demandas al sistema judicial para que investigue y eventualmente procese a funcionarios políticos acusados de lo que habitualmente se conoce como *corrupción*. Los objetivos son mostrar la variación del fenómeno y evaluar la plausibilidad de distintas hipótesis que puedan orientar futuras investigaciones sobre el tema. Como se verá más adelante, la noción de judicialización denota la idea de que existe un incremento en alguna dimensión de la acción de los tribunales sobre la política, y que este incremento se mantiene en el tiempo. Esta idea no se ajusta del todo con la tendencia que se observa en Uruguay para el caso de los procesos por irregularidades, ya que a un incremento abrupto de casos en la segunda mitad de los años noventa, ha seguido un estancamiento y luego una leve disminución.

En lo que sigue se discutirá brevemente el uso del término *judicialización* en la literatura, para precisar la forma en que aparecerá en este trabajo. Luego se discutirán los aspectos metodológicos, para después pasar a la descripción de los casos en Uruguay. En los dos apartados siguientes se continuará con la descripción, pero orientándola hacia la presentación de evidencia respecto a dos factores causales que pueden tener potencial explicativo: la fragmentación del poder y la independencia de los jueces. Se propondrá una forma de articular estos factores con otros elementos presentes en el período, que pueden dar lugar a un modelo explicativo plausible.

2. Delimitación conceptual

El concepto de *judicialización* se ha vuelto popular desde los años noventa, y como suele suceder en ciencias sociales, la extensión de su uso arriesga incrementar su polisemia. En la literatura, se pueden distinguir al menos las siguientes cuatro acepciones de la expresión *judicialización de la política*: internacionalización del derecho, incremento del poder de los jueces, intervención de las cortes en temas políticos, y adopción de formas legales en los debates políticos (Hirschl, 2008; Sieder, Schjolden y Angell, 2016, Ferejohn, 2002). El problema se agrava debido a que también entran en juego términos provenientes de otras tradiciones o disciplinas, tales como *juridificación* (Blichner y Molander, 2008), *jurisdic-*

cionalización o legalización, que comparten similares niveles de ambigüedad. A los efectos de este trabajo se propone utilizar el concepto de judicialización de una forma muy restringida: la actuación efectiva del sistema judicial en asuntos políticos.

Así entendida, se pueden distinguir tres áreas diferentes donde la política puede judicializarse. La primera refiere al control de constitucionalidad de las leyes, que posiblemente ha sido el terreno más transitado por la investigación en ciencia política. La segunda área tiene un interés creciente en América Latina, y es la intervención judicial en las políticas públicas —a través de fallos que modifican u obstaculizan decisiones de gobierno, por fuera del control de constitucionalidad estrictamente. La tercera es la que se intenta abordar en este trabajo: el control judicial de la conducta política. Posiblemente este sea un terreno menos explorado, pese a que fue un sentido tempranamente asignado al concepto, especialmente por los casos de corrupción en Italia en los años noventa (Couso, 2004) y que en el caso de países periféricos adquiere relevancia, por su capacidad de modificar procesos políticos de envergadura, como probablemente ocurrió en Brasil con los juicios a Lula da Silva. En estas situaciones, el problema de la judicialización se superpone al problema de la corrupción política y las formas de controlarla.

En esta dimensión la elaboración empírica es más escasa, por razones comprensibles. Fuera de la espectacularidad de los juicios a figuras de primera línea, el uso de la justicia como una forma de control y de lucha política no es sencillo de visualizar. Debido a ello, aquí se intentará exponer la evidencia disponible sobre los casos en que la justicia ha actuado en la investigación y eventual procesamiento de dirigentes políticos por irregularidades en el ejercicio de su función.¹

¹ Aquí se prefiere utilizar el término *irregularidades* y no el de *corrupción*, más habitual en la literatura. La principal razón es que es problemático afirmar que todos los casos judicializados son realmente casos de corrupción (entendiendo por tal el uso del cargo público para obtener beneficios propios o para terceros). Por ejemplo, en 2012 hubo una denuncia contra el ministro de Economía por contratar una consulta técnica a un estudio jurídico privado, que fue desestimado por el juez luego de algunas actuaciones. Consecuencias más graves tuvo la denuncia en 2003 contra un ex Director de Aduanas, que había cometido una infracción administrativa por pago de viáticos para viajes que no se hicieron. El juez dictaminó la prisión preventiva, pero la Suprema Corte de Justicia dictaminó la absolución en 2006 (sentencia 248/2006) por entender que no había mérito.

3. Metodología

El trabajo se basa en la identificación de casos donde el sistema judicial (incluyendo a los fiscales) ha intervenido en situaciones en que se ha denunciado la existencia de actos ilegales cometidos por funcionarios políticos electos o designados. Esta identificación se ha hecho mediante un relevamiento de dos medios de prensa (los semanarios *Búsqueda* y *Brecha*) entre los años 1985 y 2014, posteriormente complementado con la revisión de otros medios, impresos o disponibles en internet. Se definió como unidad de análisis el conjunto de acciones judiciales (indagatorias, recepción de antecedentes de investigaciones parlamentarias, o procesos judiciales propiamente dichos) emprendidas alrededor de un mismo tema, que involucrara como imputado o indagado a un funcionario político electo o designado, por actos cometidos en el ejercicio de su función.

Varias precisiones deben ser realizadas para fundamentar estas decisiones metodológicas. En primer lugar, debe destacarse que no existen alternativas viables para establecer —al menos aproximadamente— la cantidad de casos ocurridos, ya que los sistemas de información del Poder Judicial no incluyen formas de identificar los casos *políticos*, ni tampoco existe un tipo de delito que sea particular de esta categoría de funcionarios.² Debido a ello, se ha recurrido a la prensa como fuente, lo que tiene varios inconvenientes: no siempre la información es precisa o completa, no siempre los periodistas presentan bien los términos legales, y en ocasiones se incurre en confusiones que son difíciles de corregir. Sobre todo, se puede plantear la objeción evidente de que no todos los casos pueden aparecer publicados, lo que genera un posible sesgo de selección. Pese a esto, la metodología es aceptable porque puede esperarse que los datos fundamentales de cada caso (la irregularidad de que se trata, y los implicados) estén correctamente presentados, y que los errores solo afecten aspectos secundarios. Por otra parte, la repercusión pública de estos eventos asegura que la mayor parte aparezca publicada en algún momento. Puede suponerse que los casos que no son publicados, si existen, constituyan eventos de muy poca relevancia pública, y no hay razones para afirmar que la probabilidad de su aparición en la prensa varíe significativamente con el tiempo.

En segundo lugar, esta delimitación de la unidad de análisis no exime de problemas de definición. Hay situaciones en que no queda claro si el delito involucra a funcionarios políticos, o si se trata de un problema entre privados. En ocasiones la acción judicial es única y dirigida a investigar un evento concreto (el uso indebido de vales de nafta por parte de ediles departamentales, por ejemplo),

2 Existen tipos penales que refieren a la función pública —como el Abuso innominado de funciones— pero ninguno exclusivo de los funcionarios políticos electos o designados.

pero otras veces las acciones pueden emprenderse sobre varios hechos simultáneamente, involucrando a distintos agentes, y es discutible si se debe hablar de un caso o de varios. Por ejemplo, en 2011 el gremio de funcionarios denunció irregularidades en la Dirección de Casinos del Estado que involucraban a un director, al que se le iniciaron dos procesos judiciales; posteriormente el juez inició un tercero a otro director de Casinos. La decisión tomada fue reunir todas estas acciones en un solo caso, debido a que derivaban unas de otras, pero con un criterio un poco diferente se podrían haber distinguido dos casos.

