



Presidencia
Uruguay



Ministerio
del Interior

Plan Nacional de Seguridad Pública (2025 - 2035)

MESA INTERSECTORIAL: SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL

Relatoría

21 de octubre de 2025

1. Introducción

La presente relatoría sistematiza los principales aportes de la mesa temática sobre sistema de justicia criminal realizada en el marco del cuarto Encuentro por Seguridad del Plan Nacional de Seguridad Pública, llevada a cabo el 21 de octubre de 2025 en Montevideo.

El documento se elaboró a partir de la transcripción del encuentro, con apoyo de herramientas de inteligencia artificial, y fue revisado por la Secretaría Técnica del PNSP. Antes de su publicación, el documento fue validado por los participantes, quienes dispusieron de 48 horas para formular observaciones.

2. Características del evento

Título: Mesa Intersectorial sobre Sistema de Justicia Criminal

Fecha: Martes, 21 de octubre de 2025

Hora: 9:00 a 13:00

Lugar: Sala 2B, Edificio Anexo de Torre Ejecutiva (Liniers 1280, Montevideo)

Número de asistentes:

Moderación: Emiliano Rojido, coordinador del PNSP

Asistencia: Alexandra Berta y Guzmán Pérez

Instituciones participantes

- Alianza de Bomberos del Uruguay (ABU)
- Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU)
- Centro de Educación Popular
- El Abrojo
- Fiscalía General de la Nación (FGN)
- Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)
- JEFATURA DE POLICIA DE CANELONES
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN)
- Ministerio de Salud Pública (MSP)
- Ministerio del Interior (MI)
- Poder Legislativo
- Policía Nacional
- Ni Todo Está Perdido (NITEP)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
- Poder Judicial
- Poder Legislativo
- Secretaría Nacional de Drogas (SND)

Consejo Internacional de Observación y Cooperación ¹

- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
- Organización de los Estados Americanos (OEA)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

3. Desarrollo del Encuentro

3.1 Bienvenida y dinámica de trabajo (9:00 - 9:15)

El moderador dio inicio al encuentro con un agradecimiento por la participación en las instancias anteriores y por las propuestas formales presentadas. Explicó que el objetivo de esta reunión era profundizar en dichas propuestas e ideas, y presentó el cronograma de trabajo previsto.

3.2 Ronda de presentación (9:15 - 9:30)

Cada participante se identificó, indicando institución representada, nombre y cargo.

3.3 Análisis de las propuestas formales (9:30 - 11:00)

3.3.1 Propuesta 1 – Adopción de la regla de *numerus clausus* e implementación del cupo carcelario ([disponible aquí](#))

• Ministerio del Interior

- Consideró que existe un rezago importante en la definición oficial de plazas penitenciarias, siendo necesario una definición clara y consensuado que defina la plaza penitenciaria, no solo como lugar para dormir, sino considerando el acceso a la reinserción social (ratios de tratamiento, tiempo libre, actividades educativas)
- Expresó que la propuesta debe contemplar la creación de un sistema de información periódico (no solo un informe anual) que monitoree la capacidad en tiempo real y los perfiles poblacionales (reincidentes, régimen de seguridad, etc.).

• El Abrojo

- Concordó en la necesidad de establecer un criterio uniforme de lo que es considerado una plaza penitenciaria. Siendo necesario que el criterio sea discutido por el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y por los operadores de justicia.
- Consideró que si se habla de limitar el ingreso a la cárcel, debe de estar acompañada de medidas alternativas a la prisión.

¹ Las agencias internacionales podrán participar de todos los Encuentros en calidad de observadoras, con un rol no deliberativo, velando por el cumplimiento de las "Reglas del diálogo".

- Resaltó la importancia de discutir medidas de suspensión condicional de la pena, que deberían ser complementarias a la propuesta y que actualmente están suspendidas.
- **FGN**
 - Coincidió en que la propuesta implica repensar la reingeniería del sistema de ejecución de penas, revisando e implementando medidas alternativas.
 - Señaló que principios fundamentales como la dignidad humana, establecidos en el Código, han quedado sin aplicación práctica en la ejecución.
- **MSP**
 - Cuestionó quién asumirá el costo político. Argumenta que, si se mantiene la política de encierro, la aplicación de numerus clausus implicaría abrir más plazas, lo que requiere un gran costo logístico y monetario, aparte de la redistribución de recursos humanos.
 - Señaló la situación de centros como Santiago Vázquez, que en los últimos 25 años la estrategia del Estado ha sido utilizar el espacio físico para construir sin un acompañamiento adecuado de las medidas logísticas necesarias.
- **Poder Legislativo**
 - Consideró que el costo monetario de la propuesta es muy alto, lo que dificultaría la adopción de la ley y aumentaría el costo político.
 - Expresó la necesidad de proponer medidas cuya fundamentación incluya el elemento central de que la cárcel genera más violencia, no solo dentro, sino también fuera del centro penitenciario.
 - Señaló que la población no vincula la medida propuesta a una mejoría de la seguridad, siendo necesario la concientización para asegurar el apego.
 - Propuso utilizar inmuebles y padrones vacíos, que son propiedad del Estado para el sistema penitenciario.
- **INISA**
 - Cuestionó si la justicia debería meterse en el control de la plaza penitenciaria, ya que esto podría invadir la órbita del INR y generar tensiones. Sin embargo, reconoció la necesidad de que el Poder Judicial controle la ejecución de las penas.

