

Ficha Programática

PNSP (2025–2035)

Esta ficha sirve para describir una propuesta de programa. No es necesario tener formación técnica para completarla. En algunos ítems encontrará ejemplos o sugerencias para orientarse. En caso de dudas, consulte a los miembros de la Secretaría Técnica.

Información básica

Fecha de llenado: 10 / 11 /2025

Nombre de la persona proponente: Ken Eddi Chang Breindembach

Institución / organización (si aplica): Colectivo Ni Todo Esta Perdido (NITEP)

Correo electrónico o contacto de referencia: katherineuruguaymontevideo@gmail.com

1. Título del programa

Justicia: Más gestión, mejor reinserción

2. Problema específico al que responde

El principal desafío en el Eje 6: Sistema de Justicia Criminal es la ineficiencia presupuestaria y la sobrecarga estructural que afecta al Poder Judicial (PJ) y la Fiscalía General de la Nación (FGN). El sistema jurisdiccional está siendo utilizado para gestionar un alto volumen de casos de baja complejidad y origen social (conflictos vecinales, adicciones, faltas) que requieren una intervención administrativa, restaurativa o terapéutica, y no una respuesta estrictamente punitiva. Esta situación genera un alto índice de reincidencia y desvía recursos cruciales de la persecución del Crimen Organizado y Narcotráfico (Eje 4).

3. Principales factores o causas del problema

1. Ausencia de un Órgano Ejecutivo de Justicia (Ministerio de Justicia): Vacío estructural que obliga al Poder Judicial a gestionar funciones administrativas y sociales (post-penitenciario, seguimiento) que no son su cometido constitucional.
2. Sobrecarga Judicial por Baja Complejidad: El alto uso de procedimientos abreviados/simplificados (que superaron el 89% de las salidas procesales en 2021) es sintomático de una carga procesal con alta cantidad de delitos menores, drenando la capacidad del sistema para enfocarse en casos complejos.
3. Fracaso en la Reinserción de Penas Cortas: La tasa de reincidencia delictiva alcanza el 70% en Uruguay, y se dispara hasta el 85% en hombres menores de 35 años que cumplen penas cortas (menores a 6 meses). Esto demuestra la ineficacia del enfoque punitivo en la población de mayor riesgo.
4. Judicialización de la Adicción: La interpretación restrictiva de la ley penal criminaliza a los consumidores problemáticos de drogas (distintas al cannabis), convirtiendo un problema de salud pública en un problema penal y saturando el sistema con casos de Justicia Terapéutica no atendidos.

4. Objetivo principal del programa

El Objetivo General es establecer un modelo de gestión socio-penal (UGNJ: Unidad de Gestión Estratégica No Jurisdiccional) bajo la órbita de la Presidencia de la República para transformar el

Sistema de Justicia Criminal (Eje 6 del PNSP 2025-2035) y generar las bases del futuro Ministerio de Justicia

1. Blindar el piloto mediante la gestión y ejecución de convenios plurianuales de cooperación internacional no retributiva (BID, UE, PNUD, OEA, etc.), cubriendo la totalidad de RRHH, capacitación y tecnología, sin cargo al presupuesto central.
2. Establecer la UGNJ en la órbita de Presidencia, formalizando de inmediato un Acuerdo Marco de Servicio (AMS) vinculante con el Poder Judicial y la FGN para la transferencia temprana de casos de baja complejidad, y auditar la liberación del 20% de la carga procesal en 36 meses.
3. Desplegar Mesas de Justicia Social en circuitos piloto, integrando la infraestructura del MIDES/MTSS/INR, para ejecutar el Modelo Terapéutico-Restaurativo obligatorio (drogas) y asumir el seguimiento profesionalizado de la Libertad Asistida (Eje 5).
4. Utilizar la evidencia técnica generada por la UGNJ (financiación Costo Cero y liberación de carga) para la formulación y presentación al Parlamento de la Propuesta de Ley Orgánica para la creación del Ministerio de Justicia.

5. Población objetivo

El programa se dirige a tres grupos prioritarios, definidos por su impacto en la sobrecarga del sistema y la alta reincidencia:

1. Sujetos a Sanciones Penales por Delitos de Baja Complejidad: Personas con causas de origen social (ej. faltas, conflictos vecinales) derivadas por el PJ/FGN.
2. Usuarios con Consumo Problemático de Drogas (Eje 4 / Eje 6): Personas infractoras con adicciones, especialmente a la pasta base de cocaína, que históricamente han sido judicializadas.
3. Población Post-Penitenciaria de Alto Riesgo (Eje 5): Hombres menores de 35 años que han cumplido penas cortas (hasta 6 meses), ya que presentan la tasa de reincidencia más alta (85% en el primer año).

6. Cobertura temporal y territorial

Duración estimada de la intervención (Fase Piloto): Todo el quinquenio 2025-2030 (60 meses), enmarcado en el PNSP 2025-2035.

Instancia de Evaluación y Formalización: Se establecerá un corte de evaluación en el año 2028 para auditar y documentar la evidencia de Costo Cero y la reducción de reincidencia. Este informe será la base técnica para su presentación a la nueva administración (gobierno 2030-2035), con el fin de generar la formalización definitiva del Ministerio de Justicia y la asignación presupuestal permanente a partir de 2030, asegurando la trascendencia como política de Estado.

Territorio: La intervención se concentrará en Circuitos judiciales piloto con foco en las zonas de mayor criminalidad. La prioridad será la implementación descentralizada de las Mesas de Justicia Social en los Municipios del Norte y Oeste de Montevideo, que presentan las tasas de homicidio más altas del país (Montevideo: 15.8 por 100.000 hab.) y áreas de alta vulnerabilidad social (ej. Casavalle, Cerro, Flor de Maroñas, Jardines del Hipódromo, Manga). La estrategia utiliza la estructura de descentralización local (Ley N° 19.272) para acercar la gestión del Estado a los habitantes.

7. Descripción de las actividades a desarrollar

A. Gestión de Financiamiento y Formalización: Gestión de convenios plurianuales no retributivos (BID, UE, PNUD) (Objetivo 1) para cubrir RRHH y tecnología, formalizando la UGNJ bajo Presidencia.

B. Descongestión Judicial y Auditoría: Implementación del Acuerdo Marco de Servicio (AMS) con PJ/FGN para la derivación temprana de casos de baja complejidad. Auditoría continua (Big Data) para documentar la liberación de la carga procesal (Objetivo 2).

C. