



*Misión Permanente del Uruguay  
ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras  
Organizaciones Internacionales*

NV/002/2025

La Misión Permanente del Uruguay ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra saluda muy atentamente a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos - Subdivisión de Procedimientos Especiales -, y tiene el honor de hacer referencia a la comunicación AL URY 4/2024 de fecha 5 de noviembre de 2024 de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados.

Al respecto, la Misión Permanente del Uruguay tiene el agrado de remitir la nota del Ministro interino de Relaciones Exteriores del Uruguay, transmitiendo información de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay.

La Misión Permanente del Uruguay ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra hace uso de la oportunidad para reiterar a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos - Subdivisión de Procedimientos Especiales - las seguridades de su más alta consideración.



Ginebra, 2 de enero de 2025.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos  
Subdivisión de Procedimientos Especiales  
Ginebra

## *Ministerio de Relaciones Exteriores*

Montevideo, 30 de diciembre de 2024

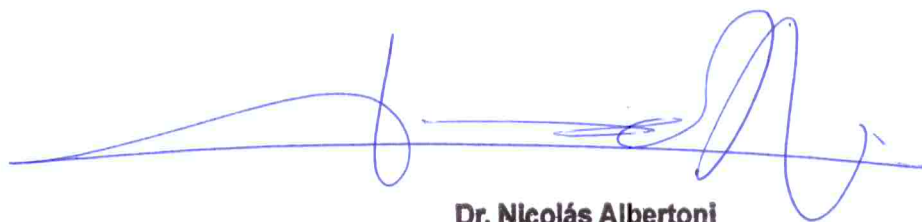
Señor Alto Comisionado:

*Tengo el honor de dirigirme al señor Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en relación a la Nota AL URY 4/2024 de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de fecha 05 de noviembre de 2024.*

*Consultados los organismos competentes se procede a enviar la información en respuesta de las observaciones realizadas.*

*El Gobierno de Uruguay reafirma una vez más su total compromiso y apoyo con el sistema universal de promoción, protección y defensa de los derechos humanos y su firme deseo de continuar trabajando incansablemente para elevar los estándares internacionales de derechos humanos.*

*Hago propicia la oportunidad para reiterar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las seguridades de mi más alta consideración.*



**Dr. Nicolás Albertoni**  
Ministro Interino de Relaciones Exteriores

**Al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**  
**Señor Volker Türk**  
**GINEBRA**



**Oficio N.º O/33/01/002053/2024**

**Origen: FISCALIA — Dirección General — Secretaría Dirección General**

**Destino: Ministerio de Relaciones Exteriores — Dirección General para Asuntos Políticos**

**Fecha de creación: 29/11/2024 16:48:14**

*Ministra Alejandra Costa*

*Directora General Adjunta para Asuntos Políticos*

*Ministerio de Relaciones Exteriores*

*Presente*

Me dirijo a Ud. en respuesta a su nota de fecha 7 de noviembre referida a la solicitud recibida por parte de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados - AL URY 4/2024.

La actual Fiscalía de Corte ha logrado un impasse en las filtraciones en las investigaciones hacia los medios de prensa y un relativo cese de hostilidades respecto de la tarea de los Fiscales. Se ha profundizado la Seguridad de la Información y se siguen procedimientos disciplinarios que favorecen la buena gestión.

Se respeta íntegramente la independencia técnica de los Fiscales en los casos sometidos a su investigación.

No se poseen facultades legales para incidir en algunos aspectos indicados por la Relatora, como la selección y designación de Fiscal General definitivo o la asignación de mayor presupuesto.

Si la época de definición del próximo presupuesto (año 2025) encuentra a la suscrita aún en la Subrogación del actual cargo, se hará la máxima contribución al entendimiento colectivo de la necesidad de dotar al organismo de persecución penal de los medios humanos, materiales y financieros mínimos necesarios para un cumplimiento efectivo.

Serán los poderes Ejecutivo y Legislativo los que tendrán la responsabilidad de aceptar la propuesta, modificarla o desecharla.

Tampoco es posible responder el por qué del ataque político y social a esta Institución pero una gestión seria adusta y menos mediática podría contribuir a lograr un objetivo disuasorio en ese sentido.