No obstante, la confiabilidad del método puede defenderse señalando que estos casos dudosos no son numerosos —como se verá en la descripción, la mayoría de los casos son simples—, por lo que puede aceptarse que la cuantificación es una aproximación válida a la tendencia que presenta el fenómeno en el período. Sin embargo, las limitaciones impiden que se puedan aplicar técnicas más complejas de análisis estadístico, por lo que —sin perjuicio de presentar las tablas de frecuencia y de contingencia cuando corresponda— el análisis es metodológicamente mixto, apelando a descripciones cualitativas cuando es necesario.³

De hecho, la exposición de los casos sugiere la posibilidad de llevar a cabo un estudio de caso único, apelando a métodos de covariación, de congruencia o de rastreo de procesos. En los dos últimos apartados se avanza en esa dirección, pero solo al punto de mostrar evidencia para generar una narrativa plausible para dar cuenta del fenómeno de judicialización de las irregularidades de funcionarios políticos en Uruguay. La construcción y verificación de un modelo causal deberá ser el objetivo de otros trabajos.

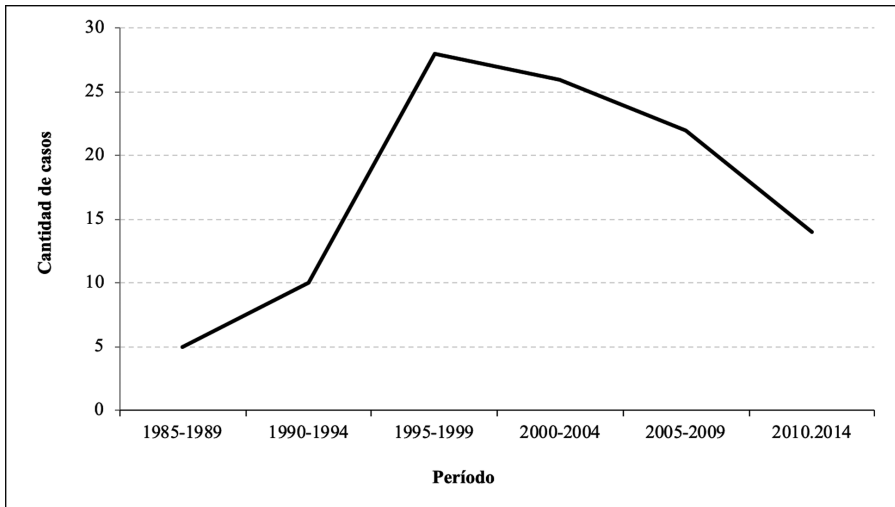
3 No se han incluido casos judiciales de denuncias por difamación e injurias cuando no están asociadas a acciones judiciales de investigación de irregularidades. Eventualmente, se podría argumentar la pertinencia de incluirlas, ya que en muchos casos son denuncias hechas por aquellos políticos que son señalados en la prensa como responsables de actos de corrupción. Sin embargo, limitar las acciones judiciales solo a los casos en que fiscales y jueces investigan hechos irregulares contribuye a mantener la homogeneidad del objeto de estudio, y permite discutir sus determinantes con más claridad.

4. Resultados: la evolución de los casos

El período estudiado comprende treinta años desde el retorno de la democracia, en 1985, hasta el fin del segundo gobierno del Frente Amplio (2014). En ese tiempo se sucedieron seis gobiernos, tres del Partido Colorado, uno del Partido Nacional y dos de la coalición de izquierdas. En total, la revisión de las notas de prensa permite identificar 105 casos que entran en la definición utilizada para la judicialización de irregularidades de funcionarios políticos.

Como se observa en el gráfico 1, en el período estudiado ha habido un incremento de la cantidad de casos, pero este incremento se dio en un momento muy particular —la segunda mitad de la última década del siglo xx—, y luego tuvo un descenso leve que se acentuó en el último quinquenio.

Gráfico 1. Casos de irregularidades de funcionarios políticos judicializados, 1985-2014



Fuente: Elaboración propia.

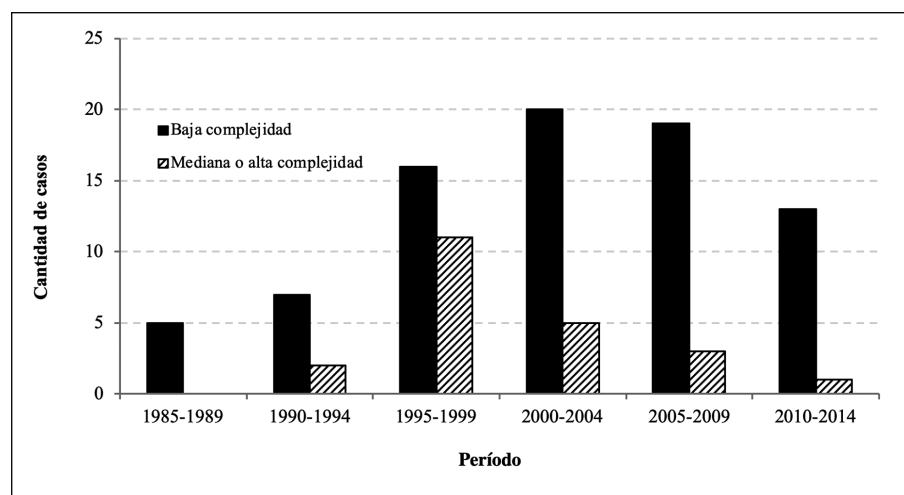
Hay que tener presente otros elementos a la hora de interpretar estos datos. El primero es que muchos de los casos producidos en cada período de gobierno suelen corresponder a hechos ocurridos en el período anterior. Esto, a su vez, puede explicarse porque muchas veces las autoridades gozan de fueros o protecciones especiales que limitan las posibilidades de iniciar juicios contra ellos mientras ejercen su función. También puede suceder que solo cuando el funcionario aban-

dona el poder es posible acceder a la información que permite fundamentar el proceso judicial.

El segundo elemento a tener en cuenta es la grave crisis financiera que sufrió Uruguay en el 2002, y que por distintas vías generó investigaciones judiciales: en algunos casos directamente, como las denuncias por irregularidades u omisiones en el control del sistema bancario durante la crisis; en otros indirectamente, por ejemplo como consecuencia de los problemas de funcionamiento generados por las restricciones presupuestarias.

Teniendo estos dos elementos en cuenta, la estabilidad que se observa del período de gobierno 1995-1999 al 2004-2009 puede estar ocultando situaciones diversas. El gráfico 2 muestra que el período 1995-1999 se caracterizó por la aparición de varios casos de *mediana y alta complejidad*.⁴ En los períodos siguientes este tipo de casos se hizo menos frecuente.

Gráfico 2. Casos de irregularidades de funcionarios políticos judicializados, según nivel de complejidad



Fuente: Elaboración propia.

