



Plan Nacional de Seguridad Pública (2025 - 2035)

MESA TEMÁTICA: SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL

Relatoría

11 de noviembre de 2025

1. Introducción

La presente relatoría sistematiza los principales aportes de la Mesa Temática sobre sistema de justicia criminal, en el marco del quinto Encuentro por Seguridad del Plan Nacional de Seguridad Pública, llevada a cabo el 11 de noviembre 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 temática sobre ciberdelitos y fraudes informáticos.

Fecha: Martes, 11 de noviembre de 2025.

Hora: 9:00 a 13:00

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

Número de asistentes: 27

Moderación: Emiliano Rojido, coordinador del PNSP

Asistencia técnica: Guzmán Pérez y Lucía Pintos

Presentación: [Disponible aquí](#)

Instituciones participantes

- Asociación de Familias Víctimas del Delito (ASFAVIDE)
- El Abrojo
- Familias Presentes
- Fiscalía General de la Nación (FGN)
- Instituto de Estudios Legales del Uruguay (IELSUR)
- Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)
- Instituto de las Mujeres (Inmujeres)
- Ministerio del Interior
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
- OSC Renacer
- Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Secretaría Nacional de Droga (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).

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".

3. Desarrollo del Encuentro

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

El moderador dio inicio al encuentro agradeciendo la participación en las instancias anteriores y las propuestas formales presentadas. Explicó que el objetivo de esta reunión era profundizar en dichas propuestas, clasificándolas según su **impacto (bajo/alto)** y su **costo (bajo/alto)**, con el fin de **priorizar aquellas de alto impacto y bajo costo**, así como **analizar, de acuerdo con los recursos disponibles, las propuestas de alto costo y alto impacto**. Finalmente, explicó que **las propuestas de alto costo y bajo impacto serán descartadas**.

3.2 Ronda de presentación

Cada participante se identificó indicando institución, nombre y cargo.

3.3 Análisis de Propuestas

Propuesta 1: “Justicia con enfoque de género y derechos de infancia: fortalecimiento del Poder Judicial frente al microtráfico y las mujeres en situación de vulnerabilidad”.

Aportes específicos:

- **El Abrojo:**

- Clasificó la iniciativa como “interesante” al buscar dar una solución al aumento exponencial de mujeres en el sistema penal debido al microtráfico.
- Consideró que se trata de una propuesta de alto impacto, pero de alto costo dado a que implica generar nuevos sistemas de rehabilitación y prevención, generar nuevos equipos de trabajo e invertir en horas de formación de los operadores del sistema de justicia criminal.
- Consideró que la implementación de la propuesta sería difícil sin la creación previa de un Ministerio de Justicia, ya que requiere un fuerte cambio institucional.

- **FGN:**

- Reconoció la situación vulnerable de las mujeres y niños en el sistema penitenciario penados por microtráfico.
- Consideró que la propuesta no requiere una mayor asignación presupuestaria al Poder Judicial para nuevos equipos técnicos, sino que se puede conseguir los recursos humanos necesarios articulando los recursos ya existentes en las distintas órbitas del Estado.

- **IELSUR:**

- No avaló la propuesta al considerar que el microtráfico no debe ser perseguido ni penado por el sistema penitenciario, ya que considera que la persecución del microtráfico consume una gran cantidad de recursos estatales sin ningún resultado.
- Explicó que la propuesta terminaría “legitimando” la persecución del narcotráfico, aunque busque humanizarla.

- **Familias Presentes:**

- A pesar de reconocer y compartir profundamente que el microtráfico no es el problema y no debe ser perseguido, expresó que en la situación actual esta propuesta sería un avance.

Propuesta 2: “Puerta de Ingreso (Montevideo) y Sistema Integral de Medidas Alternativas (SIMA)”.

Aportes específicos:

- **IELSUR:**

- Consideró esta propuesta como más viable y útil que la Propuesta 1.
- Apoyó que se comience la evaluación de la medida con un plan piloto, ya que consideró que, al ser una escala de aplicación más pequeña, es más sencillo monitorear los resultados.
- Consideró muy positiva la noción de que la pena alternativa sea definida caso a caso por equipos técnicos junto con la persona usuaria.

- **El Abrojo:**

- Apoyó la idea de una puerta de ingreso y del fortalecimiento de las medidas alternativas, lo cual consideró un "avance enorme" para descomprimir la prisionización.
- Afirmó que la propuesta presenta una inconsistencia al nombrar a INISA (que trabaja con adolescentes) entre los actores, mientras la propuesta se enfoca en adultos.
- Advirtió que, si se implementa como piloto, el programa debería tener una "mirada a largo plazo" para poder monitorear, evaluar y escalar la política.

