

Seminario PNUD
Ministerio Justicia en Uruguay
Montevideo 25 de junio 2025

Buenos días y buenas tardes a todos y todas,

Quiero comenzar celebrando la realización de este seminario internacional que tiene como fin impulsar la creación de un Ministerio de Justicia en Uruguay. Agradezco al Presidente de la República por su invitación a participar en tan importante seminario. Agradezco, igualmente esta invitación al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay, especialmente a la Dra. Paloma Morazo, representante residente del PNUD en Uruguay.

Extiendo un saludo a los asistentes, a las autoridades políticas y judiciales, académicos, representantes de organizaciones sociales y gremiales, y a los representantes de organismos internacionales. Saludo igualmente, a los integrantes de la Mesa 1, a la Dra. Ana Linda Solano, y especialmente a la Exministra y Magistrada Pilar Llop y al Exministro Germán Garavano. Extiendo, asimismo, un saludo al Dr. Santiago Pereira Campos, quien estará participando conmigo en esta segunda mesa, y por supuesto, a nuestro secretario general adjunto por Uruguay el Dr. Daniel Trecca.

Desde la COMJIB consideramos que la creación de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJDDHH) es fundamental para garantizar la cohesión institucional, el acceso efectivo a la justicia y la protección integral de los derechos humanos en un Estado democrático.

Su diseño—inspirado en experiencias de la región—debe priorizar la especialización técnica, la coordinación interinstitucional y el enfoque en vulnerabilidad, siempre dentro de los marcos democráticos y constitucionales que impiden injerencias en la autonomía judicial.

La necesidad de su creación y su contribución al Acceso a la Justicia y a la garantía de Derechos Humanos surge de múltiples dimensiones:

A) Centralización y articulación de políticas públicas

Actualmente, las competencias del Poder Ejecutivo en Justicia y Derechos Humanos en Uruguay se encontrarían distribuidas entre varias instituciones el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio del Interior y la Presidencia de la República.

Esta dispersión podría estar generando duplicidad de esfuerzos, vacíos en la atención a grupos vulnerables y falta de coordinación en la implementación de estándares internacionales.

Un MJDDHH unificaría estas funciones bajo una misma rectoría, permitiendo:

- Diseñar políticas nacionales coherentes y transversales.
- Optimizar recursos humanos y económicos.

- Garantizar la continuidad de las estrategias de derechos humanos más allá de los ciclos políticos.

B) Enfoque en derechos humanos y grupos vulnerables

El MJDDHH prioriza a poblaciones en situación de vulnerabilidad (mujeres, indígenas, adultos mayores) mediante:

- **Empoderamiento jurídico, asistencia legal gratuita y especializada:** Contribuyendo a políticas públicas transversales en apoyo y desarrollo de la Defensa Pública a través de la educación en derechos y la articulación con las instituciones del sistema de justicia.
- **Sistemas de monitoreo:** Implementación de herramientas para evaluar políticas y cumplir recomendaciones de órganos internacionales.
- **Transversalización del enfoque de derechos:** Incorporación de estándares humanos en todas las políticas públicas, como impulsa la COMJIB desde el Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia.

C) Eficiencia en el acceso a la justicia

El Ministerio debe contribuir a la eliminación barreras geográficas, económicas y culturales mediante:

- **Simplificación de trámites:** Unificación de registros y servicios.
- **Mediación y justicia comunitaria:** Promoción de mecanismos alternativos para resolver conflictos sin judicialización innecesaria.
- **Tecnificación de servicios:** Uso de plataformas digitales para agilizar procesos.

D) Alineamiento con estándares internacionales en materia de DDHH

- **Articulación con organismos internacionales:** Implementación de redes interinstitucionales con Naciones Unidas, como las desarrolladas en Paraguay.
- **Rendición de cuentas:** Seguimiento a compromisos en derechos humanos ante el Sistema Interamericano y la ONU

Desde el ámbito internacional, queda claro que, en primer lugar, el MJDDHH debe operar dentro de límites claros:

- **Respeto a la separación de poderes:** Sin ingerencia sobre tribunales (atribución exclusiva de la Suprema Corte) ni funciones jurisdiccionales.
- **Rol no jurisdiccional:** Su ámbito se limita a políticas públicas, asistencia técnica y coordinación interinstitucional.
- **Articulación con sociedad civil:** Diseño participativo de políticas, evitando el aislamiento burocrático.