Respecto de la protección de los Fiscales en materia de riesgos de incurrir en responsabilidad civil ha avanzado legislativamente devolviendo el sentido originario a la interpretación del art 24 y 25 de la Constitución (art. 13 de la Ley 20360)

Tal como señala la Relatora en referencia a los riesgos de las Instrucciones Generales se ha entendido por la suscrita que esos lineamientos permitidos por la Ley, es bueno que se estudien profundamente, Además, de considerarse urgente algún aspecto de la tarea fiscal que requiera una instrucción, se convocará al órgano legal y se analizarán las opciones.

Quedando a disposición para cualquier otra aclaración que se estime pertinente, hago propicia la ocasión para saludarla con mi más respetuosa y distinguida consideración.



*Dra. Mónica Ferrero*  
*Fiscal de Corte y Procuradora General*  
*de la Nación (S)*



Montevideo, 30 de diciembre de 2024.

Señor Ministro de Relaciones Exteriores

Ing. Omar Paganini

Presente.

De mi consideración:

En respuesta a las inquietudes planteadas por Nota AL URY 4/2024 de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de fecha 05 de noviembre de 2024, se hacen llegar estas consideraciones del Ministerio de Educación y Cultura, en tanto que Administración por la que se vincula con el Poder Ejecutivo el servicio descentralizado "Fiscalía General de la Nación".

**I) Puntualización previa.**

En la República Oriental del Uruguay, conforme con la Constitución vigente, existe un régimen democrático republicano, con separación e independencia plena de los poderes del Estado.

Por ello, gran parte de los planteos realizados por la Relatora Especial, escapan a la competencia del Poder Ejecutivo, correspondiendo al Poder Judicial o al Poder Legislativo, según cada caso.

No obstante lo cual, pasaremos a dar respuesta a vuestros planteos, demostrando la plena vigencia de la independencia de los señores integrantes del Ministerio Público y Fiscal.

**II) Consideraciones generales a los planteos.**



*1) Modificación y esfuerzos por debilitar la arquitectura institucional y el funcionamiento independiente de la Fiscalía.*

En realidad, las facultades discrecionales de los fiscales en las investigaciones penales a las que se hace referencia, tanto la “suspensión condicional del proceso” cuanto el alcance de los procedimientos abreviados y la aplicación del “principio de oportunidad”, fueron inicialmente conferidas por la Ley N° 19.293, de 19 de diciembre de 2014, aprobada por el Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo de acuerdo al procedimiento de elaboración de las leyes previsto en la Constitución de la República Oriental del Uruguay (artículos 133 a 146).

Las modificaciones a las que se hace referencia fueron aprobadas por la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020, emanada del Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo de acuerdo al mismo procedimiento constitucional referido en el párrafo anterior.

En suma, la arquitectura institucional y la forma de funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación se encuentra establecida en ley, y sus modificaciones también deben realizarse por ley.

Es correcto señalar que desde el año 2021 no se designó un nuevo Fiscal General ante la renuncia del último titular. Pero no puede omitirse que ello ha sido imposible debido a que no se ha podido alcanzar las mayorías requeridas en el Senado para su nombramiento. En efecto, nuestra Constitución dispone que el Fiscal de Corte debe ser designado por el Poder Ejecutivo, con venia de la Cámara de Senadores otorgada por tres quintos de votos del total de componentes, mayoría que no se ha logrado a pesar de los esfuerzos que nos consta se realizaron en la órbita del Poder Legislativo. Más allá de que no se comparte que ello “*limita las operaciones de la Fiscalía a actividades esenciales y afecta su capacidad para tomar decisiones a mediano y largo plazo*”, lo que sería, en todo caso, una debilidad de la entidad y la capacidad de lograr consensos entre los profesionales que la integran, no existe posibilidad alguna que nuestro País ensaye cualquier otra vía de designación de un Fiscal de Corte que no sea la prevista en la Constitución Nacional, por lo que, al respecto, se seguirán



haciendo los esfuerzos pertinentes, como hasta el presente, para proceder a la designación pendiente en la forma en que la Constitución consagra. Sin perjuicio de ello, se buscaron soluciones que permitieran el normal funcionamiento del Organismo mientras no se alcanzan las mayorías requeridas. Así, el 20 de octubre de 2022 se aprobó el artículo 406 de la Ley N°20.075, por el que se estableció el mecanismo de subrogación del Fiscal Adjunto de Corte, ante la posible y eventual vacancia del cargo de Fiscal de Corte y, aún, del Fiscal Adjunto. A consecuencia de esta disposición legal, la Fiscalía General de la Nación cuenta con un Fiscal Adjunto subrogante quien, por imperio legal, corresponde al Fiscal de Montevideo de mayor antigüedad en el cargo.

En cuanto a algunas iniciativas legislativas, cabe puntualizar que en nuestro país no existen restricciones a las iniciativas de “actores políticos”, más allá de las que puedan surgir de la propia Constitución. Concretamente, el proyecto de ley al que se hace referencia fue presentado el 4 de agosto de 2020 y no llegó nunca al Plenario de la primera cámara pues en estos cuatro años no salió de la Comisión que lo estudia. Más aún, ya cerrada la legislatura, esa misma iniciativa no puede ser considerada por la nueva legislatura que se iniciará el 15 de febrero de 2025, salvo que se le dé nuevo impulso.

En relación a los salarios de los señores Fiscales y su “equiparación” con el de los Jueces del Poder Judicial, cabe consignar la génesis de la situación creada al respecto. En oportunidad de la aprobación del Presupuesto del Estado para el período 2010-2015, el Gobierno de turno aplicó un importante aumento salarial a los cargos de confianza del Poder Ejecutivo, sin hacerlo extensivo a los miembros del Poder Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, entre otros organismos, rompiendo con una equiparación salarial de larga data y contraviniendo normas constitucionales. Esta grave distorsión salarial generó múltiples reclamos judiciales y el inicio de un proceso largo y costoso, tendiente a la recomposición de la equiparación de los salarios. La situación ha avanzado notoriamente en los últimos dos períodos de Gobierno, y la solución



definitiva se encuentra inevitablemente ligada a la disposición de los recursos presupuestales necesarios.

En cuanto a la insatisfacción manifiesta en el informe por la diferencia entre los recursos presupuestales requeridos y los acordados en 2023, no obedece a cuestiones particulares en el relacionamiento del Poder Ejecutivo (que proyecta los presupuestos) y el Poder Legislativo (que los aprueba) con la Fiscalía General de la Nación, sino a una situación general que afectó a la economía uruguaya producto de dos acontecimientos graves e imprevistos:

- La crisis provocada por la Pandemia del COVID-19 (2020-2022);
- Una de las peores sequías sufridas en la historia del País (2020-2023);

Estos dos hechos, con sus grandes consecuencias en el orden financiero, económico y social, tuvieron impacto directo en los presupuestos nacionales, redundando en restricciones a los incrementos solicitados por los diferentes organismos y en la determinación de las prioridades dadas por el Poder Legislativo al respecto.

Nuevamente, es absolutamente cierto que la Ley N° 19.483, de 5 de enero de 2017, consagró una determinada integración y forma de funcionamiento del Consejo Honorario de Instrucciones Generales. Igualmente cierto es que el artículo 746 de la Ley N° 19.924, de 18 de diciembre de 2020, modificó esa integración y forma de funcionamiento. En consecuencia, un legítimo acto legislativo posterior en el tiempo modificó lo dispuesto por un legítimo acto legislativo anterior.

De todas formas, lo que importa es que las Instrucciones Generales – reiteramos, admitidas en el derecho comparado – están regladas por Ley y deben formularse por escrito, siendo públicas.

Resulta bien pertinente referirnos a lo desarrollado en la publicación encargada por la distinguida Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denominada “Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el



Estado de Derecho en las Américas”, en la que se reconoce la existencia de diversos sistemas en los Estados del hemisferio en relación a la independencia de las Fiscalías, y, entre ellos, las Fiscalías vinculadas con diversos grados con el Poder Ejecutivo.

En relación a los sistemas como el uruguayo, la publicación citada, siguiendo el criterio del Consejo de Europa, entiende que la autonomía se expresa en tanto “en el caso donde las Fiscalías estuvieran adscritas al Ejecutivo, el Consejo de Europa ha recomendado que cuando el Gobierno dicte instrucciones de carácter general, esas instrucciones deberían ser por escrito y publicadas.” (pág. 18 parágrafo 38, ob. cit.).

