



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencias
Sociales

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Monografía Licenciatura en Ciencia Política

Independencia del Poder Judicial en Uruguay: la función de accountability horizontal de la SCJ en relación con la Ley de Caducidad

María Paz Silva Capozzoli
Tutora: Florencia Antía

2023

Este trabajo es para mi familia, mis padres, Álvaro y Cecilia, mis hermanas, Milagros y Clara, y mi perro, Bartolo, que allí estuvieron en cada momento, cada paso del camino; me sostuvieron en momentos de desgana, de felicidad, de búsqueda.

A mi abuela Teresa, que siempre confió en mí y siempre fue esa palabra justa, paciente y positiva cuando las cosas no se veían tan claras en el horizonte.

A mis amigas, Florencia y Sofía, compañeras incansables de horas de estudio, nunca dejaron de hacerme saber de lo que soy capaz.

A todas ellas, gracias.

A Gonzalo, mi novio, que me acompaña y apoya en todas mis ideas. Durante estos 5 años de carrera ha compartido conmigo todas las tristezas y alegrías. Me acompañó y ayudó a navegar los momentos de más cuestionamiento hacia mí misma y la carrera que estaba eligiendo.

A él, gracias.

A Florencia, mi tutora, por guiarme, enseñarme, acompañarme y motivarme a escribir la mejor versión posible de este trabajo, muchas gracias.

Índice

INTRODUCCIÓN	4
1. ACCOUNTABILITY COMO CONCEPTO	8
1.1. LA ACCOUNTABILITY EN TÉRMINOS GENERALES	8
1.2. LA ACCOUNTABILITY HORIZONTAL	9
1.3. EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL POR PARTE DEL PODER JUDICIAL	12
2. METODOLOGÍA DEL TRABAJO:	16
2.1 LA IMPORTANCIA DE UN TRABAJO DE CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS Y DESCRIPTIVAS	16
2.2 LA RELEVANCIA DEL ESTUDIO DE LA LEY DE CADUCIDAD	17
2.3 LAS FUENTES SECUNDARIAS	19
3. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA URUGUAYA	21
3.1 EL DISEÑO DE LA SCJ URUGUAYA	21
3.2 EL PODER DE LA SCJ URUGUAYA	23
4. LA SCJ Y LA LEY DE CADUCIDAD: EL EJERCICIO DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL	25
4.1 LA ADOPCIÓN DE LA LEY EN 1986	25
4.1.1 <i>La Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado</i>	25
4.1.2 <i>El contexto en 1986 y la función de accountability horizontal</i>	26
4.2 LA DESESTIMACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PARTE DE LA SCJ EN 1988	28
4.2.1 <i>La desestimación de la inconstitucionalidad: la sentencia</i>	28
4.2.2 <i>El contexto en 1988 y la función de accountability horizontal</i>	29
4.3 LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PARTE DE LA SCJ EN 2009	31
4.3.1 <i>La sentencia que declara la inconstitucionalidad de la ley</i>	31
4.3.2 <i>El contexto en 2009 y la función de accountability horizontal</i>	32
4.4 LOS CAMBIOS EN LA FUNCIÓN DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL DE LA SCJ CON RESPECTO A LA LEY DE CADUCIDAD	33
5. CONSIDERACIONES FINALES	40
BIBLIOGRAFÍA:	47

Introducción

El Poder Judicial es uno de los tres poderes que rigen el Estado de Derecho de nuestro país, junto al Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Estos dos últimos son los poderes que, en nuestro país, son electos por la ciudadanía. En la Ciencia Política, como disciplina, solemos estudiar en mayor profundidad estos dos poderes. Son ellos los que determinan el tipo de gobierno -presidencialista o parlamentarista-, el tipo de democracia -democracia representativa, monarquía parlamentaria, etc.-, entre otros rasgos de los análisis más frecuentes de los mismos.

Sin embargo, el Poder Judicial, si bien es un pilar fundamental de la democracia y del Estado de derecho, es relegado en cuanto a su estudio ya que no guarda una relación explícita, sí implícita, con los temas más “mainstream” del campo de la Ciencia Política que mencioné anteriormente. Esta es una de las razones por la que resulta de relevancia realizar este trabajo. Si bien existen investigaciones sobre el Poder Judicial en Uruguay, son pocas las que lo hacen desde una perspectiva politológica¹.

En este contexto, entendí relevante que mi trabajo final de grado contemplara el Poder Judicial. Así, me propuse estudiar la discusión que existe sobre la independencia del mismo, y, en particular, del desempeño de la función de accountability de este poder en relación a las ramas electas del gobierno. La teoría indica que debe existir separación efectiva de poderes e independencia de los mismos para que exista democracia, en tanto régimen que reconoce la autoridad de la mayoría y, al mismo tiempo, le impone limitaciones mediante un marco que busca impedir el uso abusivo del poder político. De esta manera lo plantea Dahl en “La democracia y sus críticos” (1992) siguiendo lo propuesto por Monstequieu:

¹ Las publicaciones que figuran en el repositorio Colibrí constituyen una evidencia de ello: los resultados nos muestran que solo 3 trabajos de 2018 a 2022 se han publicado sobre el Poder Judicial uruguayo desde la perspectiva politológica, ya que las mismas son artículos publicados en la Revista Uruguaya de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política). El primero de ellos es “La judicialización de las irregularidades de funcionarios políticos en Uruguay entre 1985 y 2014: descripción de su evolución y propuesta de hipótesis” de Henry Trujillo (2018); el segundo es “Política y Justicia en Uruguay: el poder de la Suprema Corte de Justicia (1990-2018)” de Florencia Antía y Daniela Vairo (2019); y, por último, el tercero es “La política de la independencia judicial: explorando las decisiones de la Suprema Corte en Uruguay (1989-2018)” de Daniel Buquet, Nicolás Schmidt y Juan Andrés Moraes (2020).

“[...] reemplazaron de hecho la antigua idea del gobierno mixto por otra nueva, puesta en boga por Montesquieu: la de la separación constitucional e institucional de los poderes en tres ramas, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Se convirtió en un axioma de la teoría republicana que la concentración de estos tres poderes en un poder único era la esencia misma de la tiranía, y que por lo tanto debían ser localizados en instituciones separadas, cada una de las cuales pudiese controlar a las otras.” (p. 36).

Cabe mencionar que el concepto de “independencia judicial” resulta controversial entre aquellos que lo utilizan. Los términos “independencia” y “autonomía” del Poder Judicial con respecto de los poderes electos se encuentran estrechamente relacionados, aunque presentan diferencias. No está dentro de los objetivos de este trabajo saldar esta discusión. Igualmente, es menester describir qué se entenderá por “independencia” y “autonomía” cuando sean mencionados en este trabajo.

En este sentido, Brinks y Blass (2017) citando a Staton y Moore (2011), mencionan que “la independencia judicial es un concepto complejo y en disputa, pero en esencia, implica la habilidad y voluntad de las cortes de decidir a la luz de la ley sin considerar los puntos de vista de otros actores gubernamentales” (p. 306). En general se limita a la libertad del juez para decidir según su propio sentido de lo que exige la ley. Además, los autores aclaran que la noción que utilizarán en su trabajo es la de “autonomía”, adoptando “una conceptualización que la vincula al valor más importante para asegurar la independencia judicial: la imparcialidad”² (p.306). La autonomía judicial es entendida, así, como la ausencia de dependencia o control del Poder Judicial por parte de un único actor colectivo o individual (Brinks y Blass, 2017).

En esta línea, el presente trabajo intenta navegar por esta temática donde la independencia y la separación de poderes entran en disputa en el control mutuo. En el caso uruguayo, esta disputa se ha visto representada en distintos momentos históricos a través de la controversia alrededor de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Así, se torna relevante que las preguntas que guíen este trabajo sea las siguientes: ¿Cómo ha sido el desempeño de la función de accountability de la Suprema Corte de Justicia en relación con

² En todos los casos, la traducción de los textos citados en inglés fue realizada por la autora de este trabajo

el Poder Ejecutivo en el caso de la Ley de Caducidad? ¿Ha habido cambios en ese plano? ¿Qué factores lo posibilitaron?

De este modo, mediante el estudio del caso de la Ley de Caducidad, se contemplarán tres hitos en los que se analizará cómo se desplegó esta accountability: la aprobación de dicha ley; la posición de la SCJ que mantiene la constitucionalidad de dicha ley en el año 1988; y la posición de la SCJ que la declara inconstitucional en el año 2009.

En este sentido, parece menester esbozar unas primeras líneas sobre el concepto de accountability y sobre la Ley de Caducidad. En cuanto al primero, el término “accountability” responde a lo que en español podría decirse “rendición de cuentas”. Pero esta traducción resulta insuficiente con respecto a lo que en realidad significa el término en inglés: no sólo se rinde cuentas, sino que existe la obligación de hacerse responsable de lo que arroja la misma. Así, la accountability horizontal, en brevísimas palabras, implica la relación y control mutuo entre instituciones estatales; es la capacidad de monitorear y sancionar el accionar de unas instituciones por parte de otras instituciones.

En cuanto a la segunda, la “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado” (Ley N° 15848), establece que, a partir del acuerdo entre partidos políticos y las Fuerzas Armadas en agosto de 1984, resulta la imposibilidad de juzgar a los funcionarios militares y policiales por los delitos cometidos durante el período de facto hasta el 1° de marzo de 1985.

A los efectos del presente trabajo, es de relevancia destacar lo establecido por los artículos 3 y 4 de dicha ley. El primero dictamina que, una vez recibida la denuncia de alguno de esos delitos, el Juez que interviene en la causa deberá comunicar dentro de 30 días al Poder Ejecutivo sobre la denuncia y este determinará si está comprendido dentro de la caducidad de la pretensión punitiva del Estado, o no. En caso de que sí esté, se cerrará la causa; en caso de que no, se procede a investigar. El segundo artículo dictamina que las denuncias recibidas en el Poder Judicial antes de la promulgación de esta ley deben ser remitidas al Poder Ejecutivo por el Juez de la causa. El Poder Ejecutivo dispondría la investigación -o no- del caso y tendría un plazo de 120 días desde la comunicación del Juez para responder ante los denunciantes acerca de los resultados de las investigaciones y la información que haya sido recabada.

En este sentido, este trabajo tiene dos objetivos principales. Por un lado, describir el desempeño de la accountability horizontal por parte de la SCJ uruguaya en cuanto a la Ley de Caducidad. Por otro lado, el segundo objetivo es describir los cambios en la función de accountability horizontal de la SCJ con respecto al Poder Ejecutivo en relación a la Ley de Caducidad. Asimismo, se tendrá en cuenta el contexto político que se vivía en cada uno de los tres momentos, para, así, explorar los posibles factores que explican dichos cambios en torno a la función de accountability de la SCJ.

Para ello, el trabajo constará de cinco capítulos. En el primero se analizará el marco teórico que se utilizará, especificando qué se entiende por accountability y accountability horizontal en Ciencia Política. El segundo tratará sobre la metodología utilizada para realizar el trabajo; en el tercero destacará cómo se conforma la SCJ, cuál es su diseño y cuáles son los alcances de su poder. El cuarto contendrá el análisis de la Ley de Caducidad en estos tres momentos, en el marco de lo planteado en los apartados anteriores; y, por último, el quinto planteará consideraciones finales y, a su vez, desarrollará algunas reflexiones sobre lo que se presenta en este trabajo.

Sin adelantar el trabajo en sí mismo, en breves palabras, los principales resultados son, en primer lugar, que sí hubo un desempeño de la función de la accountability horizontal por parte del Poder Judicial en dos momentos de los tres estudiados -1988 y 2009-. En segundo lugar, se constata un cambio en el cumplimiento de la función de accountability a lo largo del período. Y, en tercer lugar, se destaca que existieron tres factores principales que dieron lugar a estos cambios: el cambio de integración de la SCJ, la estructura de oportunidad que representa la llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005 y el avance de la memoria de denuncia, materializado en el lema “Memoria, Verdad y Justicia” liderado, principalmente, por Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos.

1. Accountability como concepto

1.1. La accountability en términos generales

El término “accountability” forma parte del debate académico desde principios de 1990. Asimismo, resulta ser un término abordado desde una perspectiva politológica en estudios de democracia, democratización, sistemas de gobierno, entre otros.

Si consideramos lo planteado por Gloppen et al (2010), tanto la accountability horizontal como la vertical -términos que se explicarán y retomarán luego- forman parte de los pilares de la democracia: “la soberanía del pueblo a través de la representación y la limitación del poder a través de las leyes y separación de poderes” (p. 12). El presente trabajo hace referencia a la accountability horizontal del Poder Judicial con respecto a los poderes electos: Poder Legislativo y Poder Ejecutivo. Para llevar adelante el análisis en esos términos, es menester definir qué se entiende por accountability en Ciencia Política.