- **NITEP**

- Sugirió involucrar al MEC (Ministerio de Educación y Cultura) para facilitar la enseñanza de oficios y reducir la reincidencia

3.3.2 **Propuesta 2 Derechos liberatorios y suspensión condicional del proceso (disponible [aquí](#))**

- **OPP**

- Señaló la necesidad de que la medida sea acompañada de un fortalecimiento de la Dirección Nacional de Medidas Alternativas y de una revisión de los criterios de acceso a las penas alternativas, incluso para reincidentes.

- **Poder Judicial**

- Propuso que el Fiscal sea el "guardián" del sistema penal: que decida si el caso va por suspensión condicional o no se judicializa, derivándolo a una agencia estatal especializada (no al sistema de justicia) para que ejecute las medidas.
- Recalcó que el sistema adulto debe aprender del modelo adolescente en cuanto al acompañamiento y los planes de trabajo.
- Consideró que tiene que haber un aparato de contención y cuidado que trace planes y acompañe las medidas, porque si no quedan como placebos que volverán al sistema.

- **Fiscalía**

- Describió al actual control de las medidas no privativas de libertad como deficientes.
- Manifestó la necesidad de correr el foco de tareas comunitarias como "barrer una plaza" a una medida alternativa que aborde la problemática de la persona para evitar la reincidencia.
- Enfatizó la necesidad de incorporar el acompañamiento y la contención de la sociedad civil, no solo el control del cumplimiento legal de la medida.

- **Fundación Educación Popular**

- Señaló que la propuesta se integra perfectamente con el sistema de adolescentes. Destacó que el sistema penal adolescente tiene un modelo establecido de acompañamiento y planes de trabajo (áreas educativa, social, laboral) que podría ser un insumo clave para el sistema adulto.

- **Poder Legislativo**

- Consideró esta propuesta más viable políticamente al ser su fundamentación y aplicación menos arriesgada.

- **Ni Todo Está Perdido**

- Consideró que las poblaciones en situación de calle o con gran vulnerabilidad social tienden a portar armas de bajo calibre para la autoprotección.

3.3.3 Propuesta 3 – Adopción de medidas por parte del Estado que incorporen la Resolución 02/25 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (disponible [aquí](#)).

- **MSP**

- Consideró la propuesta como crucial ya que la falta de acompañamiento en los procesos de crianza de los niños de los privados de libertad facilita su reclutamiento por el crimen organizado, asegurando la sostenibilidad del delito.

- **El Abrojo**

- Enfatizó que la propuesta es indiscutible ya que las personas que visitan a sus seres queridos no pueden ser violentadas por el Estado, celebrando que la propuesta busque construir entornos seguros para múltiples públicos.
- Señaló que el plan debería tener una forma clara de involucrar actores en su medición, sostenibilidad e impacto, manteniendo abiertas rutas de revisión en un tiempo prudencial.
- Consideró que las tres propuestas invitan a analizar la perspectiva de cómo miramos la seguridad, cómo la construimos y cómo pensamos un sistema judicial-criminal que produzca entornos seguros.

- **NITEP:**

- Consideró que las instituciones responsables en las propuestas deberían ser más específicas, sugiriendo involucrar al Ministerio del Interior, al Poder Judicial, y al MIDES para brindar apoyo logístico y financiero para el traslado de las familias.

3.3.4 Propuesta 4 Programa Nacional de Vías Alternativas y Desjudicialización (disponible [aquí](#)).

- **INISA**

- Señaló que la condena tiene efectos que pueden potenciar las vulnerabilidades.

- Por ende, consideró esencial un programa que trabaje con vías alternativas y con la desjudicialización, abordando los casos en coordinación con la fiscalía y aplicando el principio de priorización.
- Consideró que un eventual Ministerio de Justicia sería el órgano ideal para ejecutar esta propuesta, pero mientras tanto señaló al Poder Judicial como un aliado importante, ya que ha tenido iniciativas de justicia restaurativa y mediaciones.