Este pasaje resulta de especial importancia desde que uno de los fundamentos de la solicitud es que la ley previó mayor participación del Poder Ejecutivo en el Consejo Honorario de Instrucciones Generales, lo que no solo no es reprochado por la publicación, sino que resulta reconocido como válido y condicionado en su funcionamiento, a la forma en que funciona en nuestro país. Más aún, prevé la posibilidad de instrucciones vinculadas a casos específicos, lo que se encuentra vedado por la norma nacional.

En conclusión, en este punto, las muy legítimas opiniones de instituciones académicas a las que refiere la Relatora no determinan, de por sí, ni la limitación a la voluntad de los representantes del soberano, ni tampoco invalidan la legitimidad del nuevo diseño del Consejo Honorario que cumple con los estándares internacionales.

En otro orden, se hace referencia a otra iniciativa legislativa de un partido político, que fuera presentada en abril de 2022, a cuyo respecto caben las mismas puntualizaciones que las formuladas en relación al proyecto de ley de conformación de un triunvirato a cargo de la Fiscalía General de la Nación. La iniciativa tampoco ha tenido ningún impacto dado que el propio cuerpo legislativo ignoró absolutamente la misma, la que ya no podrá considerarse –sin nueva presentación por nuevos legisladores- en la próxima legislatura.



Lo que sí resulta alarmante es que se sostenga *“que los legisladores a menudo amenazan con aprobarlo en respuesta a acciones de los fiscales que consideran insatisfactorias”*. En nuestro País, el Poder Legislativo está integrado por 30 Senadores, más la Vicepresidente de la República y por 99 Diputados o Representantes Nacionales. Por tanto, llama poderosamente la atención que cause “amenaza” la manifestación aislada de algún legislador en relación a insistir con un proyecto que, como ya señalamos, no ha sido objeto de tratamiento por las Cámaras.

## *2) Campaña de hostigamiento y desacreditación pública de la Fiscalía por parte de Funcionarios Electos.*

La diferencia entre lo que ocurre a diario en el Uruguay en donde se critica, se discrepa y se cuestiona lo que dice cualquier persona pública y los hechos que están señalándose en el informe parecería provenir del término ***“campaña de hostigamiento”*** y que contienen afirmaciones ***“que parecen ir más allá de la crítica justa y adecuada esperada en una democracia”***.

Como fundamento de esas afirmaciones, se hace referencia a algunas declaraciones de algunos actores políticos que, ciertamente, no son todos los que han criticado duramente la función y aún la imparcialidad de los fiscales, contándose, entre ellos, al último Fiscal de Corte. Pero para que estas afirmaciones puedan conceptualizarse como “campaña de hostigamiento” debería poder probarse o, al menos, sospechar que existe algún tipo de concierto entre los distintos actores, de todos los partidos políticos que han manifestado críticas a la actuación de Fiscales.

Y la referencia incluye aún a quienes no son legisladores y también se han expresado críticamente.

Con respecto a la apariencia de exceder la “crítica justa y adecuada”, sería conveniente conocer cuáles son los parámetros de esa afirmación. La medida incuestionable en relación a la justicia de la crítica, de aquellos que carecen de inmunidad de dichos y opiniones, la brinda el ordenamiento jurídico que sí sanciona los excesos, la difamación y las injurias, pero no castiga la libre expresión de pensamientos y opiniones, sino que las



protege. No ha habido hasta el presente ninguna condena al respecto, desconociéndose siquiera si han existido denuncias.

### *3) Intentos Directos de Actores Políticos para Ejercer Influencia Indevida sobre la Fiscalía*

Efectivamente se difundió la existencia de una reunión de algunos legisladores –a título personal, no en representación del cuerpo legislativo– con el entonces Fiscal General Adjunto. No se tiene conocimiento que el Sr. Fiscal General Adjunto haya efectuado manifestaciones en cuanto a que lo hubieran presionado, no pudiendo el Estado hacerse cargo de las sugerencias de la cobertura mediática.