A los efectos de este trabajo, nos concentraremos en la definición que ofrece Mainwaring (2003). La noción “accountability” puede ser considerada en diferentes ámbitos, pero la accountability política refiere a la obligación que tienen las personas que detentan un cargo público de responder y responsabilizarse por sus acciones frente a otro actor. Pero esta definición no aplica para toda la función pública, sino para las relaciones entre instituciones que les da la autoridad formal para supervisar o sancionar a otro agente público. En palabras del autor: “La accountability política es, por tanto, una relación formalizada de supervisión y/o sanción de los funcionarios públicos por parte de otros actores” (p.7).

Esta definición, siguiendo lo planteado por el autor, tiene dos partes: por un lado, aquellos que pueden ser sancionados y/o son supervisados y, por lo tanto, tienen la obligación legal de responder; y, por otro lado, aquellos que supervisan y/o sancionan, que tienen la autoridad institucionalizada de imponer dichas sanciones.

De esta manera, según Mainwaring (2003), existen dos tipos de actores que pueden proveer de accountability política: en primer lugar, aquellos que son electos para su cargo en la función pública, les deben respuestas a sus electores. En segundo lugar, existen agencias estatales que tienen como objetivo el control de aquellos que ejercen la función pública para que rindan cuentas y se responsabilicen por ellas. Ejemplo de estas agencias puede ser el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay. Este fue creado en la Constitución

de 1952 y es un órgano independiente de Justicia Administrativa. Su creación busca velar por los derechos que sean vulnerados por parte de la administración pública o las acciones ilegales de la propia Administración.

Así, se destaca la accountability democrática, haciendo hincapié en la diferencia entre funcionarios electos y no electos y a quiénes les deben rendir cuentas. La principal diferencia responde a que la accountability para los no electos, se tramita a través de otros agentes de la función pública. La relación formalizada -en términos de Mainwaring- entre funcionarios no electos y los agentes a cargo de su accountability es diferente que la relación formal entre una persona electa y sus votantes.

Esta formulación sigue la planteada por O'Donnell (2003), para quien existen dos tipos principales de accountability. Por un lado, la accountability vertical, que es aquella que abarca la relación jerárquica en la cual los ciudadanos tienen el poder para revocar o reemplazar un gobernante; la forma más institucionalizada para realizar esto es mediante las elecciones. Por otro lado, la accountability horizontal, que se refiere a las relaciones entre diferentes instituciones del Estado. La segunda concepción de accountability será la profundizada en el presente trabajo. Gloppen et al (2010), retoman esta idea de O'Donnell para desarrollar su trabajo sobre la accountability horizontal por parte de las cortes de justicia.

Los poderes electos, además de la accountability vertical, deben rendirles cuentas a otras instituciones, como es el Poder Judicial. En este sentido, es de relevancia la pregunta del presente trabajo, cuestionando cómo ejerce esa accountability horizontal el Poder Judicial.

1.2. La accountability horizontal

Según O'Donnell (2003), la accountability horizontal se refiere a:

“La existencia de agencias estatales que tienen la habilitación y el poder, y objetivamente están dispuestas y son capaces de tomar acciones que van desde el control rutinario a la sanción de crímenes o el impeachment en relación con las acciones u omisiones de otros agentes o agencias estatales que pueden ser consideradas fuera de la legalidad” (O'Donnell 1999, p. 38, citado en O'Donnell 2003, p. 34).

Así, la accountability horizontal supone el control principalmente de dos acciones: la intromisión de una agencia estatal sobre la autoridad real de otra o la obtención ilegal de rédito personal de los agentes públicos (corrupción). El autor explica que en la mayor parte de los países de Latinoamérica este tipo de accountability es, por lo general, muy débil o inexistente dado que el Poder Ejecutivo toma decisiones y acciones para eliminar o reducir el efecto de todo tipo de agencias de accountability horizontal.

Existe, por lo tanto, una contradicción que, en ocasiones, las democracias de los países latinoamericanos no han podido resolver. Por un lado, los miembros de una comunidad esperan que el Estado provea bienes públicos y resuelva problemas colectivos; por otro lado, sin embargo, existe la creencia de que resulta peligroso otorgarle mucho poder a los individuos que conforman el gobierno.

Es sencillo comprender que la superación de esta contradicción consiste en encontrar la forma de controlar el poder. Sin embargo, puede volverse un círculo vicioso en tanto aquellos que controlan a los que ostentan el poder, deben tener también poder para ser efectivamente controladores, lo que los torna susceptibles de “sospecha” ante la comunidad que no cree provechoso confiar mucho poder a un individuo o institución.

En esta línea, existe un consenso acerca de que el poder político proviene de los ciudadanos. Estos tienen derechos que deben ser respetados, por lo que la democracia es el sistema que predomina en aquellos Estados que velan dentro de un marco legal por el cumplimiento de esos derechos. En este sentido, no importa la contradicción que planteamos anteriormente, esta es la razón por la que todo poder, incluso el más avasallante del Estado, debe estar sujeto a reglas establecidas.

De estas reglas legales derivan los límites del poder de las insituciones estatales como los tres pilares del mismo: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Este control de poder entre las insituciones estatales, en ocasiones, surge de la posibilidad de que una de ellas esté cruzando los límites establecidos; así, surge la relación entre instituciones y agencias de control, generando lo que O’Donnell (2003) conceptualiza como: “balance de accountability horizontal” (p. 44).

Existe otro tipo de accountability, además de la horizontal y vertical, que también resulta relevante en los procesos políticos democráticos: la accountability social. Esta no

recae en la elección, sino que es llevada a cabo por asociaciones de ciudadanos; sin embargo, sigue siendo vertical ya que responde a mecanismos de control de las autoridades políticas que surgen de este tipo de asociaciones para exponer a aquellos en el gobierno que no cumplan con la ley.

Para Smulovitz et al. (2003), la accountability social no solo se reconoce como una de las características importantes de las nuevas olas de democracia, sino que también resulta fundamental para que la accountability horizontal cumpla con sus funciones y despliegue sus mecanismos. Para los autores, a diferencia de los mecanismos electorales, este tipo de accountability puede ser puesta en marcha entre elecciones y se activa por demandas de aquellas organizaciones sociales que quieran emprenderlas.

Al contrario que en la accountability horizontal, la accountability social despliega funciones de control sin requerir mayorías especiales o recurrir a los mecanismos constitucionales. También, a diferencia de la accountability horizontal, la accountability social no impone sanciones legales. Sin embargo, para los autores, que dicha accountability “se apoye en formas blandas de castigo basadas principalmente en desaprobación pública, no significa que necesariamente carezcan de capacidades de control o que los controles que ejercen sean débiles o no impliquen consecuencias institucionales” (Smulovitz et al., 2003, p. 311).

Como se mencionaba anteriormente, la accountability vertical electoral permite que los ciudadanos tengan cierto conocimiento del desempeño de los poderes electos, ya que si los que ostentan el poder pretenden reelegirse, deben dar explicaciones de que están realizando las acciones que sus electores esperan de ellos. La accountability social vertical, a diferencia de la electoral, es aquella que se ejerce por parte de la ciudadanía a personas que ocupan un lugar en la función pública, sin recurrir al mecanismo de accountability vertical por excelencia: las elecciones. Así, la ciudadanía utiliza distintos mecanismos para exponer las faltas de dichos funcionarios y que estos se vean obligados a rendir cuentas ante la población. Al no ser necesario estar en período de elecciones para que funcione, estos mecanismos de accountability social vertical están disponibles en cualquier momento para el uso de la ciudadanía.

En cambio, la accountability horizontal permite que entre aquellos que se reparten el poder cumplan con las delimitaciones de las instituciones a las que pertenecen. En este sentido, es fundamental que el Poder Judicial cuente con independencia y competencia para poder ejercer los procesos de accountability horizontal.

1.3. El desempeño de la función de accountability horizontal por parte del Poder Judicial

El Poder Judicial, que trabaja en la resolución de conflictos en la sociedad, resulta fundamental para la democracia. Para tomar decisiones fundadas en el marco legal del país, debe contar con independencia con respecto a las partes involucradas en los conflictos y con la idoneidad necesaria y específica con relación al conocimiento y formación de los magistrados (Ríos-Figueroa, 2022).

Sin embargo, siguiendo a Ríos-Figueroa (2022), a pesar de ser pilar de la democracia, el Poder Judicial tiende a ser el más débil de los tres poderes. En primer lugar, no cuenta con la legitimidad que deriva de ser electo por la ciudadanía, que sí tienen los poderes electos, por lo que debe realizar acciones para demostrar la legitimidad de sus decisiones. En segundo lugar, no es responsable de elementos críticos de un país como la utilización de la fuerza, la formulación de las leyes, la definición de las políticas públicas o del presupuesto.

No obstante, como poder de una democracia, el Poder Judicial es responsable de la accountability horizontal con respecto a los poderes electos. Las funciones de la accountability en las cortes son variadas y estas últimas se ven motivadas a actuar por diferentes factores. Siguiendo a Gloppen et al (2010), estas funciones son, fundamentalmente: velar por el cumplimiento de la ley y la Constitución; y proteger los canales para que mecanismos verticales y populares de control del gobierno puedan ser desplegadas. Esto incluye instancias en las que los tribunales de justicia declaran leyes inconstitucionales. Además, las cortes no trabajan solas, sino que se apoyan en agencias estatales que cumplen funciones más específicas de accountability horizontal³.

³ Para comprender la complementariedad de estos dos tipos de instituciones -cortes y agencias-, los autores identifican tres categorías de funciones de accountability en las que las agencias colaboran con las cortes. En primer lugar, la protección de derechos básicos como la defensoría del pueblo y los derechos humanos; este tipo de agencias funciona como complementarias de las cortes, ya que son constitucionalmente responsables de velar por este tipo de derechos. En segundo lugar, existen

De acuerdo con Gloppen et al (2010), el desempeño de la función de accountability por parte del Poder Judicial puede explicarse por un conjunto de factores, que incluyen las características institucionales del Poder Judicial, elementos del contexto político y las características de los actores implicados. En particular, los autores señalan la existencia de dos tipos de actores que inciden: a) aquellos que demandan la accountability (los litigantes); b) aquellos que la desempeñan (jueces).

Por un lado, aquellos que demandan las funciones de accountability poseen una estructura de oportunidad compuesta por tres elementos: la facilidad del acceso a las cortes; los distintos caminos posibles para lograr que aquellos que poseen el poder rindan cuentas al Poder Judicial; y la fortaleza y recursos legales de la sociedad.

Por otro lado, aquellos que desempeñan la función de accountability -los jueces en las cortes- poseen una estructura de oportunidad compuesta por dos elementos: a) el contexto sociopolítico, que está pautado por el balance del poder político, la cultura judicial y la posibilidad de desarrollar una carrera judicial; b) las instituciones, que comprenden la protección estructural de la independencia judicial, un marco legal propicio (jurisdicción y poderes), la protección de recursos y de mejoras en las habilidades del Poder Judicial⁴. Asimismo, los jueces también tienen una motivación para actuar, que se asocia con su trayectoria, sus preferencias ideológicas y sus intereses personales.

Así, la accountability debe partir de la base de la voluntad y habilidad de las cortes para sancionar el abuso del poder político y la violación de diferentes derechos de la ciudadanía. Esta habilidad tiene dos manifestaciones principales, según los autores: en primer lugar, sancionar diferentes acciones ilegales de aquellos que están en un cargo político; en

instituciones que controlan asuntos económicos mediante auditorías y cuerpos anticorrupción; estas agencias complementan el accionar de las cortes ya que realizan investigaciones previas a que estas lleven a cabo diversas acciones. En tercer lugar, fortalecer las estructuras de accountability; función que llevan adelante principalmente otras agencias, aunque en algunos casos las cortes deben actuar.

⁴ Los autores no mencionan instituciones específicas dado que estas pueden variar de país en país. Pero sí mencionan que “teniendo en cuenta la literatura de diseño institucional, asumimos que una serie de factores institucionales influyen en la capacidad de los poderes judiciales para establecer y mantener su capacidad de actuar como agentes de rendición de cuentas. Sobre todo, asumimos que el mandato formal constitucional y el marco legal aseguran suficientemente jurisdicción y poderes suficientes y que existen arreglos para asegurar la independencia estructural de los poderes políticos [...]” (Gloppen, et al, 2010, p.31).

segundo lugar, obligar a aquellos que ostentan el poder a justificar la manera en que lo ejercen.