Todo ello nos conecta con la respuesta a desafíos históricos en Uruguay

Como sabemos, Uruguay experimentó ministerios de justicia en 1883 y 1911, pero fueron suprimidos tras la dictadura (1985), dejando un vacío institucional que persiste hace cuatro décadas. La creación de un MJDDHH:

- Corrige una fragmentación histórica que debilita la gobernanza democrática.
- Evita asociaciones con modelos dictatoriales al establecer salvaguardas constitucionales que impiden injerencias en el Poder Judicial.
- Recupera la capacidad estatal para coordinar registros, políticas penitenciarias y defensa jurídica del Estado.

La experiencia comparada en Iberoamérica ofrece lecciones fundamentales para el diseño de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJDDHH) en Uruguay, centradas en gobernanza, acceso a la justicia, protección de derechos humanos y salvaguardas institucionales.

Antes de nombrarlas, me gustaría referirme al Proyecto de Ley que ha sido aprobado en primera lectura por el Senado de la República Dominicana, el pasado 5 de junio, y que pretende crear un Ministerio de Justicia, iniciativa que viene siendo impulsada desde el año 2022 por el poder ejecutivo. Esta normativa tiene la finalidad de

fortalecer el sistema de justicia en República Dominicana, y a la vez, crear y organizar su estructura y funciones.

Ahora bien, me detendré a exponer las lecciones que tenemos de la experiencia comparada, para implementar un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en Uruguay:

Modelos de gobernanza eficientes

- **Especialización por viceministerios:**

Países como Perú y Chile estructuran su ministerio con viceministerios autónomos: uno para justicia y otro para derechos humanos. Esto evita la dispersión de competencias y permite políticas focalizadas (ej: Defensa Pública en Perú para grupos vulnerables).

- **Articulación interinstitucional:**

Colombia demuestra que la coordinación entre ramas del Estado (ejecutivo, judicial, legislativo) es clave para políticas coherentes. Su modelo evita duplicidades en registros civiles, defensa jurídica del Estado y política penitenciaria.

- **Autonomía técnica:**

El Reino Unido prioriza la independencia operativa, separando claramente las funciones políticas de las técnicas (diseño de políticas vs. gestión diaria).

1. Acceso a la justicia centrado en personas

- **Resolución de necesidades jurídicas insatisfechas:**

1. Perú usa carpas itinerantes ("Caravana de Justicia") para llevar asistencia legal a zonas remotas, Colombia las casas de justicia itinerantes.
2. Paraguay crea redes con municipios y ONG para mediación comunitaria, reduciendo judicialización innecesaria.

- **Tecnificación inclusiva:**

Plataformas digitales unificadas (ej: Perú) agilizan trámites de registros civiles, defensa pública y consultas legales, Colombia implementó la plataforma LegalApp como instrumento de acercamiento al ciudadano en aspectos de consultas jurídicas, replicando el principio de **acceso amplio** del Convenio Iberoamericano de Acceso a la Justicia (también administrativa)

- **Enfoque en vulnerabilidad**

Chile prioriza asistencia jurídica especializada para víctimas de violencia de género, adultos mayores y comunidades indígenas, siguiendo las *Cien Reglas de Brasilia*.

2. Protección de derechos humanos con monitoreo efectivo

- **Sistemas de seguimiento:**

Con herramientas que evalúa políticas públicas y cumple recomendaciones de la ONU en tiempo real.

- **Cooperación internacional:**

Paraguay destaca el rol del MJDDHH como articulador de redes con organismos como la OACNUDH y la CIDH, optimizando recursos para informes y cumplimiento de tratados.

- **Transversalidad:**

España y Portugal integran el enfoque de derechos humanos en todas las

políticas estatales (educación, salud, vivienda), evitando tratarlas como áreas aisladas.

3. Riesgos a evitar

- **Injerencia en el Poder Judicial:**

El fracaso del ministerio durante la dictadura uruguaya (1976-1985) enseña que **ninguna atribución puede invadir la autonomía judicial**. La Suprema Corte debe mantener la superintendencia exclusiva sobre tribunales.

La arquitectura de un Ministerio de Justicia es clave, debe estar escindido del Poder Judicial, garantizar los derechos humanos y el acceso a la justicia, su línea basilar es formular la política del Estado en materia de justicia.

- **Fragmentación institucional:**

La experiencia muestra que la dispersión de competencias (ej: derechos humanos en una secretaría, justicia en otro ministerio) debilita la rectoría. La centralización es indispensable.

- **Desvinculación con la sociedad civil:**

Modelos que fracasan al ignorar la participación ciudadana. Uruguay debe replicar el éxito paraguayo, donde el MJDDHH co-diseña políticas con ONG y comunidades.

CONCLUSIÓN: CLAVES PARA URUGUAY

El MJDDHH uruguayo debe ser un **órgano rector técnico-político** que:

1. **Centralice competencias** dispersas (registros, defensa pública, DD.HH.) sin invadir la autonomía judicial.
2. **Adopte modelos probados:** Viceministerios especializados, sistemas de monitoreo y trabajo con redes comunitarias.
3. **Incorpore innovación:** Tecnificación de servicios y justicia restaurativa, alineados con el Convenio Iberoamericano.
4. **Evite riesgos históricos:** Ninguna atribución debe replicar el control político de la dictadura.

La experiencia iberoamericana confirma que un MJDDHH sólido y articulado con la COMJIB y el PIAJ—es una de las piedras angulares para poder construir un Estado democrático que garantice **acceso real a la justicia** y **protección efectiva de derechos humanos**.

3.- ¿Cómo incide la ausencia de un Ministerio de Justicia en Uruguay en su relación con organizaciones internacionales que abordan temas de justicia?

En primer lugar, es importante recalcar que Uruguay cuenta con instituciones judiciales sólidas que demuestran su compromiso con el Estado de Derecho, ante lo cual, la creación de un Ministerio de Justicia significaría un impulso en varios sentidos a las relaciones de Uruguay con las organizaciones internacionales, entre ellos los siguientes:

- A) **Contar con un referente institucional** a nivel internacional para presentar al país en foros multilaterales en materia de justicia y derechos humanos, fomentando así mismo, la cooperación internacional con organismos internacionales como la COMJIB, que promueven la elaboración de políticas públicas de justicia: justicia restaurativa, justicia penal, justicia transicional, justicia digital, acceso a la justicia, entre otros.
- B) **Posicionar al país a nivel internacional:** Una entidad como un Ministerio de Justicia permitiría, en colaboración con los organismos internacionales, dar visibilidad a las buenas prácticas y la experiencia de Uruguay en materia de justicia, visibilizando su compromiso con el Estado de derecho, la protección íntegra de los derechos humanos y el efectivo y adecuado acceso a la justicia para toda la población.
- C) **Facilitar las posibilidades de Uruguay para acceder a programas de cooperación** internacional, asistencias técnicas, y financiamiento en materia de justicia, contando con una contraparte especializada y con capacidad jurídica, que permita suscribir acuerdos con los organismos internacionales para la elaboración y promoción de políticas públicas judiciales, como lo hace la

COMJIB, en materia de: acceso a la justicia, equidad de género en la justicia, la digitalización de la justicia, cooperación jurídica internacional en temas civiles y penales, formaciones especializadas dirigidas a los operadores de justicia, entre otros.

D) Impulsar y promover el diálogo político y técnico con actores internacionales y la coordinación de compromisos multilaterales, tales como, la elaboración de informes, seguimiento y elaboración de recomendaciones y la implementación de estándares globales compartidos en materia de justicia como el acceso a la justicia, el debido proceso y garantías judiciales, la cooperación jurídica internacional, etc.

Para concluir, permítanme compartir la experiencia de Colombia: en el año 2003 se eliminó el Ministerio de Justicia, fusionándolo con el Ministerio del Interior, entre otras razones por temas económicos. Sin embargo, en el año 2011 se tuvo que crear nuevamente como Ministerio de Justicia y del Derecho, toda vez que se constató que el objetivo propuesto de ahorro fiscal al momento de su fusión con el Ministerio del Interior, no se cumplió y, además desde el punto de vista del desarrollo de las políticas en justicia, no se logró una mayor eficiencia. Su eliminación en el 2003 fue un craso error estructural y de todo orden. Resultó más costoso para el Estado, los derechos y la justicia, no tener ministerio que tenerlo, fue una economía en legitimidad, dañina, como dice la sabiduría popular: “lo barato sale caro”. Es importante recalcar que esta es una oportunidad de oro para Uruguay, de crear un Ministerio de Justicia para el Siglo XXI, que sea moderno en la región.