Si se analizan estos casos de mediana y alta complejidad —veintidós en total—, y especialmente si se observan los casos de alta complejidad, se descubre

4 Se ha definido operativamente la complejidad de un caso a partir de dos indicadores: la existencia de tres o más procesos judiciales, y la existencia de una contrademanda (típicamente, una denuncia de difamación como respuesta a una denuncia por corrupción). Los casos que presentan estas dos características son considerados de alta complejidad, y de mediana complejidad los que solo presentan una.

que muchas veces están relacionados a operaciones comerciales complejas (cuadro 1). Sin embargo, estas operaciones no fueron inusuales después de 1999, por lo que la disminución debería tener otra explicación. Una posibilidad es que en aquellos casos la complejidad estuvo dada por la existencia de contrademandas, que la mayor parte de las veces consistían en demandas por difamación e injurias entabladas por los imputados contra aquellos que los habían acusado. En general, estas demandas no fueron apoyadas por los jueces en virtud de ponderar, de acuerdo con la doctrina más aceptada, que la libertad de expresión debía predominar sobre las hipotéticas ofensas recibidas, cuando se trataba de funcionarios públicos.⁵ Esta actitud de los jueces puede haber desestimulado el uso de esta herramienta de respuesta en los casos siguientes.⁶

Cuadro 1. Casos de alta complejidad. 1985 a 2014

Año	Caso	Área institucional implicada
1991	Empadronamientos irregulares en Flores (se empadronaban automóviles construidos con repuestos). Denuncias desde la Aduana.	Intendencias del interior
1992	Tráfico de influencias en la IMM. Denuncias cruzadas entre Zabalza y Valenti en el marco de posibles irregularidades en el Departamento de Actividades Productivas	Intendencia de Montevideo
1995	Irregularidades en compra venta de propiedad de la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande. Se acusa al representante del Partido Nacional.	Entes o similares
1995	Venta del Banco Pan de Azúcar. Se desatan varios procesos judiciales que terminan con el procesamiento del ex ministro de Economía (Enrique Braga) y de un asesor del gobierno anterior.	Entes o similares
1996	Caso Focoex - Ministerio de Salud Pública. Denuncia de pago de comisiones ilegales.	Ministerios
1996	Irregularidades en el Instituto Nacional de Oncología -Ministerio de Salud Pública. Conjunción de interés público y privado por contrato con una empresa privada	Ministerios
1997	Demandas varias contra y del intendente de Cerro Largo Villanueva Saravia en el marco de enfrentamientos con ediles de su propio partido.	Intendencias del interior
1999	Procesamientos en Colonia de funcionarios de alto nivel de la Intendencia y denuncias contra intendente Carlos Moreira, por irregularidades en varios casos de concesión de obra pública	Intendencias del interior
2002	Presuntas irregularidades en la asistencia financiera a bancos durante la crisis, que implican a autoridades del Banco Central.	Entes o similares

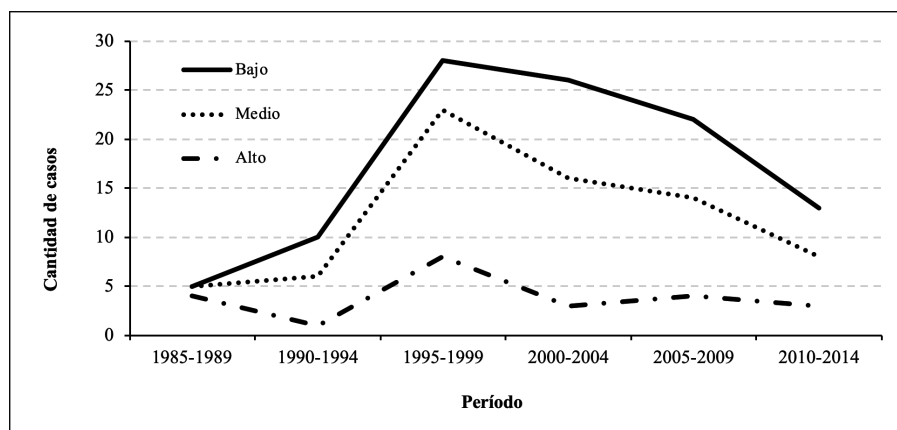
Fuente: Elaboración propia.

⁵ Véase la sistematización de jurisprudencia sobre el tema en Lanza (2004).

⁶ Además, en 2009 se modificó la ley de prensa, limitando el alcance de los delitos de comunicación.

Para complementar esta observación, se puede utilizar otro indicador que estima el nivel de poder de los imputados.⁷ Puede suponerse que aunque la cantidad total de casos caiga, si se mantiene la cantidad de casos donde el poder de los imputados es alto, el proceso de judicialización continúa. El gráfico 3 muestra esta evolución.

Gráfico 3. Casos de irregularidades de funcionarios políticos judicializados, por nivel de poder de los implicados



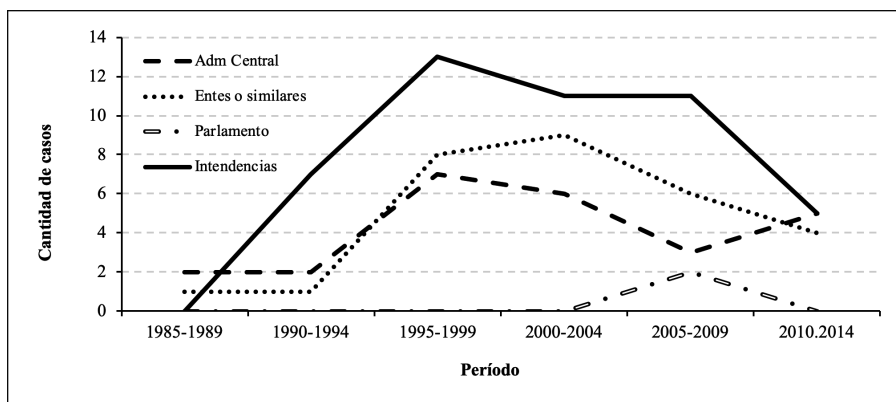
Fuente: Elaboración propia.

La cantidad de casos de imputados de alto nivel de poder es escasa, pero aun así se advierte que no han aumentado. De hecho, todos los niveles siguen la misma tendencia, lo que comienza a hacer pensar que en realidad el problema de la judicialización del período 1995-1999 no es idéntico al de los siguientes períodos.

El gráfico 4 también puede ser interpretado en este sentido. Como se ve, la mayor parte —alrededor de dos tercios— de los casos de judicialización ocurren en intendencias y en entes autónomos y servicios descentralizados. De hecho, 47 de los 103 casos con datos corresponden a problemas en gobiernos municipales, aunque la cantidad de casos en Montevideo se ha mantenido relativamente estable (tabla 1).

⁷ Se ha definido el nivel de poder del principal acusado, implicado o responsable de la siguiente forma: es considerado alto cuando se trata de presidente, líder de partido o fracción de alcance nacional, senador, ministro; es considerado medio cuando se trata de diputado, director de ente o similar, intendente; es considerado bajo cuando es un dirigente partidario local, edil, u otro.

Gráfico 4. Casos de irregularidades de funcionarios políticos judicializados, según área institucional implicada



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Cantidad de casos en Intendencias del interior y Montevideo, según período de gobierno

Período de gobierno	Área institucional implicada		
	Intendencia de Montevideo	Intendencias del interior	
1990-1994	4	3	7
1995-1999	2	11	13
2000-2004	4	7	11
2005-2009	3	8	11
2010-2014	0	5	5
Total	13	34	47

Fuente: Elaboración propia.

Así, la explicación de lo que ha sucedido requiere dar cuenta de una evolución que no ha sido lineal, en particular en lo que refiere al abrupto crecimiento de la segunda mitad de la década del noventa.

Existen elementos de contexto a los que se podría atribuir este crecimiento. Uno es la *percepción de la existencia de actos de corrupción*, y otro la *confianza en el sistema judicial* luego de la dictadura.

La *percepción de corrupción* fue aparentemente alta a lo largo de la década de los noventa. Entre los indicios de que los actores políticos compartían esta percepción se destacan las declaraciones del senador Alberto Zumarán, que en 1990 señaló la existencia de «implicancias» (es decir, profesionales que estaban vinculados a actividades privadas relacionadas con su función pública) en el seno del gobierno⁸, y las de Juan Andrés Ramírez, exministro de Lacalle, que ya en 1995 manifestó su convicción de que existían casos de corrupción y de que se terminaría abriendo una «caja de Pandora» respecto al tema.⁹

El segundo elemento es la *confianza en el sistema judicial* luego de la dictadura. Aunque fuertemente asediado durante el primer gobierno democrático, especialmente en lo que refiere al presupuesto y en el tema de la justicia transicional (Sarilo, 2005) el Poder Judicial gozaba posiblemente de altos niveles de confianza que seguramente reflejaba la revalorización del Estado de Derecho producida durante el gobierno militar.¹⁰ Esto, a su vez, debe haber disminuido la tolerancia pública frente a casos de corrupción, y debe haber ampliado el horizonte de posibilidades de actuación de los jueces frente a ella.

Ahora bien, estos elementos por sí solos no permiten explicar lo sucedido, toda vez que habían estado presente en los diez años previos a 1995, e incluso antes del golpe de Estado de 1973. Para avanzar en la comprensión de lo sucedido conviene apelar a otros factores causales propuestos por la literatura.

Los procesos de judicialización han sido tradicionalmente explicados mediante un conjunto de hipótesis que conviene dividir, a grandes rasgos, entre aquellas que refieren al contexto —y aquí particularmente se toma en cuenta el funcionamiento del sistema político y el marco institucional—, y aquellas que refieren al sistema judicial estrictamente. Dentro de las primeras, se puede incluir la independencia externa —entendida como la relación entre el Poder Judicial y las otras ramas de gobierno—; la fragmentación del sistema político, y la confianza en las cortes (Ferejohn, 2002). Dentro de las segundas, cuando se considera la actuación de tribunales comunes en casos políticamente relevantes, debe tenerse en cuenta el grado en que las cortes superiores pueden controlar a los jueces de menor nivel (Hilbink, 2007) lo que remite a la llamada independencia interna.

Aquí se revisarán dos factores. Uno referido al sistema político: la fragmentación del poder. El otro referido al sistema judicial: la independencia interna.

8 *Búsqueda*, varias notas del 11/10/1990 al 5/11/1991.

9 *Búsqueda*, 13/6/1995.

10 En la ronda más antigua disponible del Latinobarómetro (1995) el Poder Judicial es la segunda institución que se considera más confiable en Uruguay (más de un 50 % declara tener mucha o algo de confianza), y el que recibe más confianza en comparación con el Poder Judicial de los otros países de la región.

5. Fragmentación del poder

El papel de la *fragmentación del poder* fue tempranamente advertido por los primeros ensayos sobre los procesos de judicialización. Cuando la fragmentación lleva a que las ramas políticas pierdan capacidad de legislar, «la gente que busca resolver sus conflictos tenderá a gravitar hacia instituciones que les ofrezcan soluciones, y los tribunales (y los procesos legales asociados) a menudo ofrecen tales sitios» (Ferejohn, 2002, p. 33). Esto puede darse verticalmente, entre gobiernos nacionales y locales, u horizontalmente entre las ramas del gobierno. En cualquiera de estos casos, partidos de gobierno bien organizados y disciplinados pueden inhibir el proceso de judicialización, ya que los tribunales, según el mismo autor, no tenderán a generar reacciones fuertes de las otras ramas ni a exponerse a reveses importantes.

El problema es que este factor parece explicar bien el hecho de que los tribunales asuman un papel en la formulación de políticas al encontrarse con instituciones que no son efectivas en la toma de decisiones, pero no resulta tan obvio cuando se trata del control judicial del comportamiento político. Sin embargo, la existencia de espacios descentralizados podría favorecer también la aparición de comportamientos irregulares, en la medida en que se hacen más difíciles los controles y las rendiciones de cuentas.

Esta hipótesis es congruente con la observación de que la mayor cantidad absoluta de casos se daba, justamente, en intendencias y en entes y servicios descentralizados. Además, el siguiente cuadro parece mostrar que es más probable que se llegue a procesamientos cuando los hechos ocurren en ese tipo de instituciones. En particular cuando se trata de las Intendencias del interior.

Tabla 2. Resultado en primera instancia según área institucional implicada

Resultado en primera instancia	Área institucional implicada					Total
	Adm. Central	Entes o similares	Parlamento y otros	Intendencia de Montevideo	Intendencias del interior	
Procesamiento (al menos uno)	3 (12 %)	12 (41 %)	0 (0 %)	1 (8 %)	16 (47 %)	32 (30 %)
Archivo o absolución, otros y sin datos	22 (88 %)	17 (59 %)	4 (100 %)	12 (92 %)	18 (53 %)	73 (70 %)
Total	25 (100 %)	29 (100 %)	4 (100 %)	13 (100 %)	34 (100 %)	105 (100 %)

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la judicialización podría no darse si existieran *mecanismos de resolución de conflictos* propios de las instituciones de gobierno. En caso contrario, el bloqueo institucional conduciría los conflictos a los tribunales.

La evidencia sugiere que los mecanismos existentes para resolver estos conflictos aparecieron ineficientes o fueron bloqueados, al menos en los primeros quince años del período estudiado. Esto refiere principalmente a tres instrumentos: el llamado juicio político, el desafuero de los legisladores y las comisiones investigadoras del Parlamento. Con respecto al primero, se trata de un mecanismo constitucional que atribuye al Senado la posibilidad de separar del cargo a los acusados por la Cámara de Representantes o la Junta Departamental (Casinelli, 1999). Ahora bien, en el quinquenio 1985-1989 hubo un intento de juicio político (contra el entonces intendente de Artigas, al que se acusaba de irregularidades) que fracasó en obtener la mayoría requerida en el Senado. En el quinquenio siguiente, cuando aparecen denuncias que implican a jerarcas y ediles de otras intendencias, los jueces resolvieron que en realidad no se necesitaba el juicio político para procesar a los ediles, al menos.¹¹ Estos hechos posiblemente desmotivaron el uso del mecanismo de juicio político e incentivaron a concurrir directamente a la justicia.

El segundo mecanismo es el desafuero, que permite quitar la inmunidad penal

¹¹ En el informe la Comisión declara: «Interesa especialmente al caso, destacar que los miembros de las Juntas Departamentales pueden ser sometidos a la Justicia Penal ordinaria, sin que medie un ‘antejuicio’ parlamentario sea por delitos ‘comunes’, sea por las causales del artículo 93. Como se expresó supra (Resultando V) los ediles acusados en este juicio político ya fueron procesados por la Justicia Letrada Departamental de Maldonado». (Informe de la Comisión de Constitución y Códigos del Senado. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/19920707S0022_SSN9342480.html>).

a los miembros de cada Cámara en caso de acusaciones de delitos, y que también requiere mayoría de dos tercios. En la década de los noventa se registran cuatro posibles pedidos de desafuero en la prensa, por distintas causas, de los cuales solo se llegó a votar uno en 1991, con resultado negativo (a pesar de que la acusación era por un delito común y que el acusado no tenía apoyo siquiera del líder de su fracción).¹²

Finalmente, el tercer mecanismo es la formación de comisiones investigadoras en el Parlamento, habilitadas por el art. 120 de la Constitución. En 1994 se aprobó una ley que amplió las facultades de estas comisiones, pero fueron vetadas por el presidente Lacalle casi de inmediato, lo que en la práctica derivó en que cayera su uso. Según el Programa de Estudios Parlamentarios

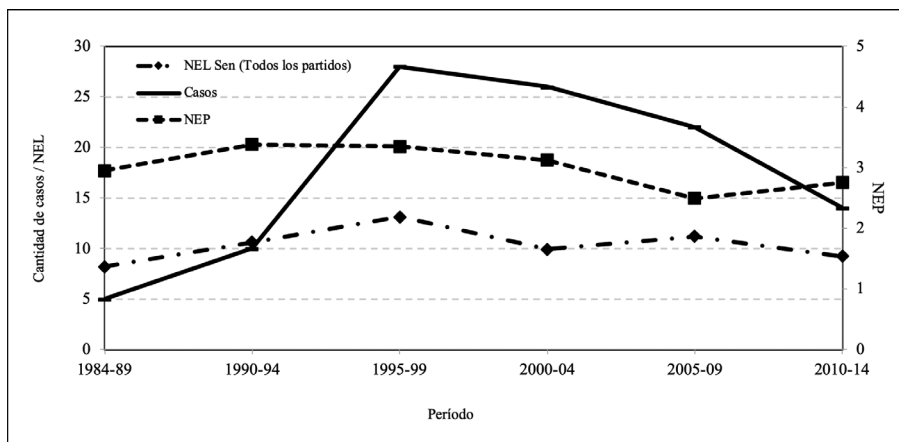
[...] muchos legisladores se convencieron de que, dado el recorte de facultades a las comisiones investigadoras establecido por el veto presidencial de 1994, el camino más eficiente consistía en presentar las denuncias ante la justicia. (Programa de Estudios Parlamentarios, noviembre 2016)

Otra dimensión de la fragmentación refiere al nivel de fragmentación y fraccionalización de los partidos políticos. En condiciones de competencia política aguda, crecerían los incentivos para llevar asuntos a la justicia, por lo que incrementos en el número de actores del sistema debería llevar a un mayor nivel de judicialización de irregularidades. Esto se puede dar tanto entre partidos como entre fracciones de un mismo partido. En el siguiente gráfico se muestra la evolución del total de casos judicializados, del número efectivo de partidos y de la cantidad de listas al Senado en el período.

Como se observa, el número efectivo de partidos no se ha incrementado a pesar de la introducción del sistema de doble votación en 1996, cuando ya había alcanzado su mayor nivel, y luego incluso disminuyó hasta el 2004, para volver a incrementarse en 2009. Ahora bien, como estos indicadores de fragmentación y fraccionalización no pueden construirse para cada año y su varianza es reducida, no resulta viable estimar los coeficientes de correlación, por lo que la evidencia no es concluyente. De todos modos, el gráfico siguiente sugiere la existencia de cierto paralelismo en la evolución de los indicadores.

12 Se trata del pedido de desafuero del diputado colorado Armando da Silva Tavares, que pertenecía al grupo dirigido por Pablo Millor. Millor y Silva rompieron relaciones debido a la acusación penal (*Brecha*, 14/6/1991).

Gráfico 5. Casos de irregularidades de funcionarios políticos judicializados, Número Efectivo de Partidos (NEP) y Número Efectivo de Listas al Senado (NEL), por período presidencial



Fuente: Elaboración propia (datos de NEL y NEP tomados de Buquet y Piñeiro, 2014).

Nota: La magnitud de los indicadores NEP y NEL corresponden a los de los ciclos electorales iniciales de cada período.

En el ámbito departamental el mantenimiento del sistema de mayoría relativa parece haber tenido un efecto desfragmentador, según Buquet y Piñeiro (2014). Además, se ha observado que pese a la importancia de las fracciones dentro de los partidos, esto no se ha traducido en menores niveles de disciplina (Buquet, Chasqueti y Moraes, 1998). Así, estos datos no son claramente coherentes con la evolución de los casos judicializados observada desde 1985.

En suma, el papel de la fragmentación en la variación del número de casos judicializados puede resultar dudoso. Sin embargo, la hipótesis no debería ser descartada, por diversas razones. La principal es que no se pueden establecer relaciones causales claras entre los indicadores de fragmentación y fraccionalización, que expresan fenómenos a nivel meso, con la aparición de casos judicializados, que en general responden a comportamientos a nivel micro. Por esa razón la sola observación de una correlación no debería ser suficiente y deberían mostrarse los mecanismos que pueden vincular las variables. En ese sentido, aunque los niveles de disciplina no sean afectados, igualmente pueden existir fuertes incentivos para la competencia entre fracciones (Morgenstern, 2001) lo que podría traducirse en judicialización.

Por otra parte, la tabla siguiente muestra un rasgo relevante de los casos judicializados: en general son impulsados desde el propio sistema político, y en

aproximadamente la mitad de los casos en que se dispone de información, en la promoción del hecho participan miembros del mismo partido del imputado, o al menos del de alguno de los imputados. En concreto, de 74 casos donde hay al menos un dirigente político impulsando la demanda, existen 35 donde se detecta un promotor del mismo partido.

Tabla 3. Filiación predominante de promotores y partido del actor acusado o indagado

Filiación predominante de promotores	Partido del actor acusado o indagado						Total
	Partido Colorado	Partido Nacional	Frente Amplio	Ambos PPTT	Otros	Sin datos	
P. Colorado	6	2	8	0	1	0	17
P. Nacional	2	12	7	1	2	0	24
Ambos Partidos Tradicionales	1	3	1	0	0	0	5
Frente Amplio	5	6	4	1	2	0	18
P. Colorado y Frente Amplio	1	1	0	0	0	0	2
P. Nacional y Frente Amplio	4	4	0	0	0	0	8
Org. social y PPTT	0	1	0	0	0	0	1
Org. Social y Frente Amplio	0	2	0	0	0	0	2
Todos los partidos	1	1	0	0	2	0	4
Otros (Org. sociales, privados, etc.)	5	1	14	2	0	1	23
Sin datos	1	0	0	0	0	0	1
Total	26	33	33	4	7	1	105

Fuente: Elaboración propia.

Este hecho puede ser relevante para determinar el éxito de la demanda, ya que, como se muestra en la siguiente tabla, parece estar asociado al logro de al menos un procesamiento en primera instancia. Esto puede explicarse por el hecho de que miembros del mismo partido pueden tener acceso a información privilegiada, que permite fundamentar mejor una demanda. Pero no puede descartarse que el sentido de la determinación sea el inverso (la percepción de que hay ilegalidades graves puede motivar la defección de miembros del propio partido).

Tabla 4. Resultado en primera instancia según filiación de los impulsores

Filiación de los impulsores			
Resultado en primera instancia	Al menos un impulsor del mismo partido que el imputado	Los impulsores son de distinto partido, o no tienen filiación conocida	Total
Procesamiento (al menos uno)	18 (51 %)	14 (20 %)	32 (30 %)
Archivo o absolución, otros y sin datos	17 (49 %)	56 (80 %)	73 (70 %)
Total	35 (100 %)	70 (100 %)	105 (100 %)

Fuente: Elaboración propia.

Los datos, además, sugieren otra interpretación, que revitaliza la hipótesis de la fragmentación. En general, una disminución de los casos judicializados corresponde con los gobiernos del Frente Amplio. La siguiente tabla muestra los casos judicializados donde se encuentra al menos un promotor perteneciente al sistema político, y que se dan en el ámbito de la administración central, el parlamento y los entes (es decir, exceptuando las intendencias). Se han clasificado los casos según se encuentren promotores del mismo partido (al menos uno) que el imputado o acusado. Como se observa, la cantidad de casos donde hay promotores del mismo partido es mínima desde el año 2005, cuando comienzan los gobiernos del Frente Amplio.

Tabla 5. Filiación de promotores y acusados, según período de gobierno. Solo casos en administración central, entes y servicios descentralizados, y Parlamento

Período	Al menos un impulsor del mismo partido que el imputado	Los impulsores son de distinto partido, o no tienen filiación conocida	Total
1985-1989	0	3	3
1990-1994	1	2	3
1995-1999	8	3	11
2000-2004	6	6	12
2005-2009	1	4	5
2010-2014	1	2	3
Total	17	20	37

Fuente: Elaboración propia.

Una explicación plausible es que exista un mayor grado de cohesión entre las fracciones del Frente Amplio, particularmente en sus dos primeros períodos de gobierno nacional, debido a la necesidad de consolidarse en el poder. De existir mayor grado de cohesión, se entendería una menor tendencia a las delaciones. Una segunda explicación es el menor desarrollo de redes de clientela, que incentivaría el uso ilegítimo de los recursos, lo que a su vez explicaría la concentración de casos en las intendencias del interior, observada en la tabla 1 (Carneiro, 2009).

En conjunto, los datos sugieren que la combinación de la competencia política con el bloqueo de mecanismos de resolución de conflictos pudo haber provocado la oleada de casos judicializados en la segunda mitad de los noventa. Esta combinación encontró un ambiente propicio dado por la percepción de corrupción y la confianza en el Poder Judicial, mencionada arriba. Pero no da cuenta de lo que sucedió después, cuando, si bien se constata un descenso, no se regresa a los niveles previos. Aquí puede entrar en juego *la independencia interna de los jueces*.

6. Independencia interna de los jueces

El segundo factor por discutir es la *independencia interna* de los jueces. Así como la independencia del Poder Judicial como rama del Estado (la independencia externa), la independencia *interna* de los jueces individuales, y en particular la de los tribunales de menor nivel¹³ con relación a las autoridades del Poder Judicial, es también relevante políticamente. En general, cuando desde la ciencia política se aborda el tema, el interés está puesto en la independencia externa, manifestada en la capacidad de las cortes superiores o tribunales constitucionales de decidir según sus propias preferencias (Epstein, 2017). Sin embargo, la independencia de los jueces comunes es crucial cuando estos deben actuar en la persecución de funcionarios públicos de alto nivel, o deben decidir contra los intereses de grupos económicos poderosos, o deben decidir cuando las políticas del gobierno afectan derechos individuales, con lo que pueden llegar a desaplicarlas. Al mismo tiempo, la independencia de los jueces está ligada a su dependencia funcional, y en los casos en que las cortes superiores reúnen ambas funciones (jerarquía jurisdiccional y funcional) pueden surgir limitaciones a la actuación de aquellos.

La independencia de los jueces puede no tener efecto causal si no está ligada al llamado activismo judicial y a las nuevas formas de entender el derecho por

13 Ríos-Figueroa (2006, p. 6) reserva el término «independencia externa» para las relaciones entre los miembros de las cortes superiores y los de las demás ramas de gobierno, llamando a las relaciones institucionales «autonomía».

parte de los jueces, que se apegan menos a concepciones formales y comienzan a aceptar la posibilidad de fundamentar sus fallos en principios constitucionales o morales. Esto es relevante a la hora de decidir sobre la posibilidad de acoger demandas que buscan proteger derechos, y que pueden afectar la aplicación de instrumentos de políticas públicas decididas mayoritariamente. Este proceso, más habitual en los países con sistemas judiciales anglosajones, puede percibirse incluso en países con tradición europea, como los latinoamericanos, y se refleja en la expansión del llamado neoconstitucionalismo (Atienza, 2013). El activismo puede ser entonces postulado como una variable interviniente en la relación entre la independencia de los jueces y la judicialización, por lo que conviene evaluar conjuntamente su relevancia.

En principio, pueden hacerse tres observaciones a partir de la información disponible. La primera es que el temor a una persecución judicial —lo que implica activismo— estuvo tempranamente presente en el ambiente político.¹⁴ La segunda es que en efecto hubo declaraciones de algunos jueces que mostraban un perfil activista.¹⁵ La tercera es que la Suprema Corte criticó duramente esas expresiones, con lo que parece haberse dado una coincidencia entre la percepción del riesgo de parte de los actores políticos y el deseo de los ministros de la Corte con relación a mantener acotada la intervención de los jueces en estos casos.¹⁶ De hecho, esto es congruente con la propia autocomprensión restrictiva de la Suprema Corte (en sus diferentes integraciones) respecto a su rol en el sistema político, al menos en la primera parte del período estudiado (Antía y Vairo, 2019a, 2019b).

Esto sugiere que el activismo de al menos algunos jueces estuvo en tensión con la capacidad de la Suprema Corte para limitar la independencia interna cuando lo consideró necesario. Esta capacidad existía porque, aunque Uruguay es destacado por el alto nivel de percepción de independencia de su Poder Judicial, no presenta todos los elementos de diseño institucional que fortalecen la autonomía

14 En el contexto de la discusión sobre el desafuero del diputado Da Silva Tavares, el diputado Sarthou (FA) argumenta que conceder el desafuero sin delito probado alentaría «futuras persecuciones políticas» (*Brecha*, 14/6/1991). En 1996, un juez reitera un pedido rechazado de desafuero de un diputado, lo que genera que varios representantes lo acusen de generar un conflicto entre poderes (*Búsqueda*, 21/11/1996). Ese mismo año, cuando otro juez envía un interrogatorio a legisladores sobre el caso Focoex, el Senado y el juez debaten públicamente sobre los límites de la respectiva independencia de los poderes, llegando a compararse la situación con lo que sucedía con los generales del Ejército en los años previos al golpe, y se insinúa la posibilidad de que el juez esté haciendo algún tipo de persecución política (*Búsqueda*, 25/7/1996; 1/8/1996; 8/8/1996).

15 En un fallo de 1997, un Tribunal de Apelaciones afirma que la Justicia podría constituirse en «voz de la conciencia» de la ciudadanía, lo que lleva a duras respuestas de los dirigentes políticos, que advierten sobre los «iluminismos». (*El Observador*, cit. por *Búsqueda*, 28/08/1997). También la Suprema Corte de Justicia se desmarcó de esa afirmación.

16 De hecho, en el caso de Focoex el juez fue sumariado por sus expresiones públicas, polemizando con actores políticos (*Búsqueda*, 15/8/1996).

de los jueces comunes.¹⁷ En particular, el sistema de designaciones y ascensos resulta opaco. Hacia 1989, una investigación de Amarillo y Urioste (1990) sobre los jueces reveló el particularismo con que se decidían los ascensos (tanto, que generó una fuerte reacción de la Suprema Corte de Justicia cuando se publicaron los resultados). Los ministros de la Corte tenían hasta ese momento discrecionalidad para decidir quién ingresaba y quién ascendía, lo que les concedía un apreciable poder sobre los tribunales de menor nivel. Este grado de control tuvo con seguridad un efecto inhibitor sobre potenciales actitudes excesivamente proactivas de los jueces frente a los casos de irregularidades políticas. Puede postularse que es esta misma debilidad de la independencia interna la que puede explicar, paradójicamente, la independencia de los jueces frente a los sectores políticos. Esta interpretación además es coherente con los hallazgos de Hilbink (2007) para el caso de Chile: la potestad de decidir sobre nombramientos y traslados confería a la Suprema Corte un enorme poder sobre los jueces de menor nivel y mantenía la resistencia del conjunto de la institución a los intentos de reforma provenientes del sistema político, al tiempo que era refractaria a las investigaciones de casos de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de Pinochet.

También puede considerarse coherente con lo observado por Basabe-Serrano (2015) sobre el origen de la debilidad de la independencia judicial y la existencia de prácticas de corrupción en Paraguay, que tiene su origen en la cooptación de los jueces por parte de la élite política. Aunque procesos similares parecen haber ocurrido también en fases tempranas de la historia uruguaya¹⁸, la revisión de la literatura sugiere que los jueces y políticos mantuvieron una relación de cierta desconfianza, pese a haber compartido aulas y espacios de socialización comunes.¹⁹ En general, podría decirse que la justicia consideraba a la política como un terreno con reglas propias, donde no cabía inmiscuirse, y en reciprocidad los políticos no consideraban a la justicia como un terreno propicio para prácticas

17 Por ejemplo, el índice de Estado de Derecho 2019 del World Justice Project ubica a Uruguay en el puesto 23 del ranking mundial (inmediatamente por encima de Costa Rica y Chile); y el 21 si solo se toma el indicador de independencia judicial (que mide el grado en que el gobierno está limitado por la justicia). Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf>

18 Conviene recordar que la información sobre la situación del sistema judicial previo a 1985 es muy escasa, por lo que solo se puede especular en base a datos muy fragmentados. Para el período posterior, existe algo más de información y es posible intentar formular hipótesis con mayor base empírica.

19 Una señal de esa desconfianza es la introducción, reforma constitucional de 1934, de un mecanismo de revisión de constitucionalidad concentrado en la Suprema Corte y limitado al caso concreto (*inter partes*). Esto puede parecer un avance, pero también puede pensarse que constituyó una forma de prevenir que los jueces comenzaran a aplicar revisiones de constitucionalidad de forma difusa y por propia iniciativa. Por otra parte, Zurbriggen (2008, p. 164) menciona casos de desacato explícito del Poder Ejecutivo a la orden de un juez, en fallos vinculados a la Comisión de Contralor de Exportaciones e Importaciones, en 1938.

clientelares. En realidad, el particularismo parece haber sido ejercido por la Suprema Corte en la designación de funcionarios, lo que de hecho se extendió hasta tiempos recientes, aunque no parece haber dado lugar a lo que Ríos Figueroa denomina «redes familiares jurisdiccionales» (Ríos Figueroa, 2018).²⁰

El poder de la Suprema Corte sobre los tribunales inferiores pudo haber tenido la consecuencia de bloquear las influencias externas directas sobre los jueces de menor rango. En suma, el Poder Judicial parece haber funcionado corporativamente, como una verdadera *familia judicial*, lo que mantenía limitada la interferencia informal desde el campo político o empresarial.

Ahora bien, si la Suprema Corte tenía esa capacidad de limitar la independencia de los jueces, cabría preguntarse por qué no la usó para limitar totalmente la judicialización de los casos que involucraban a actores políticos. Aunque no hay evidencia, pueden sugerirse varias respuestas: no había motivo para perder legitimidad intentando detener la investigación de hechos que la opinión pública consideraba sospechosos, el propio enfrentamiento entre los actores políticos fortalecía la posición del Poder Judicial, y los ministros de la Suprema Corte podían compartir la sensación de que era un deber de los jueces proseguir los casos. Por lo tanto, las observaciones o sanciones que la Suprema Corte ocasionalmente hizo a algunos jueces no parece que tuvieran por fin impedir que investigaran ilícitos cometidos por políticos. Más bien se daban cuando la Suprema Corte entendía que se excedían en su función.²¹

En suma, esta consecuencia paradójica de la restricción de la independencia interna —aislando a los jueces de influencias externas— puede gozar de plausibilidad a la hora de explicar la judicialización de irregularidades de funcionarios políticos. Pero no explica por sí sola la abrupta aparición de casos en la segunda mitad de los años noventa. Aquí corresponde pensar que este elemento actuó una vez habían operado los efectos de la competencia política junto con el bloqueo de los mecanismos de resolución de conflictos. Es decir, los primeros casos importantes fueron presentados ante la justicia como producto de conflictos sin

20 Por ejemplo, en el año 2008, parlamentarios polemizaron con el presidente de la Suprema Corte de Justicia por la designación discrecional de familiares para cargos en el Poder Judicial. *El País*, 02.07.2008: «FA desata polémica por designación de familiares en Corte».

21 Posiblemente, este control de la Suprema Corte de Justicia (scj) sobre los jueces de inferior nivel se nota más cuando se trata de casos de violaciones de derechos humanos durante la dictadura. Por ejemplo, en 2003, un juez que suplantó al titular que investigaba la desaparición de Elena Quinteros citó a varios militares y ordenó ingresar a investigar en un cuartel. El Poder Ejecutivo protestó ante la scj y pocos días después el juez titular interrumpió su licencia, cancelando todas las medidas de inmediato. Más recientemente, una jueza que llevaba adelante varios casos de este tipo fue abruptamente trasladada, seguramente por sus posturas activas en el tema (*la diaria*, 14/2/2013). De todos modos, el control de la scj sobre los tribunales inferiores parece no ser tan marcado como el que describe Hilbink para el caso de Chile.

resolver. El control implícito de la Suprema Corte sobre los tribunales inferiores inhibía influencias externas, y les permitió operar libremente contra los imputados.²² Esto llevó a que en varios casos los impulsores tuvieran éxito al lograr procesar judicialmente y condenar a los imputados, incluyendo figuras de alto nivel del gobierno del Partido Nacional. A su vez, esto debe haber generado incentivos para que otros actores políticos promovieran casos en los años subsiguientes.

Esta interpretación es congruente con el concepto de *construcción de poder de los jueces*. El concepto de construcción de poder ha sido propuesto por Arguelhes y Sússekind (2018) para explicar cómo las cortes pueden expandir sus competencias siempre que las decisiones sean satisfactorias para los grupos poderosos. Una vez que ese proceso se ha normalizado, los actores que son derrotados en un conflicto pueden leer las señales que dan los jueces y judicializar los casos.

De esta forma, se puede explicar que la cantidad de casos no haya regresado al nivel de la primera mitad de los años noventa, pero todavía resta sumar más evidencia y precisar un modelo que logre incorporar el hecho de que la cantidad de casos cayó en los dos últimos períodos de gobierno.

7. Comentarios finales

En este trabajo se ha mostrado la evolución de la judicialización de los casos de irregularidades cometidas por funcionarios políticos en Uruguay, entre 1985 y 2014. Se ha constatado que, lejos de presentar una evolución lineal, los casos judicializados se han incrementado abruptamente en la segunda mitad de los años noventa, ingresando luego en un leve declive, aunque sin regresar al nivel de los años previos. Esta tendencia se mantiene cuando los casos se desagregan por su nivel de complejidad, por el nivel de poder de los indagados o por el área institucional implicada.

Para intentar avanzar en la explicación de esta evolución, se ha propuesto revisar el papel cumplido por dos factores habitualmente señalados en la literatura sobre el tema: la fragmentación del poder—incluyendo la fragmentación y fraccionalización de los partidos— y la independencia interna de los jueces. Respecto al primero, se observa la existencia de bloqueos en los mecanismos institucionales de resolución de conflictos, y cierto paralelismo en el incremento del

22 Un elemento que debería ser más estudiado, junto con la independencia de los jueces, es el papel de los fiscales, que hasta la creación de la Fiscalía General de la Nación como servicio descentralizado (en 2015) dependían del Ministerio de Educación y Cultura. Los fiscales podían decretar el archivo de una causa sin que los jueces pudieran revertir la decisión, lo que en la práctica les daba papel de veto a la hora de decidir qué se investigaba. Esto fue notorio, de nuevo, en los intentos de investigar casos de violaciones de derechos humanos durante la dictadura, pero puede haber tenido incidencia también en los casos de irregularidades de funcionarios políticos.

número efectivo de partidos y de listas en la segunda mitad de los años noventa. A esto se suma el hecho de que la mayoría de los casos son impulsados desde el propio sistema político, y en aproximadamente la mitad de los casos donde existe información, ha participado un miembro del mismo partido que el imputado.

Esto sugiere que la combinación de la competencia política con el bloqueo de mecanismos de resolución de conflictos pudo haber provocado el incremento en la segunda mitad de los noventa, un momento que también presentaba un clima favorable a las investigaciones, dado por la percepción de corrupción y la confianza en el Poder Judicial. Sin embargo, aunque esta es una explicación plausible, no da cuenta de lo que sucedió después cuando, si bien se constata un descenso, no se regresa a los niveles previos a 1995.

Para ello, se pone en consideración el papel cumplido por los jueces, argumentando que la existencia de restricciones a su independencia interna —el control ejercido por la Suprema Corte— paradójicamente los blindó contra las influencias directas desde los grupos políticos y económicos. Esto habilitó que se lograran concretar procesamientos de funcionarios políticos de alto nivel, lo que pudo haber estimulado a otros actores a promover casos en los años sucesivos.

Referencias

- ANTÍA, F., y VAIRO, D. (2019a). La Suprema Corte de Justicia en Uruguay: entre instituciones formales e informales (1985-2018). *Opera*, 24, 27-48.
- ANTÍA, F., y VAIRO, D. (2019b). Política y Justicia en Uruguay: el poder de la Suprema Corte de Justicia (1990-2018). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(2), 61-86.
- AMARILLO, M. D. H., y URIOSTE, F. (1990). *Uruguay. Independencia del Poder Judicial y de los jueces*. Montevideo, Uruguay: CIIA-CIJ.
- ARGUELHES, D. W., y SÜSSEKIND, P. E. (2018). Building judicial power in Latin America: Opposition strategies and the lessons of the Brazilian case. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 175-196.
- ATIENZA, M. (2013): *Curso de Argumentación Jurídica*. Madrid, España: Trotta.
- BASABE-SERRANO, S. (2015). Informal Institutions and Judicial Independence in Paraguay, 1954-2011. *Law & Policy*, 37(4), 350-378.
- BLICHER, L., y MOLANDER, A. (2008). Mapping juridification. *European Law Journal*, 1(14), 36-54.
- BUQUET, D., CHASQUETTI, D., y MORAES, J. A. (1998). Fragmentación política y gobierno en Uruguay ¿un enfermo imaginario? Montevideo, Uruguay: ICP-FCS.
- BUQUET, D., y PIÑEIRO, R. (2014). La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1), 127-148.
- CASINELLI, H. (1999): *Derecho Público*. Montevideo, Uruguay: FCU.
- CARNEIRO, F. (2009). Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18(1), 139-161.
- COUSO, J. (2004). Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 24(2), 29-48. doi: 10.4067/S0718-090X2004000200002
- EPSTEIN, L. (2017). Some Thoughts on the Study of Judicial Behavior, 57 *William & Mary Law Rev.* 2017 (2016). Recuperado de <<https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol57/iss6/3>>.
- FEREJOHN, J. (2002): Judicialización de la política, politización de la ley. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLV(184), 13-49. Recuperado de <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42118402>> ISSN 0185-1918>.

- HILBINK, L. (2007). Frontmatter. In *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile* (Cambridge Studies in Law and Society, pp. I-Viii). Cambridge: Cambridge University Press.
- HIRSCHL, R. (2008): The judicialization of politics. En G. A. Caldeira, R. D. Kelemen, y K. E. Whittington (Eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics* (pp. 124-125). Oxford: Oxford University Press.
- LANZA, E. (2004): *La libertad de prensa en la jurisprudencia uruguaya. Jurisprudencia sistematizada y anotada, 1985-2003*. Montevideo, Uruguay: FCU.
- MORGENSTERN, S. (2001). Grupos organizados y partidos desorganizados: incentivos electorales en Uruguay. *América Latina Hoy*, 29, 109-131. doi:10.14201/alh.7194
- PROGRAMA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS (noviembre de 2016). *Las comisiones investigadoras en Uruguay*. Programa de Investigación del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Recuperado de <<https://parlamentosite.wordpress.com/las-comisiones-investigadoras-en-uruguay/>>.
- RÍOS-FIGUEROA, J. (2006): *Judicial independence: Definition, measurement, and its effects on corruption. An analysis of Latin America* (tesis doctoral). Nueva York, EE. UU.: University.
- SARLO, Ó. (2005): El sistema judicial uruguayo en la restauración democrática (1984-2004). En G. Caetano y H. Achugar (Eds.), *20 años en democracia. Uruguay 1985-2005: miradas multiples* (pp. 75-108). Montevideo, Uruguay: Taurus.
- SIEDER, R., SCHIOLDEN, L., y ANGELL, A. (Eds.). (2016). *The judicialization of politics in Latin America*. doi: 10.1007/978-1-137-10887-6
- ZURBRIGGEN, C. (2007). *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. Las condicionantes históricas de las reformas actuales*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

El autor es el único responsable del artículo.