Esta función de las cortes implica una relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, las Cortes debe poder ejercer su independencia y mantener “accountable” los poderes electos. También, frente a la predominancia de estos, deben proteger a las otras instituciones estatales creadas para la accountability.

De todas las funciones de accountability horizontal, una que resulta fundamental es la posibilidad de las cortes de declarar constitucional o inconstitucional una ley, ya sea iniciativa original del Poder Legislativo o del Ejecutivo. Moreno et al (2003) plantean que las “supremas cortes o tribunales constitucionales están comprometidos en intercambios horizontales en la medida que tienen el poder de anular leyes que pueden ser declaradas inconstitucionales”⁵ (p. 100).

El cumplimiento de dichas funciones en el marco de la independencia y separación de poderes, respetando los límites de cada uno de ellos, resulta primordial para poder mantener una democracia estable. En ocasiones, las cortes cumplen con sus funciones sin hacer público su accionar a la ciudadanía en general. Esta manera de ejercer dichas funciones no fortalece la independencia del Poder Judicial, sino que la debilita ya que la información que se brinda a la ciudadanía de estas decisiones resulta escasa, opacando la autoridad y autonomía de las Cortes en tanto desafía a los poderes electos.

En este sentido, Ríos-Figueroa (2022) hace mención a la importancia de que las Cortes expongan sus acciones a la opinión pública: “el respaldo de la opinión pública a la Corte [...] reduce costos en la toma de decisiones contra el Ejecutivo y el Legislativo [...]” (p. 46). Siguiendo al autor, la presión que puede ejercer la opinión de la ciudadanía es fundamental para que el Ejecutivo acate las decisiones de las Cortes, ya que sin ella, “la decisión judicial se vuelve irrelevante” (Ríos-Figueroa, 2022, p.43).

⁵ Sin embargo, los procesos de inconstitucionalidad de las leyes no son iguales en todos los países. No siempre la declaración de inconstitucionalidad significa la anulación de la ley. Este es el caso uruguayo, ya que el alcance de dicha declaración es solo para el caso en el que se presenta dicho recurso. Por tanto, en Uruguay las leyes siguen vigentes a pesar de que sean declaradas inconstitucionales por la SCJ para un caso en particular. No obstante, ser declarada inconstitucional puede significar un desprestigio de la ley en cuestión.

Siguiendo a Ríos-Figueroa (2022), en una democracia constitucional existe la tensión entre la estabilidad y el cambio. Así, la Constitución se torna un elemento clave para procurar ese balance ya que establece principios y reglas que todos los actores y leyes de un gobierno deben respetar. En este sentido, el Poder Judicial tiene la función de interpretar la Constitución, lo que lo vuelve fundamental para el balance entre lo estático y lo cambiante.

Este análisis respalda lo mencionado anteriormente: el control de constitucionalidad de las leyes es una de las principales facultades a través de la cual el Poder Judicial cumple su función de accountability horizontal. En Uruguay, en parte, el desempeño de la función de la accountability horizontal puede tener que ver con cómo está diseñada la designación de los integrantes de las cortes. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia uruguaya son designados por venia del Poder Legislativo en Asamblea General; para que un magistrado sea electo, debe contar con mayorías especiales en la votación.

En este sentido, el cuestionamiento es: hasta dónde pueden (o deben) llegar los controles. Este debate depende de diferentes elementos y tradiciones culturales, políticas, ideológicas, entre otros, de cada país. Gloppen et al (2010), nos recuerdan que tener un sistema de accountability horizontal efectivo significa costos, ya sean económicos en la toma eficiente de decisiones o políticos, para las cortes que llevan adelante este tipo de acciones.

En los apartados que siguen, se analizarán los elementos descritos en el marco de un estudio de caso: la Ley de Caducidad. Se retomarán los tres hitos mencionados en la introducción. Estos permiten resaltar las características de los diferentes momentos históricos que facilitaron, o no, que se cumpliera con la accountability horizontal efectiva.

2. Metodología del trabajo:

2.1 La importancia de un trabajo de características cualitativas y descriptivas

El trabajo aquí desarrollado, se enmarca en la perspectiva de un estudio de características cualitativas. Si bien existen diferentes abordajes para llevar a cabo una investigación cualitativa, Vasilachis (2014), citando a Creswell (1998), explica que la misma se refiere a un proceso de interpretación en base a la tradición metodológica que indaga un problema humano o social. En palabras de la autora: “quien investiga construye una imagen compleja y holística, analiza palabras, presenta detalladas perspectivas de los informantes y conduce el estudio en una situación natural” (p. 24).

Existen varios puntos de vista sobre cuáles son los elementos de una investigación de estas características. Vasilachis (2014), reúne la perspectiva de cuatro autores para desarrollar esta idea. Sin embargo, la que resulta más pertinente para el trabajo aquí propuesto es la de Maxwell (2004); el autor propone tres características elementales las investigaciones cualitativas: en primer lugar, el interés por el significado y la interpretación; en segundo lugar, hacer énfasis en la importancia del contexto y los procesos; y, en tercer lugar, la adopción de una estrategia inductiva y hermenéutica.

Esto conecta profundamente con el camino elegido en este trabajo, en especial, con respecto a la segunda característica. Para responder la pregunta sobre la accountability horizontal de la SCJ, se analizarán los contextos y procesos en los tres momentos en que se tomaron las distintas decisiones por parte de la Corte en relación a la Ley de Caducidad. Asimismo, a través del estudio de fuentes secundarias establecidas en los documentos a relevar se indagará la respuesta o respuestas a la pregunta formulada en el inicio.

La utilización de una metodología cualitativa en este trabajo resulta pertinente en tanto la misma, según Vasilachis (2014), es implementable en estudios que profundicen sobre “organizaciones, instituciones, movimientos sociales, transformaciones estructurales, entre otros” (p. 34). La SCJ y el Poder Judicial se sitúan, efectivamente, en la categoría “instituciones”.

Asimismo, Maxwell (1996) en Vasilachis (2014), menciona la pertinencia de una investigación cualitativa con cinco finalidades posibles: 1) comprender los significados que los actores le dan a sus acciones; 2) estudiar el contexto particular de esas acciones y la

importancia de la influencia del contexto; 3) observar fenómenos e influencias que surgen en la investigación para generar nuevas teorías con fundamentación en estos fenómenos; 4) entender los procesos que dan lugar a diferentes sucesos y acciones; 5) explicar causalmente mediante el análisis de la influencia que un suceso tiene sobre otro, teniendo en cuenta el contexto, dónde se sitúan esos procesos causales, etc.

La finalidad principal de este trabajo se corresponde con el punto 2 y 4 presentado por la autora: comprender el contexto particular de esas acciones y la importancia de la influencia del mismo; y entender los procesos que dan lugar a diferentes sucesos y acciones. Esto independientemente de aquellas finalidades que puedan cumplirse como forma de alcanzar la finalidad principal, en el marco de la flexibilidad del análisis cualitativo en el que se inscribe.

Esta forma de llevar adelante el presente trabajo está intrínsecamente conectada con los objetivos del mismo. El punto central es poder describir los contextos de los tres momentos con respecto a la Ley de Caducidad; asimismo, esbozar posibles respuestas a la pregunta del accionar de la SCJ con respecto a dicha ley.

A continuación, se profundizará sobre esto: cómo se llevará a cabo esta metodología adoptando la estrategia cualitativa del estudio de un caso y la consulta de fuentes secundarias.

2.2 La relevancia del estudio de la Ley de Caducidad

Para estudiar la accountability horizontal del Poder Judicial con respecto a los poderes electos, nos enfocaremos en el caso de la Ley de Caducidad aprobada en 1986 en Uruguay. En primer lugar, ¿qué es un estudio de caso? Según George y Bennett (2005), el enfoque de estudio de caso corresponde a un análisis detallado sobre un hecho histórico para desarrollar y/o testear explicaciones históricas que podrán generalizarse a otros sucesos. Siguiendo a los autores, el estudio de caso tiene cuatro fortalezas remarcables: la capacidad de alcanzar una validez conceptual alta; la posibilidad de crear nuevas hipótesis en el transcurso del estudio; la posibilidad de estudiar el rol de mecanismos causales en casos individuales; y la posibilidad de entender causalidades complejas.

Sin embargo, recurrir a un estudio de caso implica también algunas limitaciones. Los autores mencionan tres: el problema de la selección del caso a estudiar; el *trade-off* entre lo extenso que puede resultar el estudio y la riqueza que este tipo de estudio provee; la tensión

que genera la posibilidad de alcanzar validez interna y explicaciones históricas de relevancia y la posibilidad de realizar generalizaciones a poblaciones más amplias (George y Bennett, 2005).

Estas desventajas que mencionan los autores deben ser tenidas en cuenta cuando se analiza el caso elegido. Sin embargo, la intención de este trabajo no es la generalización, por lo que el foco del mismo está puesto en la descripción del desempeño de la función de accountability por parte de la SCJ en Uruguay y la generación de explicaciones históricas pertinentes que deriven en la validación de lo planteado.

De este modo, el caso de la Ley de Caducidad se torna relevante. Se estudiarán los tres hitos mencionados en la introducción: la adopción de la Ley de Caducidad en 1986, la desestimación de la inconstitucionalidad por parte de la SCJ en 1988 y la declaración de inconstitucionalidad por parte de la SCJ en 2009. Se buscará, luego del desarrollo del trabajo, generar reflexiones de los factores que pueden haber conducido a las decisiones de la SCJ con respecto a la Ley de Caducidad.

El estudio de este caso reviste interés por dos razones principales. Por un lado, es un caso en el que se plantea un conflicto potencial entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo uruguayo, dado que, de acuerdo a lo estipulado en esa ley, el segundo condicionaba las decisiones del primero. No solo condicionaba, sino que, además, subordinaba la posibilidad de acción de la SCJ y de todo el aparato judicial uruguayo. Así, el diseño de la propia Ley de Caducidad implicó que la función de accountability se viera coartada por el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, este caso resulta de interés por la variación en la forma cómo la SCJ ha desempeñado la función de accountability. Ello, en relación a lo descrito en la conceptualización, implica un cambio en el desempeño de la función de la función de accountability horizontal por parte de la SCJ hacia el Poder Ejecutivo. En un primer momento, dicho desempeño de la función de la accountability representó la valoración de la ley como constitucional; sin embargo, en un segundo momento, el desempeño de dicha función resultó en la consideración de su inconstitucionalidad.

En estos dos puntos descansa la importancia y el interés que representa un estudio de estas características, con el foco en la utilización de fuentes secundarias, y el análisis de los contextos y actores involucrados.

2.3 Las fuentes secundarias

Los datos que se proveen en una investigación pueden ser de dos tipos distintos: los que se generan a partir de la investigación en curso y los que preexisten al desarrollo de la investigación (Rapley, 2014). Dichos datos pueden ser aportados por fuentes primarias o fuentes secundarias. Batthyány et al. (2011), citando a Cea D'Ancona (1996), define a las fuentes primarias como “cualquier tipo de indagación en la que el investigador analiza la información que él mismo obtiene, mediante la aplicación de una o varias técnicas de obtención de datos” (p. 85).

En la misma línea, citando a D'Ancona (1996), Batthyány et al. (2011) explican que “la investigación secundaria se limita al análisis de datos recabados por otros investigadores, con anterioridad al momento de la investigación” (p. 85). Siguiendo a las autoras, por fuentes secundarias se entienden cuatro tipos de información: datos no publicados que son creados por instituciones públicas o privadas cumpliendo con las funciones que les corresponden; datos que sí son publicados como estadísticas e informes; investigaciones que son distribuidas por la publicación en libros o revistas; e investigaciones no publicadas.

Utilizar este tipo de fuentes puede tener ventajas y desventajas con respecto a las fuentes primarias. Entre las primeras, se encuentran: la necesidad de menor consumo de tiempo y recursos; facilidad para acceder a mayor cantidad de información; posibilidad de abarcar un período más amplio de tiempo (Cea D'Ancona, 1996, en Batthyány et al., 2011).

En las limitaciones, la autora en Batthyány et al. (2011), destaca: la posibilidad de que el período de tiempo o población estudiada no esté disponible por diferentes razones; el proceso de obtención y registro originario de la información puede tener poco control o conocimiento dificultando la evaluación de la calidad de datos y la interpretación de los mismos; los cambios en la organización de la información durante la investigación restringen el potencial de comparar datos.

Esta información secundaria debe ser buscada y encontrada por el investigador, quien deber realizar la depuración de cuáles son útiles al trabajo y cuáles no (Rapley, 2014). Estos datos pueden ser aportados por diferentes fuentes que, a los efectos de este trabajo, serán fuentes documentales. Según Rapley (2014), existen distintas formas de dichas fuentes:

artículos de periódicos y revistas, publicaciones académicas y publicaciones gubernamentales.