- **Familias Presentes**

- Consideró la propuesta como una herramienta efectiva para el deshacinamiento de los sistemas penitenciarios.
- Afirmó que no debe quedar en un programa piloto, sino que se debe implementar posteriormente con los aprendizajes obtenidos a través de la experiencia.

- **Poder Legislativo**

- Cuestionó la unidad única y centralizada en Ciudad Vieja, debido a los costos que implicaría para los justiciables acceder a este mecanismo.

Propuesta 3: “Programa Nacional de Vías Alternativas y Desjudicialización” - INISA.

Propuesta 4: “Justicia restaurativa, hacia la reorientación del sistema penal adolescente” - OSC Renacer.

Aportes específicos:

• Fiscalía:

- Mencionó que la discusión de medidas alternativas al sistema penitenciario es de larga data y que ya existe experiencia sobre medidas alternativas en el país que debería ser utilizada como insumo para la creación de un nuevo sistema.
- Consideró que debe dársele "otro contenido" a las medidas alternativas actuales, incluyendo un "elenco de posibilidades" y equipos técnicos que determinen, junto con la persona, las medidas más razonables a cada caso.

• Poder Judicial:

- Consideró que el mecanismo legal de la suspensión condicional es útil, pero que no hay que volver al formato anterior donde el juez sólo establecía las medidas limitativas, sin controles efectivos.
- Manifestó la necesidad de crear un sistema que no pase sólo por el juez y donde sea un equipo técnico quien diseñe una estrategia valiosa y personal a cada caso.

• INISA:

- Consideró que las medidas alternativas son una "pieza fundamental" para la estructuración de la política integral al atacar al problema de la "pena como opción preferente" y al ayudar a ensanchar el abanico de posibilidades de la justicia.

• OSC RENACER

- Postuló que el objetivo de la Propuesta 4 es que el adolescente pueda "devolver algo a la sociedad" a través de un "proceso real y más vivencial" de reflexión sobre la infracción, buscando una "inserción social real".

• Familias Presentes:

- Postuló estar de acuerdo con la Propuesta 4.
- Consideró que la justicia restaurativa debería ser para "todas las personas", no solo para el sistema penal adolescentes como fue propuesto, y debería "formar parte de todos los procesos de justicia".
- Expresó apoyo al retorno de la suspensión condicional de la pena, pero insiste en que no deben ser medidas aisladas, sino que debe estar "articulada con otras propuestas" (ej.: con nodos comunitarios o el programa Más Barrio) para promover un proceso comunitario y la responsabilización de la persona.

Propuesta 5: “Adopción de medidas por parte del Estado que incorporen la Resolución 02/25 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre los derechos de familiares y personas con vínculos afectivos de las privadas de libertad.” - Familias Presentes.

El Abrojo:

- Consideró la propuesta como positiva y alineada con lo que el Estado debería aplicar.

Familias Presentes:

- Explicó que la propuesta busca visibilizar la importancia de que el Estado tome a las familias y entornos afectivos como sujetos de la política penitenciaria y criminal, basándose en resoluciones internacionales (Comisión Interamericana y Principios de Bogotá).

Propuesta 6: “Implementación de dispositivos en el marco del Plan Nacional de abordaje del uso problemático de drogas en personas adultas sujetas a sanciones penales y recientemente liberadas” - Secretaría Nacional de Drogas (SND).

Poder Legislativo:

- Consideró que la Propuesta 6 es "muy específica y muy menor", al estar prevista para solo 30 participantes, para incidir en el contexto de la población penitenciaria. Postuló que el alcance debería ser más amplio.
- Clasificó a la propuesta como de alto costo y bajo impacto.

SND:

- Aclaró que la propuesta se trata de un piloto de alto impacto para varones, alineado con los espacios físicos disponibles en las unidades penitenciarias.
- Señaló la falta de personal técnico capacitado para la implementación de estos programas.
- Mencionó que también se planifica aplicar un ambulatorio mixto para medidas alternativas, con un alcance de 50 a 60 personas.

Propuesta 7: “Derechos liberatorios y Suspensión Condicional del Proceso” - Familias Presentes.

Propuesta 8: “Mejora de la administración penitenciaria y reducción del hacinamiento: adopción de la regla de numerus clausus e implementación del cupo carcelario” - Familias Presentes.

- **El Abrojo:**

- Expresó que la adopción de cupos penitenciarios es muy pertinente y precipitaría la implementación de las otras propuestas al poner un límite al sistema.
- Consideró positiva y estratégica la propuesta al establecer una discusión de fondo: qué tamaño debe de tener el sistema penitenciario y qué elementos debería comprender para asegurar la correcta rehabilitación de las personas privadas de libertad.
- Afirmó que el establecimiento de un cupo penitenciario facilitaría el diseño estratégico de programas del Instituto Nacional de Rehabilitación al manejar una población objetivo estable.

- **Ministerio del Interior:**

- Expresó que la aplicación efectiva de la propuesta requiere de sistemas de información en tiempo real robustos para poder medir las plazas disponibles y aquellas ocupadas.
- Felicitó la propuesta al definir y poner sobre la mesa una situación incómoda de discutir, pero necesaria y evidente.

- **Poder Judicial:**

- Consideró problemática la normativa al poder generar diferencias y desigualdades a la hora de aplicar la ley, ya que el cupo penitenciario disponible es lo que define cómo se pena el delito.

- **FGN:**

- Consideró la propuesta como interesante al tener en cuenta que la mayoría de las personas privadas de libertad se encuentran condenadas por delitos menores.
- Consideró necesario repensar y reajustar la normativa que define qué delitos son penados con prisión para excluir aquellos de menor gravedad.
- Expresó cautela sobre el diseño de la normativa, considerando que la normativa debe definir los cupos del sistema penitenciario de forma general, y no por unidades, ya que de lo contrario podría habilitar la creación de nuevas unidades para obtener nuevas plazas penitenciarias cuando fuera necesario sin un aumento real.

- **IELSUR**

- Afirmó su respaldo al proyecto de ley y su aporte en la elaboración de la propuesta.
- Consideró la propuesta de suma importancia para eliminar el hacinamiento carcelario y asegurar una correcta rehabilitación de los reclusos.

- **Familias Presentes:**

- Concordó que se trata de una propuesta estratégica al fijar los cupos penitenciarios en la normativa y al establecer responsabilidades institucionales para que el cumplimiento no dependa de la voluntad política de los gobiernos de turno.
- Reafirmó que el objetivo central de la propuesta es eliminar el hacinamiento y asegurar el cumplimiento de las capacidades penitenciarias.

- **Poder Legislativo:**

- Reconoció que es una propuesta que puede generar una repercusión en la opinión pública, pero que es necesaria para asegurar el correcto funcionamiento del sistema penitenciario.
- Enfatizó la importancia de crear y fortalecer penas alternativas a la prisión, con un enfoque restaurativo y control eficiente, para poder llevar a cabo la propuesta de forma correcta.

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 Análisis de propuestas (11:15 - 12:30)

Propuesta 9: “Protección de testigos: Casas de seguridad para casos de riesgo alto” – Fiscalía General de la Nación (disponible aquí).

Propuesta 10: “Fortalecimiento del Área de Estadística y Criminología Aplicada (AECA) del Ministerio del Interior” – Ministerio del Interior (disponible aquí).

Aportes específicos:

- **Poder Legislativo:**

- Consideró importante que los testigos también sean protegidos luego del proceso de justicia y de haber presentado testimonio.
- Apoyó la idea de usar inmuebles del Estado (georreferenciados en Catastro) para no depender de arrendamientos (alto costo) y para que sean rotativos/dinámicos.
- Postuló que el concepto de "casa" debe ser un "espacio de habitación" dinámico.

- **FGN:**

- Aclaró que si bien el trabajo de la unidad refiere al seguimiento y acompañamiento de las víctimas y testigos durante el proceso penal cuando sea solicitado por el equipo fiscal, la unidad hace el seguimiento de los testigos protegidos aún después de la condena junto a MIDES, quien hace el seguimiento en territorio. Por ende, los testigos protegidos quedan con un referente de la unidad de víctimas y testigos, quienes ocasionalmente realizan un monitoreo .

- **INISA:**

- Resaltó la necesidad de fortalecer las unidades de análisis de datos de todas las agencias del sistema penal.
- Enfatizó en la necesidad de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre los datos
- **El Abrojo:**
 - Presentó preocupación por el enfoque "utilitario" de solo proteger hasta la declaración , siendo necesario el seguimiento posterior.
 - Consideró que el concepto debe ser más amplio y dinámico que "casas".
 - Calificó como necesaria la propuesta de fortalecimiento de institucionalidad de la AECA para poder evaluar la situación del país y la efectividad de las políticas.
- **Instituto de Mujeres:**
 - Apoyó la propuesta, especialmente porque considera que los dispositivos actuales son insuficientes cuando la violencia proviene de "redes delictivas" y no solo de una pareja.
- **Ministerio del Interior:**
 - Explicó que el objetivo principal es la investigación y evaluación de políticas, ya que el Ministerio del Interior "no cuenta actualmente con las herramientas para evaluar las políticas" .
 - Estableció que la necesidad principal es la falta de recursos humanos (científicos sociales) en el Departamento de Investigación y Evaluación.