En relación a las conversaciones privadas del entonces presidente de uno de los partidos integrantes de la coalición de gobierno, se tiene conocimiento que a instancias del propio involucrado se inició un procedimiento en la Fiscalía General de la Nación de la que derivó un investigación administrativa en la que, los funcionarios presuntamente destinatarios de esas presiones, manifestaron con absoluta claridad no haberse sentido presionados de forma alguna, por lo que esas manifestaciones privadas efectuadas, de haber sido veraces, no surtieron efecto alguno. Lo que no es extraño, pues la institucionalidad democrática y republicana en el país está absolutamente protegida y garantizada.

Finalmente parece necesario efectuar algunas puntualizaciones generales en relación con el planteo.

La efectiva ocurrencia de los hechos narrados no brinda veracidad a las intencionalidades y consecuencias que se le asignan en el informe de la relatora.

En efecto, los proyectos de ley se presentaron, pero ni siquiera fueron considerados por el Plenario de ninguna de las Cámaras en la que se presentó cada uno. Las apreciaciones y comentarios públicos y privados – estos últimos filtrados– fueron dichos pero no pasaron de ser más que



apreciaciones a título personal de algunos actores y los que presuntamente estaban dirigidos a presionar, carecieron de efecto alguno en los presuntos presionados.

### III) Consideraciones finales.

Sin perjuicio de entender que todo lo señalado forma parte de las observaciones solicitadas sobre los puntos indicados, debo resumir:

- 1) En los párrafos anteriores se desarrollaron los comentarios y la información referida a las alegaciones formuladas.
- 2) En nuestro país rige en toda su plenitud el Estado de Derecho quedando los poderes públicos también sometidos al ordenamiento jurídico. La actuación de esos poderes se encuentra regulada por normas constitucionales, legales y reglamentarias. La institucionalidad de la Fiscalía General de la Nación quedó regulada legalmente por la Ley N° 19.483, de 5 de enero de 2017, con la modificación introducida por el artículo 746 de la Ley N° 19.924, de 18 de diciembre de 2020. El nuevo procedimiento penal quedó definido por Ley N° 19.293, de 19 de diciembre de 2014, con las modificaciones introducidas por Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020. Todas las normas referidas fueron elaboradas, aprobadas y promulgadas de acuerdo con el procedimiento constitucional de elaboración de normas de rango legal.
- 3) La institucionalidad de la Fiscalía General de la Nación y el marco jurídico que la regula, han funcionado a pleno, sin alteraciones y con todas las garantías del caso. La separación de poderes, pilar del régimen uruguayo, ha sido garante de la independencia de los señores magistrados.
- 4) Desde el año 2021 se mantuvieron innumerables reuniones y negociaciones entre legisladores representantes de los partidos de la coalición de gobierno con los de la oposición, habiéndose manejado privadamente diversos nombres de distinguidos profesionales de larga trayectoria para ocupar el cargo, una vez quedara vacante por el cese del Fiscal General Jorge Díaz. Algunos de esos planteos llegaron a tomar estado público. Lamentablemente no se ha llegado a acuerdo en esta legislatura,



que finaliza el próximo 14 de febrero –aun cuando ya está en receso parlamentario-. La instalación, el próximo 1° de marzo de 2025, de un nuevo Gobierno en el Uruguay, genera la expectativa cierta de que se alcancen las mayorías parlamentarias necesarias para la designación de un Fiscal General.

5) En cuanto a los aspectos presupuestales referidos a la Fiscalía, como ya lo señalamos anteriormente, deben ser analizados en el contexto general que vivió Uruguay (y el Mundo) en el período 2020-2023 y sus consecuencias que hasta hoy perduran. Ahora bien, de conformidad con lo que establece la Constitución uruguaya, en el primer año del nuevo Gobierno que se instala del próximo 1° de marzo se elabora, discute y aprueba en Presupuesto que regirá durante el período 2025-2030, instancia en la cual corresponde la inclusión de todas las iniciativas presupuestales que correspondan.

Finalmente, cabe consignar que desde el Poder Ejecutivo se ha trabajado en forma constante para garantizar, en lo que a sus competencias respecta, la total independencia de la Fiscalía General de la Nación y en dotarla de los recursos necesarios para su normal funcionamiento, aún ante las circunstancias adversas que afectaron la economía nacional.

Gastón Gianero Torrano  
Director General de Secretaría  
Ministerio de Educación y Cultura