En este sentido, serán utilizadas distintas formas de fuentes secundarias. Al ser un trabajo que analizó tres momentos históricos, se accederá a información sobre el contexto político de estos tres hitos que permitan conocer los hechos que en los mismos tuvieron lugar. Ello será recopilado en documentos tales como trabajos académicos. Por otro lado, también se consultarán las sentencias publicadas por la Suprema Corte de Justicia en su decisión de desestimar la inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad en 1988 y de declararla inconstitucional en 2009.

Sin perjuicio de otras fuentes que podrán ser consultadas en el transcurso del trabajo y serán debidamente referenciadas, este es el camino metodológico elegido para el presente trabajo. Al finalizar, se concluirá cómo ha sido el desempeño de la función de accountability horizontal por parte de la Corte y cuáles son los factores contextuales que dieron lugar al cambio de opinión con respecto al ejercicio de accountability horizontal.

3. La Suprema Corte de Justicia uruguaya

El objeto de estudio del presente trabajo es la accountability horizontal ejercida por la SCJ en los tres momentos históricos mencionados anteriormente. Así, resulta importante comprender cómo funciona la SCJ y cuál es su diseño y poder en la política uruguaya. Ello sentará las bases para los apartados siguientes ya que pone en contexto el funcionamiento de la accountability horizontal en Uruguay por parte de la Corte.

3.1 El diseño de la SCJ uruguaya

Resulta relevante mencionar el diseño institucional de la SCJ ya que es fundamental para comprender la independencia de la misma en el sistema político que componen los tres poderes del Estado. En este sentido, el diseño de la SCJ está establecido en la Constitución de la República, tanto en lo que respecta al número de integrantes de la Corte, como a la forma de la designación de los mismos. El Poder Ejecutivo no participa de la designación de los miembros de la SCJ. En cambio, el Poder Legislativo tiene participación en tanto es el encargado de designar a los magistrados a partir de la una mayoría especial. Así, también puede participar de la destitución de los mismos, pero solo en casos excepcionales de faltas graves.

El sistema judicial uruguayo posee una estructura jerárquica en forma de pirámide de tres escalones. En la base de la misma se encuentran los jueces, que son aquellos que se encargan de los juzgados y en algunas jurisdicciones pequeñas se desempeñan en más de una materia; son designados por la SCJ. En el segundo escalón se encuentran los Tribunales de Apelaciones, que responden ante la demanda de alguna de las partes que no se encuentra de acuerdo con la decisión tomada por el juez del caso; estos revocan, reafirman o modifican los fallos de los jueces. Son 16 y se encargan de distintas materias judiciales -penal, familia, civil-. Están compuestos por tres ministros designados por la SCJ, con aprobación del Senado.

Por último, en la cúspide de la pirámide se encuentra la SCJ, compuesta por 5 miembros designados por la Asamblea General aprobados por mayorías especiales de 2/3. En caso en que no se alcance esa mayoría, la Constitución prevé un mecanismo suplementario de designación automática del miembro más antiguo de los Tribunales de Apelaciones. Los miembros de la SCJ se renuevan en caso de que surja una vacante, ya que los ministros no

pueden ocupar el cargo más de 10 años y pueden ser reelectos luego de 5 años pasados entre el cumplimiento de los 10 años y esta reelección. El ministro debe retirarse al cumplir los 70 años de edad.

Contar con un diseño institucional que promueva la independencia de la SCJ resulta de relevancia para el correcto ejercicio de la función de accountability horizontal por parte de la Corte. En este sentido, Ríos-Figueroa (2022) menciona que “la independencia es una condición necesaria: cuando los tribunales no son independientes tienden a actuar como delegados de quien los controla” (p.74).

Como se mencionaba en la conceptualización de la accountability horizontal, este diseño comentado anteriormente representa las limitaciones a la independencia del Poder Judicial de los poderes electos. Esto perjudica la posibilidad de llevar a cabo las funciones de accountability horizontal de manera plena ya que para el ejercicio de la misma el sistema judicial depende de los poderes a los que se está controlando.

Siguiendo a Skaar (2011), la forma en la que se nombra a los ministros de la SCJ en Uruguay pone en riesgo la independencia de los mismos. A diferencia de lo que sucede en Uruguay, para la autora “sistemas pensados para favorecer la independencia judicial, incluyen la estancia perenne de los jueces de la Suprema Corte, el nombramiento por órganos judiciales independientes, y así sucesivamente” (p. 139). Asimismo, el Poder Judicial no asegura mediante una norma constitucional una financiación fija y adecuada a los gastos del poder. Esto perjudica la independencia frente a los poderes electos para su financiación.

Lo planteado puede trasladarse a la lectura de la estructura interna del Poder Judicial. Dada su jerarquía, la SCJ está a cargo de la designación, despido y la disciplina de los jueces en los escalones inferiores de la pirámide. Así, según Skaar (2011), “los jueces de primera instancia deben, por ende, complacer tanto a sus superiores de segunda instancia como a los de la Suprema Corte” (p. 140). Y, lo que es más, Skaar (2013), profundiza y expresa: “el diseño institucional compromete la independencia de los jueces de cortes inferiores, resultando en una falta penetrante de independencia interna a lo largo de todo el sistema” (p. 501). Siguiendo a la autora, al ser extremadamente jerárquico el sistema judicial uruguayo tiende a ser reactivo al cambio y muy ortodoxo en las interpretaciones de las leyes.

De todo lo anterior, se desprende que el ejercicio de accountability horizontal queda sujeto, en parte, al diseño institucional de las cortes que llevan a cabo dichos controles, ya que representa la independiencia de acción de estas. Así, en Uruguay, la independiencia se ve limitada por la forma en la que se eligen los ministros de la SCJ y la dependencia de ésta para su financiación. Según lo planteado por Antía y Vairo (2019a), la SCJ uruguaya posee una autonomía media y una autoridad baja. A continuación, se profundizará sobre la autonomía y autoridad de la SCJ y se detallará cuál es, entonces, el poder que tiene la misma en Uruguay.

3.2 El poder de la SCJ uruguaya

Existen dos dimensiones del poder que detenta la Suprema Corte de Justicia: el poder formal, también llamado de jure, y el poder efectivo, también llamado de facto. Así, siguiendo a Antía y Vairo (2019a), que se basan en Brinks y Blass (2017), la Corte que se entienda como poderosa, será aquella que tenga autonomía para la toma de decisiones y, asimismo, posea autoridad para ser un mediador activo en las disputas políticas.

En el caso del poder formal, se subdivide en tres dimensiones. En primer lugar, la autonomía ex ante, siendo esta la libertad del control de un interés externo unilateral para el nombramiento de los jueces que integran la Corte. En segundo lugar, la autonomía ex post, siendo esta la ausencia de exposición de los jueces a manipulaciones políticas de actores por fuera del Poder Judicial. En estas dimensiones se considera, por ejemplo, la duración de los magistrados en el cargo, los mecanismos de destitución, la jerarquía de las normas que establecen la integración de la SCJ y los salarios de los ministros, entre otras. En tercer lugar, la autoridad, siendo esta definida por el alcance, accesibilidad y el carácter decisivo de las acciones de la Corte (Brinks y Blass, 2017, en Antía y Vairo, 2019a).

En el caso uruguayo, la SCJ posee una autonomía -tanto ex ante como ex post- media y una autoridad baja. Siguiendo a las autoras, la primera corresponde a que, si bien se requiere mayorías especiales para designar a los miembros de la Corte, es solo un organismo -la Asamblea General- quien lo hace. Sin embargo, el presupuesto impuesto por los poderes electos representa una limitante a la autonomía, como ya se mencionaba anteriormente. Aunque el Poder Judicial propone un presupuesto, nunca se ha aprobado por el Poder Legislativo un presupuesto que iguale la propuesta inicial del Poder Judicial.

La segunda dimensión responde a que las atribuciones de la SCJ uruguaya son limitadas. Ésta no puede comenzar, ni llevar adelante, un juicio político al presidente. La autoridad de la revisión de inconstitucionalidad de las leyes se resuelve en base a demandas por casos una vez que la ley en cuestión ha sido aprobada. Además, el alcance de estas decisiones solo aplica en el caso de quien presenta el recurso de inconstitucionalidad (Antía y Vairo, 2019a).

Por ello, recapitulando lo planteado por Moreno et al (2003) sobre el compromiso de las supremas cortes con respecto a intercambios horizontales dado el poder de estas de anular leyes en las declaraciones de inconstitucionalidad, podemos afirmar que no aplica en la SCJ uruguaya. No obstante, en ocasiones, cuando son muchos los demandantes y la Corte ha declarado la inconstitucionalidad de la ley en cuestión, posteriormente el Parlamento puede decidir derogar la ley impugnada (Antía y Vairo, 2019a). Esto implica que la Corte posee cierto grado de autonomía con respecto a los poderes electos, pero también posee autoridad baja. Esto coarta aún más la posibilidad de activar mecanismos de accountability horizontal por parte de la misma.

Por otro lado, el poder de facto resulta especialmente importante para el abordaje de este trabajo. El mismo, siguiendo a Antía y Vairo (2019a), refiere al desafío de los poderes electos y la posibilidad de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes. Las autoras realizan un estudio sobre esta dimensión de la SCJ; los resultados son que existió en Uruguay “una expansión del poder de facto de la SCJ, tanto desde la perspectiva de la demanda como de su respuesta” (Antía y Vairo, 2019a, p. 81).

Como se mencionaba en el marco teórico, este poder de la SCJ permite el desarrollo de la función de revisión de constitucionalidad de las leyes. Si retomamos lo expresado en el apartado sobre la accountability horizontal como concepto y su desempeño en las cortes, siguiendo a Ríos-Figueroa (2010), esta función resulta primordial para la estabilidad de la democracia ya que facilita el equilibrio entre lo nuevo y lo estático mediante la interpretación de la Constitución.

4. La SCJ y la Ley de Caducidad: el ejercicio de accountability horizontal

Este apartado se concentrará en intentar dar respuesta a las preguntas esgrimidas en la introducción: ¿cuál ha sido el desempeño de accountability horizontal de la SCJ con respecto a la Ley de Caducidad? ¿Ha habido cambios en este plano? ¿Qué factores lo posibilitaron? Así, estará dividido en los tres momentos históricos mencionados: la adopción de la Ley de Caducidad en 1986, la desestimación de inconstitucionalidad por parte de la SCJ en 1988 y la declaración de inconstitucionalidad en 2009. Por último, se analizarán los cambios en el desempeño de la función de accountability horizontal a la luz de tres factores principales que generaron un contexto propicio para que dichos cambios sucedieran.

4.1 La adopción de la ley en 1986

4.1.1 La Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado

Como se mencionó en la introducción, la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado se aprobó en el año 1986 y resultó del pacto entre los militares y algunos partidos políticos, según afirma la misma ley en su primer artículo⁶, de modo de avanzar en el retorno a la democracia. Esta ley consta de 16 artículos. A continuación, se hará una breve descripción de los primeros cuatro, que son relevantes para este trabajo.

El primer artículo menciona explícitamente dicho acuerdo entre las Fuerzas Armadas y los partidos políticos. Asimismo, declara la suspensión de la pretensión punitiva del Estado hasta el 1° de marzo de 1985, fecha en la que el nuevo presidente democrático, Julio María Sanguinetti, asumiera al poder. Este artículo especifica que esta ley aplica a los funcionarios militares y policiales durante el período de facto. El segundo artículo nombra dos excepciones para la aplicación de esta ley: el inicio de un procesamiento previo a la promulgación de la ley; y la ejecución de un delito con el propósito de conseguir un rédito económico.

El tercer y cuarto artículo estipulan los plazos y formas de juzgar los delitos cometidos durante el período de facto. El primero relata el protocolo para el Poder Judicial y los jueces actuantes, obligándolos a informar al Poder Ejecutivo en 30 días para que este disponga -o

⁶ Las razones que determinaron la adopción de esta ley son objeto de controversia pública.

no- el comienzo de la investigación. El segundo exhorta a los jueces a presentar ante el Poder Ejecutivo los testimonios de las denuncias que se hayan presentado hasta la aplicación de la ley referida. Este poder solicitará -o no- la investigación de estos hechos, teniendo 120 días para dar cuenta a los denunciantes lo que la investigación arrojó y la información reunida.

En los siguientes artículos se determinaron nuevos mecanismos administrativos con respecto a los militares que llevaron adelante estos hechos en el período dictatorial 1973 – 1985. También presentan excepciones, nuevas normas con respecto a la aprobación de programas en los centros de estudios militares, entre otras temáticas.

4.1.2 El contexto en 1986 y la función de accountability horizontal

El contexto político e histórico durante la creación y aprobación de la Ley de Caducidad en 1986 estuvo fuertemente vinculado a las tensiones sociales y políticas que vivía el Uruguay de la transición democrática.

Desde 1980, luego del plebiscito que rechazó la instalación de una Constitución formulada por las Fuerzas Armadas, se dieron una sucesión de hechos que fueron abriendo paso al retorno de la democracia. Como explica Demasi (2011), “parece claro que hasta 1982, las posiciones más radicales contra la dictadura eran las que reunían apoyo mayoritario en la población, tal como parecen demostrarlo los resultados del plebiscito constitucional de 1980 y las elecciones internas de 1982” (p. 86).

Siguiendo a Demasi (2011), luego de las elecciones en noviembre de 1984, que dieron por ganador a Julio María Sanguinetti por el Partido Colorado, aún con partidos y candidatos proscritos, el ambiente, socialmente tenso, empezaba a vislumbrar la democracia en el horizonte. Y por ello, las movilizaciones en torno a los derechos humanos, la búsqueda de detenidos desaparecidos, enjuiciamiento y prisión de aquellos que fueron responsables de la violación de derechos humanos, la creación de comisiones parlamentarias que trataran estos temas, entre otros, fueron en crecimiento.

Sin embargo, esta organización por parte de la sociedad uruguaya no se tradujo necesariamente en una respuesta efectiva de la justicia. Por el contrario, los juicios fueron demorados y/o mantenidos en suspenso, la información brindada sobre los hechos era incompleta o nula. Aunque la SCJ intentó en su momento juzgar en la justicia civil, frente a la tensión social y el miedo de la élite política de que las Fuerzas Armadas tomaran

nuevamente el poder -materializada en la negación explícita de citación de los responsables a juicio-, se redactó y aprobó la Ley de Caducidad. Así, se le cedió al Poder Ejecutivo la decisión de qué casos podían -o debían- juzgarse y cuáles no.

Desde el surgimiento de la Ley de Caducidad, se puede distinguir cómo el Poder Ejecutivo y Legislativo coartaron la posibilidad de que el Poder Judicial ejerciera la función de accountability. Así, si retomamos lo planteado en la conceptualización, la posibilidad de los poderes electos de escribir y aprobar una ley que le permitió al entonces Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas evitar la citación de la SCJ, tiene como consecuencia limitar la independencia de la misma.

Según Gloppen et al (2010), como se mencionaba en el apartado 1.3, las funciones principales de la habilidad de las cortes de sancionar el abuso del poder político y la violación de diferentes derechos de la ciudadanía consisten en sancionar diferentes acciones ilegales de los que estuvieron o están en el poder y que estos, a su vez, justifiquen su modo de ejercer el poder. Así, mediante la Ley de Caducidad, los poderes electos bloquearon la posibilidad de las cortes de ejercer cualquiera de estas dos funciones.

Por un lado, con respecto a la primera función, no se pudo juzgar a aquellos que violaron los derechos de la ciudadanía entre 1973 y 1985; por otro lado, con respecto a la segunda función, tampoco se le permitió a la Corte pedir explicaciones de cómo habían ejercido el poder los que estuvieron a cargo -de manera ilegal- del país. De esta manera, se podría concluir que, en este primer momento a estudiar, no existió una implementación de las funciones de accountability horizontal por parte de la SCJ, no porque la misma no haya intentado, sino porque se le fue prohibido.

Por último, desde su concepción, la Ley de Caducidad irrumpe en el poder formal de la SCJ. En este sentido, limita su dimensión de autoridad, no permitiendo a la Corte tomar decisiones con respecto a sus posibles acciones. De hecho, limitó toda posibilidad de acción por parte de la misma.

4.2 La desestimación de inconstitucionalidad por parte de la SCJ en 1988

4.2.1 La desestimación de la inconstitucionalidad: la sentencia

La sentencia 184/1988 fue dictada el 2 de mayo de 1988, y es el resultado de una serie de sucesos luego que se realizara una denuncia por parte de algunos expresos sobre las condiciones de su reclutamiento. Más específicamente, se manifiestan como víctimas y testigos de diferentes delitos: torturas, tratos y castigos crueles, inhumanos y degradantes, siguiendo lo expresado en la sentencia.

La denuncia llega al Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal de Tercer Turno. Luego de ello, el Juzgado remitió la denuncia al Poder Ejecutivo teniendo en cuenta la Ley de Caducidad que ya regía en ese entonces. Asimismo, la defensa de los denunciados presentó un recurso de inconstitucionalidad de los artículos 1º., 2º., 3º y 4º de dicha Ley alegando la violación de los principios constitucionales de separación de poderes, la independencia del Poder Judicial y la igualdad ante la ley.

La sentencia es extensa, detalla y argumenta cada posición; tuvo como resultado la desestimación de la inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad en los artículos anteriormente mencionados. Este resultado fue por mayoría mínima: tres ministros de la Corte estaban a favor de desestimar la inconstitucionalidad y dos ministros de la Corte estaban en contra y creían que los artículos presentados de la Ley 15.848 eran, en efecto, inconstitucionales.

La sentencia hace un recorrido sobre lo planteado por la defensa del cargo, lo que la jurisprudencia de ese momento dictaminaba, avanza comentando el concepto de inconstitucionalidad de una ley en general y luego detalla los argumentos a favor y en contra de la inconstitucionalidad, recurriendo a diferentes autores, publicaciones, jurisprudencia, entre otros elementos. Asimismo, argumenta la constitucionalidad artículo por artículo de los que se encontraban en pugna.

Al final de dicha argumentación la sentencia realiza un resumen de lo que la Corte dispuso en mayoría: “desestímase la excepción de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley No. 15.848, de 22 de diciembre de 1986” (p. 41).

4.2.2 *El contexto en 1988 y la función de accountability horizontal*

La desestimación de la inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad llegó para respaldar el camino que estaban tomando los poderes electos en relación con la inestabilidad del sistema político que ellos creían contrarrestar con esta ley. Esta fue la línea que adoptó el gobierno de Sanguinetti entre 1985 – 1990: “el no castigo de los delitos de la dictadura resultaba un mal necesario para fortalecer la democracia” (Chargoña, 2011, p. 163).

El primer gobierno de Sanguinetti se posicionó en la actitud de minimizar los hechos sucedidos con respecto a la represión durante el período de facto. Además, quienes defendían la idea de avanzar en la transición democrática tildaban de “prisioneros del pasado” (Allier Monaraño, 2010, p.245) a aquellos que buscaban la verdad y denunciaban lo sucedido.

En esta línea, amparándose en la Ley de Caducidad, el entonces presidente Sanguinetti no avanzó en la investigación de los hechos. Esto estaba comprendido dentro de la “memoria de elogio” del pasado reciente que llevó adelante el presidente (Allier Montaña, 2010). Además, Sanguinetti, en su campaña política para las elecciones de 1984, predicaba en sus discursos la idea de un “cambio en paz” donde se volviera a la democracia con estabilidad.

Siguiendo a Allier Montaña (2010), esta memoria se caracterizaba por la concepción de la dictadura como resultante de “una confrontación bélica, una guerra entre dos bandos” (p. 259), haciendo alusión a la teoría de los “dos demonios” donde militares y guerrilleros fueron parte de la destrucción democrática que tuvo al país en vilo.

Según la autora, esta postura trasciende a aquellas personas pertenecientes a los Partidos Colorado y Nacional. Además, estos niegan haber participado de la dictadura y sus atrocidades depositando toda la responsabilidad de la misma en las Fuerzas Armadas. Y, aunque es cierto que no todos formaron parte, muchos de ellos sí apoyaron o estuvieron en las filas del gobierno de facto que surgió como un golpe cívico – militar (Allier Montaña, 2010).

Por ello, resultaba imperioso para los que ocupaban el primer gobierno democrático imponer un discurso sobre el pasado reciente que no los incluyera y comprometiera su figura en el presente que habitaban. Allier Montaña (2010) dice que “por ello eligen mantener una posición de ‘olvido’ sobre el pasado y de apoyo a los militares que, como muchos uruguayos

dicen ‘hicieron el trabajo sucio’ para los civiles” (p.259). Se da así, una disputa de discursos: “se trata de apropiarse del pasado con fines políticos en la actualidad” (Allier Motaño, 2010, p. 259).

Así, en el momento en que la SCJ se pronunció sobre la Ley de Caducidad el contexto político estaba en tensión. Y esta declaración, además, fue por mínima mayoría (3 miembros vs 2 miembros). Siguiendo la interpretación de Skaar (2013) sobre esta decisión “esto significaba que la Corte más alta en jerarquía, en efecto, había cedido el control en los casos de violación de derechos humanos al Ejecutivo” (p. 488). En esta línea, se terminó por consolidar esta postura en la sociedad uruguaya en 1989 cuando la Ley de Caducidad se sometió a referéndum y el mismo resultó en mantener vigente la ley con un respaldo de 55,95% (Monestier, 2007) de uruguayos que votaron a favor de dicha ley.

Buquet et al (2020) plantean que es posible que la decisión de los ministros discordantes -aquellos que argumentaron por declarar la inconstitucionalidad-, respondiera a un accionar estratégico ya que, sabiendo que la mayoría de la SCJ arguía por la desestimación de la constitucionalidad, la visión jurídica sincera “no generaría consecuencias políticas dada la gravedad de la situación en la que se especulaba con una posible rebelión militar” (p. 150).

En este sentido, entonces, la SCJ aplicó sus funciones de accountability horizontal consciente del contexto político de tensión que se vivía en el Uruguay de ese momento. Sin embargo, en esa “aplicación” de accountability horizontal, desestimando la inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad, terminó por renunciar a su independencia del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo -en tanto ellos impusieron la ley-.

Permitir que esta ley funcionara, no solo condenó a la suspensión de los juicios que se querían llevar adelante en aquella época, sino que condicionó a los que quisieran venir en el futuro. Incluso organismos internacionales declaraban que las leyes de amnistía significaban un ocultamiento de las violaciones de derechos humanos (Skaar, 2013, p. 489). Tres casos lograron traspasar las barreras institucionales impuestas: el caso Gelman, el caso de Simón Riquelme y el caso de Elena Quinteros.

Si recapitulamos lo conceptualizado por Gloppen et al (2010), las dos principales funciones de la accountability horizontal en las Cortes son: sancionar diferentes acciones ilegales de los que están en el poder y que estos, a su vez, justifiquen su modo de ejercer el

poder. Así, con esta declaración, la SCJ avaló que las acciones ilegales -como lo son las violaciones a los derechos humanos- en el período de facto continuaran sin tener lugar en la justicia uruguaya. Concretamente, esto se materializa en la negación ante la presentación del recurso del proceso de inconstitucionalidad para el caso en particular.

Si bien ejerció el poder efectivo de una Corte, en tanto completó el proceso de control de constitucionalidad, aunque el resultado haya sido la desestimación de la misma, el poder efectivo de la SCJ uruguaya se ve afectado por la aceptación de que una ley que coarta el accionar del Poder Judicial esté vigente.

4.3 La declaración de inconstitucionalidad por parte de la SCJ en 2009

4.3.1 La sentencia que declara la inconstitucionalidad de la ley

La sentencia No. 365/2009 del 19/10/2009 desarrolla la decisión de la SCJ de declarar los artículos 1º, 3º y 4º de la Ley de Caducidad (Ley No. 15.848) inconstitucionales. La misma tiene una estructura donde primero presenta los datos del expediente, luego los resultandos, que es el camino por el cual se llega a la necesidad de intervención de la SCJ, y los considerandos, que son los argumentos de los ministros de la SCJ para declarar inconstitucionales, para el caso abordado, los mencionados artículos de la Ley de Caducidad.

En este sentido, se llega a la instancia de la intervención de la SCJ a través del siguiente recorrido: existe una denuncia en 2005, hecha por una persona anónima, que pretende investigar en qué condiciones falleció su hermana, Nibia Sabalsagaray, el 29 de junio de 1974, durante la última dictadura militar. Cuando el caso llega a manos del Juez Letrado en lo Penal correspondiente, el mismo solicita al Poder Ejecutivo que se exprese si esta denuncia podía ser entendida dentro del primer artículo de la Ley de Caducidad. Ante la solicitud del Juez actuante, el Poder Ejecutivo declaró la imposibilidad de continuar con el proceso penal, dado que el hecho denunciado quedaba comprendido por el artículo mencionado en el párrafo anterior.