Propuesta 11: “Transformación de las 4 zonas operacionales en Montevideo a 8, coincidiendo con las jurisdicciones de los actuales Municipios del Departamento” - Cabildo Abierto.

Propuesta 12: “Escuela de Educación Emocional para la transformación de la conciencia” - Ombijam.

Propuesta 13: “Más gestión, mejor reinserción”- Colectivo Ni Todo Está Perdido.

Aportes específicos:

- **Poder Legislativo:**
 - Apoyó la necesidad de la descentralización y el fortalecimiento del nexo con instituciones sociales para una prevención efectiva.
 - Se preguntó si dividir en ocho jurisdicciones es razonable dada la restricción de recursos humanos y materiales.
 - Sugirió enfocarse en el plan de trabajo aliado con otras instituciones (educación, salud).
- **Poder Judicial:**
 - Se mostró en contra de adscribir "roles más sociales" a la policía (como la articulación social para abordar problemas). Sugirió que esto lo hagan agencias sociales ya capacitadas.

- **Ministerio del Interior:**

- Enfatizó que si bien hay cuatro zonas operacionales, cada zona tiene comisarías que funcionan de forma cercana al municipio y ya son el vínculo directo con los municipios .
- Advirtió que dividir en ocho zonas sin aumentar personal efectivo en las áreas complejas podría ser ineficaz y contraproducente, y requeriría duplicar servicios.
- Consideró que la propuesta "mezcla erróneamente la reforma operativa policial con la policía comunitaria" .
- Cree que la idea de coincidencia jurisdiccional es "racionalmente lógica", pero con un alto costo por las nuevas infraestructuras que requeriría y el aumento del personal.

- **El Abrojo:**

- Opinó que el contenido de la Propuesta 12, es interesante, pero debería ir en la oferta formativa amplia del INR y el MEC, no en el plan estratégico central.

- **IELSUR:**

- Consideró negativo crear otra institucionalidad bajo la Presidencia de la República, ya que cree que el exceso de unidades debilita las existentes al contar con recursos humanos y financieros limitados.

3.6. Espacio de reflexión y retroalimentación (12:30 - 12: 45)

El moderador invitó a los participantes a describir su participación en los Encuentros por Seguridad y sus expectativas sobre los siguientes pasos.

3.7 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 y analizados como insumos para la redacción del Plan Nacional de Seguridad Pública.

El moderador informó que el 15 de noviembre se cerrará la plataforma de participación ciudadana y, con ello, la posibilidad de enviar fichas programáticas. Además, extendió una invitación al evento sobre seguridad sobre trata y explotación sexual, que se realizará en Paysandú el 18 de noviembre. Por último, invitó a los participantes a participar del evento de agradecimiento que se celebrará el 8 de diciembre en la Torre Ejecutiva donde se presentará el documento síntesis de los Encuentros por la Seguridad.

4. Anexos

4.1 Lista de participantes

Instituciones Participantes

Institución	Nombre del Representante
AECA, Ministerio del Interior	Diego Sanjurjo
ASFAVIDE	María Luisa Martinez
EL ABROJO	Valeria Caggiano
FAMILIAS PRESENTES	Gabriela Rodríguez
FGN	Sebastián Robles
FGN	Patricia Marquisa
IELSUR	Diego Cameño
INISA	Daniel Rodrigo Zubillaga Puchot
INmujeres	Rosa Anselmi
Jefatura de la Policía de Canelones	Nelson González
Ministerio del Interior	Ana vigna
MINISTERIO DEL INTERIOR / SUB DIR. EJECUTIVA DE LA P.N.	Gerardo Ford
MINTERIOR	Selva Gómez
OPP	Federico OTT
OSC Renacer	Eddie Reina
P.LEGISLATIVO	Alicia Porrini

P.LEGISLATIVO	Dario Madeiro
Poder Judicial	Diego González
SND	Diego Grau
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 la Droga y el Delito (UNODC)	Carla Cohen
Organización de los Estados Americanos (OEA)	Nathalie Castello
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Mariela Solari

ORGANIZACIÓN DEL ENCUENTRO

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

4.2 Registro Fotográfico





**Presidencia
Uruguay**



**Ministerio
del Interior**