- **Fundación Educación Popular**

- Señaló que el programa debería hacerse diferenciando el abordaje de adolescentes y adultos.

- **FGN**

- Detalló que la Fiscalía y el Poder Judicial ya han firmado un convenio para aplicar la mediación en ciertos casos como medida restaurativa.
- Indicó que las instrucciones de la fiscalía indica que el primer camino, en ciertos casos, debe de ser una medida alternativa y, como última instancia, la prisión. Si bien el apartamiento del fiscal hacia estas instrucciones deben de ser justificados, la comisión responsable en la redacción y actualización no se ha reunido para actualizar o revisar estas instrucciones.
- Consideró que el sistema actual no brinda un abordaje adecuado, mencionando que si bien el sistema judicial tiene un centro de mediación en ciertas localidades, no hay un seguimiento adecuado de los casos.

3.3.5 **Propuesta 5 - Unidad de Gestión Estratégica No Jurisdiccional (disponible [aquí](#)).**

- **Poder Judicial**

- Señaló que si bien la propuesta es interesante y necesaria ya que considera que el Poder Judicial no debería hacerse cargo de la gestión de las medidas alternativas.
- Invitó a analizar que la unidad esté por fuera del Poder Judicial.
- Remarcó que dentro del Poder Judicial ya existe la institucionalidad propuesta, siendo esta la Unidad Administrativa.

3.3.6 Propuesta 6 – Protección de testigos: Casas de seguridad para casos de riesgo alto (disponible [aquí](#)).

- **Unidad de Víctimas y Testigos (FGN)**

- Detalló que los mecanismos de protección actuales son insuficientes para la criminalidad organizada.
- Consideró necesario la implementación de casas custodiadas y rotativas para proteger a las personas cuyo riesgo es alto e inminente.
- Describió que la unidad trabaja con más de 400 personas protegidas desde el inicio del programa, y que el año pasado 12 núcleos de familias fueron relocalizadas, involucrando a 76 personas.

- **Fiscalía General de la Nación**

- Apoyó la propuesta, señalando que los operadores judiciales y los legisladores deben reconocer el riesgo real que asumen las víctimas y testigos.
- Criticó la restricción de los jueces para otorgar la declaración anticipada y denunció la precariedad de la 'valija por encomienda' que demora entre 3 y 5 días para tomar declaraciones de testigos protegidos.

- **ABU**

- Propuso analizar utilizar casas rodantes como formas de hogares seguros para realojar a víctimas y testigos transitoriamente.

- **NITEP**

- Informó que el proyecto "Llegar a Casa" ya contempla seis modelos de vivienda de transición (como la solicitada) y se pone a disposición para colaborar.

3.4 Pausa para café (11:00 – 11:15)

Espacio breve de descanso que permitió a los participantes recuperar energía y mantener intercambios informales.

3.5 Ideas emergentes para desarrollar (11:15 – 12:45)

3.5.1 Idea Emergente 1: Definir la política criminal priorizando delitos graves, aplicando persecución penal selectiva, limitando respuestas simbólicas y estableciendo una ley de cupos carcelarios junto con la revisión de medidas alternativas, incluyendo la derogación de artículos punitivistas de la LUC (ej. art. 45 vinculado al microtráfico).

Aportes específicos

- **El Abrojo**

- Propuso instaurar sistemas de comunicación entre los operadores del Sistema de Justicia y reuniones para intervenir y definir la política criminal de forma coordinada.
- Señaló que deberían existir sistemas de información que proporcionen datos, y patrones para poder establecer una política criminal y poder monitorearla.

- **Ministerio del Interior**

- Propuso separar el Consejo de Política Criminal de un Consejo de Política Penitenciaria, al Consejo de Política Criminal ser más amplio y complejo, e incorporar a otros sectores.
- Invitó a repensar medidas alternativas para que se ajusten al delito cometido. Por ejemplo, si estafó a personas de la tercera edad, que vayan a realizar tareas de ayuda a residenciales.

3.5.2. Idea emergente 2: Fortalecer la articulación entre Fiscalía, Poder Judicial, INR y Defensoría Pública mediante protocolos conjuntos y presupuestos transversales, consolidando una gobernanza penal con planificación estratégica, evaluación de resultados y continuidad presupuestal.

3.5.3. Idea emergente 3: Promover el intercambio de datos entre ANEP, INAU, MIDES y cárceles para el seguimiento integral de personas en conflicto con la ley y ampliar el uso de tecnologías e inteligencia de datos para optimizar la gestión judicial y penitenciaria, incluyendo estudios sobre reincidencia y trayectorias delictivas.

3.5.4. Idea emergente 4: Fortalecer el presupuesto penitenciario, separar la función policial de la penitenciaria, aplicar la ley de humanización carcelaria y reducir el uso de prisión preventiva en delitos menores, priorizando medidas alternativas y acompañamiento.

3.5.5. Idea emergente 5: Establecer mecanismos permanentes de articulación entre Estado y sociedad civil para programas penitenciarios y post penitenciarios, diseñar protocolos de remisión y reinserción.

3.5.6. Idea emergente 6: Implementar prevención territorial integrada en zonas vulnerables, incluir al MIDES como actor clave en prevención y reinserción y fortalecer la educación en todas las etapas del sistema penal, promoviendo ciudadanía educativa temprana como herramienta preventiva

3.7.7. Idea Emergente 7: Desarrollar justicia restaurativa, mediación penal y acuerdos reparatorios para resolver conflictos sin recurrir al encarcelamiento y abordar la criminalidad juvenil con enfoque de derechos, restableciendo medidas no privativas de libertad y articulando INISA, INAU e INR.

- **Ministerio del Interior**

- Señaló que las medidas de liberación anticipada no son las más eficaces según la literatura y evidencia internacional, siendo necesario pensar en medidas de 'puerta de entrada' al sistema.
- Mencionó el ejemplo del Consejo Social Penitenciario en España como un marco exitoso de articulación entre Estado y organizaciones sociales.
- Recordó que la ley de humanización se convirtió en objeto de política y tuvo mala prensa (especialmente por la liberación anticipada), aunque no se demostró su vínculo con el aumento de la criminalidad.

- **NITEP**

- Enfatizó que la Unidad de Gestión Estratégica No Jurisdiccional sería esencial para aplicar los conceptos de justicia social, comunitaria, de reinserción y terapéutica.
- Criticó que el sistema actual se concentra en la pena y está "expulsando gente" sin apoyo ni desintoxicación.

- **Poder Legislativo**

- Argumentó que la cultura narco es un aspecto que debe ser necesariamente abordado, ya que no es solo un problema de educación al generar identificación social y sentido de vida para los jóvenes.
- Consideró que si no se combate la cultura narco con una cultura alternativa, el joven probablemente usará la educación en el contexto de esa cultura criminal.

- **MSP**

- Sugirió las mesas barriales como mecanismo para romper este ciclo cultural y apropiarse de los territorios.

3.6 Cierre y Próximos pasos (12:45 - 13:00)

El moderador agradeció la participación y el compromiso de los sectores presentes, destacando que los aportes recabados serán sistematizados. Invitó a enviar propuestas formales, bajo el modelo de las fichas programáticas y a formalizar la presentación de ideas emergentes. A su vez indicó que del 03 al 14 de noviembre se realizarán mesas temáticas en el marco del Quinto Encuentro por Seguridad.

4. Anexos

4.1 Lista de participantes

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

INSTITUCIÓN	Nombre del Representante
Alianza Bomberos del Uruguay (ABU)	Silvia BRUNO
Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBAU)	Daniel Fernandez
Centro de Educación Popular	Paula Aintablián
El Abrojo	Valeria Caggiano
Fiscalía General de la Nación	Patricia Marquisá
Fiscalía General de la Nación	Manuela Reguera
Fiscalía General de la Nación	Sebastian Robles
Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)	Daniel Rodrigo Zubillaga Puchot
Ministerio de Defensa Nacional	DAMIAN ROJAS
Ministerio de Salud Pública (MSP)	José Luis Priore
Ministerio del Interior	FABIO QUEVEDO BRITTOS
Ministerio del Interior	María Noel Curbelo
Ministerio del Interior	Ana Vigna
Ministerio del Interior	Gerardo Ford
Ministerio del Interior	Jessica Mattos
Ni Todo Está Perdido (NITEP)	Ken Chang

4. Anexos

4.1 Lista de participantes

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	Gimena García
Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	Juan Manuel Regules
Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	Federico OTT
Poder Judicial	Diego González
Poder Legislativo	Darío Madeiro
Poder Legislativo	Alicia Porrini
Secretaría Nacional de Drogas (SND)	Andrea Rizzo

Consejo Internacional de Observación y Cooperación

Institución	Nombre del Representante
Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF)	Daniel Castro
Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC)	Carla Cohen
Organización de los Estados Americanos (OEA)	Sebastián Gómez
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Mariela Solari

Organización

Institución	Nombre del Representante
Ministerio del Interior	Emiliano Rojido
Ministerio del Interior	Guzmán Pérez
Ministerio del Interior	Lucía Pintos

4.2 Registro fotográfico





**Presidencia
Uruguay**



**Ministerio
del Interior**