Frente a esta declaración del Poder Ejecutivo, la Fiscal Letrada Nacional en lo Penal de 2º Turno solicitó la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1º, 3º y 4º de la Ley 15.848 con argumentos en base a la contradicción de estos con la Constitución de la República y de los Tratados Internacionales a los que Uruguay adhiere. En esta situación, el Fiscal de Corte de ese período solicita la intervención de la SCJ para dar inicio a un proceso

de inconstitucionalidad de los artículos en cuestión. La Corte, en sus considerandos, argumenta las razones por las cuales corresponde declarar inconstitucionales los artículos aludidos por la Fiscal Letrada.

4.3.2 El contexto en 2009 y la función de accountability horizontal

En primer lugar, la sentencia es dictada el 19 de octubre de 2009. Para ese mismo año y a muy pocos días estaban pautadas las elecciones nacionales. Las mismas se celebraron el 25 de octubre del mismo año, pero no eran solo elecciones presidenciales y legislativas, sino que estaban acompañadas de un plebiscito en el que la ciudadanía elegiría si la Ley de Caducidad, cuyos art. 1º, 3º y 4º se declaran inconstitucionales en la Sentencia abordada, seguiría vigente o no.

La decisión de la SCJ de 2009 se inscribe en un contexto político muy diferente al de los dos primeros momentos mencionados anteriormente. El miedo a un posible golpe de Estado por parte de las Fuerzas Armadas ya no estaba presente entre los actores del sistema político. Además, la democracia ya no atravesaba momentos de inestabilidad, como ocurrió en los años 1986 y 1988. Por el contrario, Uruguay gozaba de una democracia estable y un escenario político que solo estaba movilizado por las características de un año electoral.

En segundo lugar, siguiendo a Antía y Vairo (2019a), en el período de 1990 a 2018, se ve un creciente número de sentencias que declaran la inconstitucionalidad de distintas leyes por parte de la SCJ. Para el año 2009, las autoras muestran un pico de casi 1200 declaraciones de inconstitucionalidad. Ello nos permite afirmar que la sentencia no. 365/2009 se enmarca en una creciente actividad de la SCJ. Cabe destacar que más allá de que el número de sentencias que declaran la inconstitucionalidad sea mayor durante los gobiernos del Frente Amplio, esto no significa que las leyes declaradas inconstitucionales hayan sido propuestas por estos gobiernos, sino que pueden ser leyes promulgadas durante gobiernos de otros partidos.

Este hito histórico refleja la función de accountability horizontal de la SCJ. Representa todos los elementos de la misma. En tanto atiende el recurso de inconstitucionalidad presentado, vela por los derechos de la ciudadanía. Exige, a su vez, a los imputados asumir las consecuencias de utilizar el poder que ostentaban de manera ilegal.

Ejerció, por tanto, su poder efectivo como Corte para llevar adelante este proceso de accountability horizontal frente a aquellos que habían aprobado la ley en el Parlamento. Aunque con las limitaciones presentadas anteriormente, y dentro de los marcos de una autonomía media y una autoridad baja, la SCJ uruguaya declaró inconstitucional la Ley de Caducidad para el caso de Nibia Sabalsagaray, y con ello estableció un precedente histórico.

Esto significó un cambio radical en el desempeño de la función de accountability horizontal de la SCJ en Uruguay. Como ya se mencionaba anteriormente, la adopción de la Ley en 1986 significó la imposibilidad absoluta de implementar la accountability horizontal para la SCJ; la desestimación de la inconstitucionalidad de 1988, responde a los contextos sociales y políticos y una SCJ cuya mayoría de miembros se manifestó a favor de la constitucionalidad de dicha ley. Sin embargo, esta declaración significa un quiebre en este curso de acción. A continuación, se analizarán estos cambios con el fin de dar una respuesta a la pregunta formulada al inicio del presente trabajo e intentar esbozar los factores que influyeron en dichos cambios.

4.4 Los cambios en la función de accountability horizontal de la SCJ con respecto a la Ley de Caducidad

Los tres momentos analizados anteriormente, y las decisiones que tomó la SCJ en los diferentes escenarios, tienen una fuerte relación con el contexto histórico que se vivía en cada momento. Según Chargoña (2011), “cada avance o cada retroceso en el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad se relaciona, entre otros factores, con el contexto político en el que opera el sistema judicial y con las estrategias seguidas por los propios denunciantes” (p. 163). El propósito de este apartado, descansa justamente en lo planteado por el autor. Los cambios en la actitud del Poder Judicial y de la SCJ tienen que ver con diferentes factores. En los siguientes párrafos se intentará desglosar algunos de estos.

A los efectos del análisis de este apartado, se dividirán en dos los momentos: la concepción de la ley y su contexto en 1986 y la desestimación de inconstitucionalidad en 1988, por un lado; la declaración de inconstitucionalidad de la ley en 2009, por otro. Esta división se justifica mediante la idea de que entre 1986 y 1988 sucede un proceso de legitimación de un Estado de paz, donde primaba la tensión política y el miedo de un nuevo golpe de Estado.

Este proceso, comienza en 1986 con la adopción de apuro de la Ley de Caducidad y se consolida con la desestimación de la inconstitucionalidad en 1988.

Asimismo, como se comentó brevemente en el apartado anterior, este proceso resulta antagónico con el proceso de declaración de inconstitucionalidad de la ley en 2009. De esta manera, se dará respuesta a la segunda y tercer pregunta esbozadas en la introducción acerca si hubo cambios y qué los possibilitó, en el desempeño de la función de accountability horizontal de la SCJ uruguaya con respecto a la Ley de Caducidad. Y, también, se cumplirá con uno de los objetivos de este trabajo: trazar los posibles factores que dieron lugar a dichos cambios.

En primer lugar, previo a adentrarse en el análisis de los factores que llevaron a los cambios, es menester constatarlos. En efecto, existió varación en el desempeño de la función de accountability horizontal de la SCJ uruguaya con respecto a la Ley de Caducidad. La sentencia de 1988 tiene los artículos 1, 2, 3, y 4 en pugna, mientras que la de 2009, considera los artículos 1, 3 y 4 inconstitucionales. Sin embargo, el resultado es, claramente, opuesto.

Cabe aclarar que la función de accountability horizontal es aplicada en ambos casos. Por un lado, el resultado de la sentencia 184/1988 significa un obtáculo para ejercerla a futuro con respecto a la Ley de Caducidad. Por otro lado, en cambio, la sentencia 365/2009, resulta en un ejercicio de las funciones de accountability horizontal independiente de los poderes electos, lo cual refuerza su poder formal y efectivo; además de cumplir con las funciones mencionadas por Gloppen et al (2010).

Ahora bien, ¿qué factores pudieron dar lugar a esos cambios? En el presente trabajo se considerarán tres principales factores que a continuación se profundizarán: el cambio de la integración de la Suprema Corte de Justicia uruguaya entre 1988 y 2009; la estructura de oportunidad que significa la llegada del Frente Amplio al poder; y el avance de la memoria de denuncia -en términos de Allier Montaño (2010)- bajo el lema “Memoria, Verdad y Justicia” liderado por la organización de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos. Además, como se mencionaba al inicio de este apartado, el contexto político que analizamos y describimos anteriormente en cada una de las decisiones de la SCJ, forma parte de la conjunción de elementos que dio lugar a cada una de estas.

Con respecto al cambio de la integración de la SCJ uruguaya entre 1988 y 2009, Buquet et al (2020) especifica que, entre otras leyes, “la ley que amnistía a los militares que cometieron delitos de lesa humanidad durante la dictadura [...]” (p.139) fue sometida a proceso de inconstitucionalidad frente a la SCJ en reiteradas ocasiones. Lo relevante de estos procesos es que, siguiendo los autores, “luego de que se produjeran cambios en su integración, la SCJ modificó su posición al respecto, mostrando, no solo su influencia en la orientación [...] sino, particularmente, que su intervención no puede explicarse a través de un mero fundamento jurídico” (Buquet et al, 2020, p. 139).

Si se retoma el diseño de la SCJ y la modalidad de la designación de sus miembros, sabemos que en 1988 la Asamblea General estaba mayoritariamente integrada por los partidos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado), resultado de las elecciones de 1984 en las que los candidatos más relevantes del Partido Nacional y Frente Amplio se encontraban proscriptos. En este sentido, la integración de la SCJ, que se restituía luego de 12 años en los que sus funciones se vieron interrumpidas por el golpe de Estado, estaba compuesta por ministros propuestos por los sectores de partidos tradicionales ya que entre el Partido Nacional y el Partido Colorado obtenían 100 votos de los 86 necesarios para alcanzar la mayoría especial de 2/3. De todas formas, cabe destacar que la votación de la Asamblea General para la elección de dichos ministros fue unánime.

Asimismo, si se tiene en cuenta el contexto político descrito en los apartados anteriores, la designación de los ministros en 1985 que actuaron en 1988 implicaba elegir a ministros que comprendieran que llevar a cabo funciones de accountability horizontal en la materialización de juicios políticos a los militares, significaba agregar tensión a un escenario político ya en erosión. Resultado de esto, la declaración de 1988 implicó la desestimación de constitucionalidad de la Ley de Caducidad.

A diferencia de 1988, a partir de las elecciones de 1994, el escenario político se dividió en tres tercios, a raíz del crecimiento electoral del Frente Amplio. La designación de ministros a la SCJ a través de una mayoría acordada por los partidos tradicionales ya no era posible. En este marco, el crecimiento electoral termina por darle la victoria al Frente Amplio en primera vuelta en octubre de 2004. Para el 2009, el Frente Amplio ya se encaminaba a su segundo mandato consecutivo y tenía mayorías parlamentarias, aunque no especiales.

Desde entonces, la designación de los ministros de la SCJ ha sido siempre negociada, e, incluso en varias ocasiones se recurrió al mecanismo de designación automática (Antía y Vairo, 2019a)⁷. Ninguno de los tres partidos podía elegir candidatos sin el acuerdo de, al menos, una parte de otro partido, ya que ninguno alcanzaba los 2/3 de mayoría en la Asamblea General. Así, aunque manteniendo un perfil relativamente conservador, se empezó a dar el cambio en la integración de la SCJ.

Con respecto al segundo factor, uno de los elementos que pauta la estructura de oportunidades política está dado por la voluntad política de un gobierno en determinado contexto. La llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005 trajo consigo un cambio en esta estructura de oportunidad política. La voluntad de los gobiernos hasta ese entonces había sido casi nula: los presidentes Sanguinetti y Lacalle Herrera (1985 – 2000) predicaban una memoria del elogio y eximieron la mayoría de los casos de juicio amparados en la Ley de Caducidad. Si bien esto se modificó en el gobierno de Batlle entre el 2000 y 2004, no fue lo suficiente como para cambiar la estructura de oportunidad.

En dicho período se creó la Comisión para la Paz, que resultó ser el primer proyecto de Estado que, luego de los gobiernos en los que se negó y silenció el pasado reciente, implicó reconocer que en el período de facto se habían cometido crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, esto no significó juicios, investigaciones públicas, etc. (Lessa y Freid, 2011, p. 37).

Así, con el Frente Amplio, se crearon canales de comunicación con las organizaciones sociales que nunca antes se habían generado. Esto significó la posibilidad de crear distintas políticas públicas y reformas legislativas que permitieron el avance de derechos: se restauraron las negociaciones colectivas, la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo, el aumento en el presupuesto educativo, entre otras. Y, la que resulta de mayor relevancia para este trabajo, es la posibilidad de “los avances en la lucha contra la impunidad de la violación de los derechos humanos durante la dictadura” (Bidegain, 2021, p. 394).

Esto se ve reflejado en la descripción de los contextos políticos realizada en los apartados anteriores. Existe una pugna entre los discursos de olvido y de reconocimiento del pasado reciente. Mientras en 1988 regía la idea de olvidar el pasado reciente, negar y silenciar

⁷ Este establece que si en 90 días la Asamblea General no designa ministros, automáticamente ocupa el cargo el ministro con mayor antigüedad del Tribunal de Apelaciones.

lo sucedido (memoria del elogio), en 2009 la idea que primaba era la de nombrar el pasado, para darle interpretación (memoria de denuncia) (Allier Montaña, 2010).

Así, las decisiones de la SCJ en 1988 y 2009 se ven fuertemente influidas por las estructuras de oportunidad que cada gobierno generó. De esta manera, resulta relevante destacar la llegada del Frente Amplio al gobierno como un cambio en la estructura de oportunidad política que, sin dudas, permitió el cambio en las decisiones de la SCJ.

En este sentido, Allier Montaña (2010) destaca que el gobierno de Vázquez “ha implicado un cambio no solo en la manera de interpretar el pasado reciente desde el oficialismo, sino en las formas de relación entre esas interpretaciones y las demandas de las organizaciones de derechos humanos” (p. 260). En esta misma línea, se avanza al tercer factor de cambio en las funciones de accountability horizontal de la SCJ: el avance de la memoria de denuncia -en términos de Allier Montaña (2010)- bajo el lema “Memoria, Verdad y Justicia” liderado por la organización de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos.

El proceso de este avance, que influiría en el contexto político y en el cambio del desempeño en la función de accountability horizontal de la SCJ, inicia tempranamente en 1989 con la comisión para el referéndum de la Ley de Caducidad -que resultó rechazado- y se consolida en 1996 con la primera “Marcha del Silencio”. Esta es la materialización de la lucha de la organización de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos contra la impunidad. La fecha elegida era el 20 de mayo, en la que se conmemoraban los homicidios de Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruíz, junto a otros dos exiliados, en Buenos Aires en 1976 con la complicidad del gobierno de facto de Argentina.

La organización y concreción de esta marcha es el momento bisagra entre la organización de un movimiento social por la reivindicación de los derechos humanos y el recuerdo de todos aquellos que fueron víctimas del terrorismo de Estado. Así, previo a 1996, había existido un temprano movimiento, y si bien existían voces sobre lo que había ocurrido que militaban por conocer la verdad, no era un movimiento como el que conocemos hoy, con demandas, articulación y capacidad de influir en la agenda pública.

Retomando lo planteado en la conceptualización del término de accountability, este movimiento ha encontrado mecanismos para ejercer accountability social vertical. La sociedad organizada, en este caso el movimiento por los derechos humanos, le exige a

quienes están en el poder que asuman la responsabilidad de llevar a cabo acciones que avancen en reconocer el pasado reciente y ajusticiar lo sucedido en el período de facto.

Cuando la SCJ aplicó la accountability horizontal en 1988 con la desestimación de la inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad, el movimiento social no era tan fuerte como para contrarrestar de manera organizada la idea que predominaba, y que establecía el gobierno como oficial de la memoria del elogio, de la transición en paz y de la necesidad de la ley como un mal menor (el no juzgamiento) para frenar un mal mayor (otro golpe de Estado). En este momento, a pesar de las voces que empezaban a alzarse y movilizarse contra la Ley de Caducidad -como se mencionaba anteriormente-, el movimiento de derechos humanos todavía no contaba con la organización suficiente como para poder ejercer su accountability social.

Estas voces se concentraron en la campaña pro-referéndum, siendo este el momento fundacional del movimiento de Derechos Humanos en el impulso de mecanismos de democracia directa en Uruguay (Monestier, 2007). Siguiendo Monestier (2007), este referéndum fue el mecanismo de democracia directa “desde abajo”, es decir “instrumentos característicos del ejercicio de accountability por parte de la ciudadanía” (p.6), que probó que “ubicaba a los partidos y fracciones en un nuevo escenario de competencia política, cuya lógica solo coincide parcialmente con la de las arenas tradicionales. El control de los partidos políticos sobre la agenda del debate público ya no será tan exclusivo ni tan absoluto” (Monestier, 2007, p. 16).

Sin embargo, para 2009, cuando la SCJ aplicó las funciones de accountability horizontal declarando inconstitucional la Ley de Caducidad, ya existía un movimiento que en ese mismo año convocó miles de personas en la calle de 18 de julio marchando bajo la consigna: “Elegimos verdad, justicia, memoria y nunca más”. No solo esto ejercía presión como movimiento social en sí mismo, sino que lo acompañaba una institucionalización de la memoria de denuncia por primera vez desde el retorno a la democracia.

Siguiendo a Allier Montañó (2010), para 2004 habían existido tres etapas de la construcción de la memoria sobre el pasado reciente: la primera es la “explosión de la memoria” vigente entre 1985 – 1989; la segunda es la “supresión del pasado” entre 1990 – 1994; y por último “el retorno del pasado” entre 1995 y 2004. Y, a medida que avanzaban

los años en este siglo hasta el 2009, la autora crea una nueva categoría: “la institucionalización de una memoria de denuncia, con justicia y esclarecimiento” (p. 271). Por último, destaca lo sucedido durante el primer gobierno del Frente Amplio como aquello que era “inimaginable en los cuatro gobiernos constitucionales anteriores” (p. 272).

Lo descripto anteriormente está fuertemente vinculado a los dos primeros elementos para completar la triología de factores que llevaron al cambio en el desempeño de la función de accountability horizontal de la SCJ. En esta línea, los nuevos magistrados que integraron la SCJ fueron capaces de leer la nueva estructura de oportunidad política que permitía el Frente Amplio; que, a su vez, estableció contactos y diálogos con las organizaciones sociales de derechos humanos para la concreción de avances en las luchas contra la impunidad. Así, como resultado, la SCJ sentenció en 2009 en forma opuesta a lo que había decidido en 1988.

Igualmente, a pesar de estos cambios y contextos propicios para el avance en materia de derechos humanos, no se concretó en legislación o conquista de la verdad exigida. Si bien algunos juicios a militares se concretaron, ninguno de los pronunciamientos de la justicia fue por crímenes de lesa humanidad; mientras, otros se mantienen impunes por las violaciones a los derechos humanos cometidas. En este sentido, Lessa (2019) expresa que en Uruguay “los delitos de las dictaduras se investigan como delitos comunes y no como parte de un patrón sistemático de crímenes” (p.8). Además, la autora menciona que en el caso de Uruguay las sentencias son por homicidio o por secuestro y no por delitos como la desaparición forzada. Como consecuencia de esto “[...] al ser considerado un delito común, estaría sujeto a institutos tales como la prescripción, la amnistía, o el indulto; estos no son aplicables a los delitos de lesa humanidad según el derecho internacional” (Lessa, 2019, p. 8).

Por otro lado, tampoco se consiguió desarmar el ocultamiento que rige hasta nuestros días sobre acciones durante la dictadura. No se logró tener acceso a información que diera cuenta de la verdad de lo sucedido con los detenidos desaparecidos que continúan sin encontrarse hasta el día de hoy. Y, sin profundizar en demasía, el plebiscito de 2009, posterior a la sentencia, arrojó resultados negativos en este sentido: por un pequeño margen, la población uruguaya decidió mantener la Ley de Caducidad vigente.

5. Consideraciones finales

Recapitulando, el presente trabajo recopila los hechos históricos que acontecieron en tres momentos relevantes para estudiar la accountability horizontal de la SCJ con respecto a la Ley de Caducidad. Así, se analiza, a la luz de los conceptos descritos en los apartados 1 y 3, el contexto de 1986 cuando la Ley fue promulgada, el contexto de 1988 cuando fue desestimada la inconstitucionalidad de la misma y el contexto de 2009 cuando fue declarada inconstitucional por parte de la SCJ.

De esta manera, en la primera parte del apartado 4, en los apartados 4.1, 4.2 y 4.3, se describen los sucesos mencionados anteriormente y se respondió la primera pregunta que estructura este trabajo: cómo fue el desempeño de las funciones de accountability horizontal con respecto a la Ley de Caducidad. El apartado 4.4 pretende dar respuesta a la segunda y tercer pregunta del presente trabajo: si hubo cambios en el desempeño y cuáles han sido los posibles factores que habilitaron esos cambios.

En esta línea, se pueden esbozar varias conclusiones. En primer lugar, con respecto a la primera pregunta, se concluye que la función de accountability horizontal por parte de la SCJ en relación a la Ley de Caducidad, está presente en dos de los tres momentos: los dos procesos de inconstitucionalidad. Cuando la Ley de Caducidad es promulgada no existe, por parte de la SCJ, posibilidad de ejercer sus funciones de accountability horizontal.

La diferencia entre el resultado de ambos momentos, 1988 y 2009, yace en los factores que habilitaron el cambio de decisiones anteriormente mencionados. Y si bien en ambos momentos existe un desempeño de las funciones de accountability horizontal, en el primer caso avala la falta de independencia y separación de poderes en tanto argumenta que la Ley de Caducidad es constitucional. En efecto, la sentencia reconoce que intervenir en la legislación sería inapropiado:

“no debe olvidarse que el Poder Judicial administra la justicia; no gobierna el país ni dicta sus leyes, a pesar de que, excepcionalmente, estas diversas funciones se confunden o entremezclen. Este principio básico de la división e independencia de poderes alcanza a los jueces constitucionales, que deben actuar en una función estrictamente arreglada a derecho, y resolver por razones y determinaciones puramente jurídicas, como se ha dicho precedentemente” (Sentencia 184/1988, p. 8).

Sin embargo, la sentencia no veló por la independencia del Poder Judicial y la SCJ en tanto qué casos juzgar y cuáles no; incluso, podría decirse que hizo todo lo contrario: relegó su postetad de juzgar los casos al Poder Ejecutivo. Esto permitió que la impunidad sobre los delitos cometidos en dictadura siguiera vigente ya que los que integraron el Ejecutivo en 1988 promovían una memoria de elogio y de una “transición en paz”. Y, en tanto esto fue así, avaló la posibilidad de no mantener “accountable” quienes habían ostentado el poder en el período de facto.

En cambio, en la declaración de 2009, se puede observar una posición contraria a la de 1988. La misma reivindica la independencia y separación de poderes, no solo por lo que implica la declaración de un proceso como inconstitucional como forma de poner en funcionamiento la accountability horizontal, sino también, por declarar inconstitucional una ley que doblega al sistema judicial y su funcionamiento al ejecutivo por decisión del legislativo.

De todas formas, como ya se mencionó, por las características en el diseño y poder de la SCJ uruguaya, las funciones de accountability horizontal cuentan con sus limitaciones. La más significativa es el alcance de sus decisiones de inconstitucionalidad, ya que estas aplican solamente para el caso en el que se presenta el recurso, como se mencionaba anteriormente. Es decir, se deberán presentar siempre recursos de inconstitucionalidad para cada uno de los casos mientras la ley cuestionada esté en vigencia. Y, tal decisión, tampoco implica -directa y automáticamente- la derogación de la ley en pugna.

Asimismo, resulta ser el único mecanismo efectivo que tiene el Poder Judicial para controlar tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo ya que en Uruguay el recurso de juicio político, aunque existe, solo puede ser puesto en marcha por el Poder Legislativo⁸ y, a su vez, los legisladores se encuentran respaldados por los fueros parlamentarios⁹ en caso de tener que responder ante la justicia. Se puede concluir, entonces, que, a pesar de que existe una función de accountability horizontal que la SCJ uruguaya puede ejercer, y lo ha hecho con

⁸ La SCJ puede sugerir al Poder Legislativo que cierta acción de un presidente puede ameritar un juicio político, pero no puede comenzar uno por sus propios medios.

⁹ Pueden quitarse, pero debe ser votado en la cámara a la que pertenece el legislador.

respecto a la Ley de Caducidad, es en general una corte limitada en poder y capacidades -en términos de Ríos-Figueroa (2022)-.

Es de destacar que, en algunos casos en los que las leyes han sido declaradas inconstitucionales en reiteradas ocasiones o que existen fallos contradictorios, el Parlamento ha tomado la decisión de dejar sin vigencia la ley en cuestión. Esto tiene relación en cómo conciben los ministros de la SCJ su rol en la política y cómo sus actitudes pueden repercutir en la legislación (Antía y Vairo, 2019b).

En segundo lugar, con respecto a la segunda y tercer pregunta -si hubo cambios en el desempeño de la función de accountability y cuáles han sido los posibles factores que posibilitaron esos cambios- el presente trabajo confirma la existencia de un cambio en el desempeño de las funciones de accountability horizontal por parte de la SCJ en relación con la Ley de Caducidad. Asimismo, también se constata la relevancia de los tres factores principales que dieron lugar a dicho cambio.

Cabe destacar que sobre estos factores se podría profundizar y realizar un trabajo extenso que solo contemplara dicha temática. Dado los límites del presente trabajo, se cumple con el objetivo de esbozar y argumentar el por qué de la relevancia de estos factores para el cambio de la SCJ en el desempeño de sus funciones de accountability. Además del diálogo que se evidencia en el trabajo entre los factores y la arista teórica del mismo.

Así, el cambio de integración de la SCJ, la estructura de oportunidad política que generó la llegada del Frente Amplio al gobierno y el avance en memoria de denuncia y un movimiento social articulado sobre derechos humanos, habrían sido los tres pilares del cambio. Estos sentaron las bases para que la SCJ en 2009 tuviese un contexto político y social más propicio a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad, contexto del cual se carecía en 1988. En efecto, estos tres factores que este trabajo presenta no funcionan de manera aislada, sino que cada uno aporta al cambio. Es decir, existe una multicausalidad del cambio; los factores se combinaron entre sí. Como se mencionaba en el análisis, el contexto político funciona como eje principal de los avances o retrocesos en materia de derechos humanos.

En esta multicausalidad de factores, otros quedan por fuera de este análisis. Estos tres resultan los más relevantes, a mi entender, con respecto al desempeño de la función de

accountability horizontal en cuanto a la Ley de Caducidad por parte de la SCJ. No obstante, otros factores se podrían presentar. Uno de ellos es la influencia que los juicios a nivel internacional seguramente tuvieron sobre el tratamiento de estos temas en Uruguay. Este factor, podría ser importante investigarlo y explorarlo en futuros trabajos. Otro posible factor a agregar e investigar es el cambio de pensamiento en los ministros de la SCJ sobre la forma de ejercer activamente un papel político. Este factor lo exploran tanto Buquet et al (2020) como Antía y Vairo (2019b).

Los primeros, en su estudio sobre la ideología de los ministros de la SCJ en cuanto a las votaciones divididas en los fallos de inconstitucionalidad, mencionan que, si la inconstitucionalidad fuese evidente, todos los magistrados deberían concordar en ello. Así, se puede asumir que, con tan elevado número de votaciones divididas, la inconstitucionalidad ya no es un hecho irrefutable, sino una cuestión más de opinión. “Tal parece que los miembros de la SCJ han dejado de ser meros técnicos especializados que aplican rigurosamente un conjunto de principios jurídicos y han pasado a movilizar en sus fallos otros tipos de consideraciones” (Buquet et al, 2020, p. 141).

Por otro lado, las segundas autoras mencionadas, en su estudio sobre los poderes formales e informales de la SCJ, hacen referencia a que el perfil profesional de los integrantes de la Corte, que la han integrado, predominantemente, jueces con una larga trayectoria en el Poder Judicial, aporta a la configuración restrictiva de la misma. “No obstante, aparecen algunos indicios de cambios en la concepción del rol profesional de los jueces, que podrían estar ambientando un mayor protagonismo de la Corte en el escenario político” (Antía y Vairo, 2019b, pp. 45-46).

Así, se puede afirmar que el contexto político de 1988, con la integración que tenía la SCJ, sin que existiera una estructura de oportunidad favorable, y sin un movimiento social articulado que recién estaba naciendo luego de la dictadura, la decisión del proceso de inconstitucionalidad no tenía el respaldo para ser uno diferente al que fue.

Por el contrario, en 2009, estos factores funcionaron de impulso para la decisión de la SCJ con respecto a la Ley de Caducidad. Sin embargo, y como menciona Buquet et al (2020), si bien podemos constatar una actitud propicia a intervenir políticamente con mayor

frecuencia por parte de la SCJ, “no existe evidencia empírica que revele la naturaleza política de las decisiones judiciales de la SCJ en Uruguay” (p. 138).

En tercer lugar, más allá de todo lo explicado hasta el momento, los avances logrados en materia de derechos humanos y reparación histórica de lo sucedido durante la dictadura, son pasos pequeños en comparación con avances mayores en algunos de nuestros países vecinos. Por ejemplo, el caso argentino es conocido en la región ya que sus juntas militares fueron juzgadas por un tribunal civil inmediatamente después de la dictadura. Asimismo, se han generado políticas públicas para encontrar la verdad de los hechos, como es el Banco Nacional de Datos Genéticos que posee el ADN de las Abuelas de Plaza de Mayo y todos aquellos que dudan de su identidad, pueden consultar.

En Uruguay, se han logrado encontrar algunos de los restos de los desaparecidos - mediante las excavaciones impulsadas por el gobierno de Tabaré Vázquez y continuadas posteriormente- y obtener condenas para algunos de los militares responsables de los delitos -la mayoría condenados entre 2006 y 2020-. También, a pesar del rechazo de la sociedad uruguaya en el plebiscito de 2009 para derogar la Ley de Caducidad por mínimo margen, en 2011 se aprobó la ley N° 18.831, que reestablece la pretensión punitiva del Estado hasta el 1° de marzo de 1985 y declara los delitos cometidos en ese período como de lesa humanidad. Aunque desde 2013 ha habido múltiples sentencias por parte de la SCJ que la declaraban inconstitucional, generando marchas y contramarchas en el proceso por la obtención de justicia.

Sin embargo, esto no se ha traducido en un avance en la verdad en cuanto a esclarecer los hechos y recuperar información de ese momento. Por ello, Madres y Familiares continúan hasta nuestros días convocando la Marcha del Silencio con la consigna latente de la interrogante que nos interpela a todos: “¿dónde están?”. Tampoco se ha traducido en un consenso social. Las memorias que Allier Montañó (2010) introduce siguen en disputa en el espectro político.

En cuarto lugar, aunque esta conclusión excede los límites de este trabajo, la declaración de inconstitucionalidad de 2009, además de la accountability horizontal que ejercía la SCJ y la ratificación de su independencia frente a los poderes electos, era significativa para aquellos que durante tanto tiempo se les había negado la justicia frente a

los delitos de los que habían sido víctimas sus seres más queridos. Era el símbolo de un posible avance hacia una sociedad que consensuara la memoria de denuncia, aunque con la información obtenida en nuestros días se puede afirmar que no fue así. Los fiscales que han logrado llevar a cabo procesos judiciales, con procesamientos de militares y civiles por los delitos cometidos en la dictadura, están posicionados en los hombros de aquellos y aquellas que quisieron actuar frente a la impunidad y no pudieron. Ya sea porque no se les permitió directamente o porque el contexto político no estaba a su favor.

Por último, sobre lo desarrollado en el presente trabajo existen diferentes horizontes de estudio. Por un lado, se podría investigar si las funciones accountability horizontal que posee la SCJ uruguaya repercuten en la sociedad, si realmente impactan en las decisiones y en la percepción de la ciudadanía sobre determinados temas. Por otro lado, se podría profundizar sobre si una SCJ que posee una autonomía media y autoridad baja es una que resulta realmente independiente de los poderes electos. Aunque las funciones de accountability horizontal sean utilizadas, teniendo en cuenta el diseño y poder de la SCJ uruguaya, tal vez no sea independiente completamente hasta que exista una reforma constitucional que así lo avale.

También, se podría profundizar acerca de si las funciones de accountability horizontal que la SCJ uruguaya puede ejercer hoy en día, resultan suficientes para el control efectivo - y no solo formal- y sea realmente una forma de obligar a los poderes electos a rendir cuentas. Y, en esta misma línea, investigar cómo rinde cuentas el Poder Judicial a la ciudadanía y abrir el debate sobre si la elección de los jueces, fiscales, ministros, es realmente democrático o no.

Son múltiples las vías en la que la Ciencia Política como disciplina puede colaborar a generar conocimiento acerca del Poder Judicial. Y, por supuesto, la Ciencia Política, en diálogo con otras disciplinas como pueden ser la historia o el derecho, en trabajos tanto teóricos como empíricos, hagan del Poder Judicial uno más estudiado, más conocido, con sus aportes valiosos a esta sociedad, a la democracia y, también, que muestren y caractericen sus limitaciones.

Por lo pronto, resulta menester hacer énfasis en las respuestas que se buscaban en el presente trabajo: la SCJ uruguaya no siempre pudo ejercer su accountability horizontal con

respecto a la Ley de Caducidad; cuando sí la ejerció, los resultados en una ocasión faltan a la independencia y separación de poderes (1988), y en la otra las ratifica (2009). Asimismo, hubo cambios en el ejercicio de la misma y estos cambios se deben a tres factores principales: el cambio de integración de la SCJ, la estructura de oportunidad política que generó el Frente Amplio en el gobierno y el movimiento social impulsado por las organizaciones de derechos humanos, en especial Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos.

Bibliografía:

- Allier Montaño, E. (2010). Batallas por la memoria. Los usos políticos del pasado reciente en Uruguay, 243-73. México: Trilce-Unam, “Epílogo”.
- Antía, F. y Vairo, D. (2019a). La Suprema Corte de Justicia en Uruguay: entre instituciones formales e informales (1985 – 2018). *Revista Opera*, N°24, 2019, Enero – Junio, pp. 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*. N°28. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Batthianny, K., Cabrera, M. (coord.) (2011). Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- Bidegain, G., Freigedo, M., Puntigliano, D., (2021). Nuevas conflictividades y vínculos entre movimientos sociales, partidos políticos y gobierno en el Uruguay progresista (2005 – 2020). *Sociologias*, Porto Alegre, año 23, n°58, pp.388 – 417. Porto Alegre, Brasil.
- Brinks, D., Blass, A., (2017). Rethinking judicial empowerment: the new foundations of constitutional justice. Oxford University Press and New York University School of Law.
- Buquet, D., Schmidt, N., Moraes, J. (2020). La política de la independencia judicial: explorando las decisiones de la Suprema Corte en Uruguay (1989-2018). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N°29. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Chargoña, P. (2011). Avances, retrocesos y desafíos en la lucha judicial contra la impunidad. En “Luchas contra la impunidad. Uruguay 1985 – 2011.”. Fried, G., Lessa, F. (comp.). (2011). Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.
- Dahl, R. (1992). “La democracia y sus críticos”. *Capítulo 1: La primera transformación: hacia la ciudad – Estado demócrata*. Editorial Paidós. Barcelona, España.
- Demasi, C. (2011). Conviviendo con la caducidad. Democracia, república y derechos humanos en Uruguay. En “Luchas contra la impunidad. Uruguay 1985 – 2011.”. Fried, G., Lessa, F. (comp.). (2011). Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.
- George, A. y Bennett, A. (2005). Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. BCSIA Studies in International Security. MIT Press. Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos.
- Gloppen, S., Bruce, W. Gargarella, R., Skaar, E., Kinander, M. (2010). “Courts and Power in Latin America and Africa”. Palgrave Macmillan, St. Martin Press, Estados Unidos.
- Latinobarómetro, (2015). *La confianza en América Latina 1995 – 2015*. Santiago de Chile.
- Lessa, F. y Freid, G. (2011). Las múltiples máscaras de la impunidad: la Ley de Caducidad desde el Sí Rosado hasta los desarrollos recientes. En “Luchas contra la impunidad. Uruguay 1985 – 2011.”. Fried, G., Lessa, F. (comp.). (2011). Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.

- Lessa, F. (2019). La investigación de los delitos de lesa humanidad en Sur América. Desafíos para el presente y futuro. Análisis de políticas y líneas de acción sugeridas. Latin American Centre, University of Oxford.
- Ley 15. 848 de 1986. Ley de Caducidad de la pretensión punitiva del Estado. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15848-1986>
- Mainwaring, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En “Democratic Accountability Latin America” *Part I: conceptual and theoretical issues*. Mainwaring, S., Welna, C. (2003). Oxford University Press. Oxford, Inglaterra.
- Monestier, F. (2007). Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985 – 2004). Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/semi/2004/partidos/mone.pdf>
- Moreno, E., Crisp, B., Shugart, M. (2003). The Accountability Deficit in Latin America. En “Democratic Accountability Latin America” *Part I: conceptual and theoretical issues*. Mainwaring, S., Welna, C. (2003). Oxford University Press. Oxford, Inglaterra.
- O’Donnell, G. (2003). Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. En “Democratic Accountability Latin America” *Part I: conceptual and theoretical issues*. Mainwaring, S., Welna, C. (2003). Oxford University Press. Oxford, Inglaterra.
- Rapley, T. (2014). Los análisis de la conversación, del discurso y de documentos en Investigación Cualitativa. Ediciones Morata. Madrid, España.
- Ríos-Figueroa, J. (2022). “Poder Judicial y democracia”. Instituto Nacional Electoral. Ciudad de México, México.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2014). La investigación cualitativa. En “Estrategias de Investigación cualitativa”. Editorial Gedisa. Barcelona, España.
- Suprema Corte de Justicia (1988). Sentencia No. 184/1988, Proceso de inconstitucionalidad. Montevideo, Uruguay.
- Suprema Corte de Justicia (2009). Sentencia No. 365/2009, Proceso de inconstitucionalidad. Montevideo, Uruguay.
- Skaar, E. (2011). Impunidad versus responsabilidad jurídica: el rol de la Ley de Caducidad en Uruguay. En “Luchas contra la impunidad. Uruguay 1985 – 2011.”. Fried, G., Lessa, F. (comp.). (2011). Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.
- Skaar, E. (2013). Wavering Courts: From Impunity to Accountability in Uruguay. *Journal of Latin American Studies*, 45, pp. 483 – 512.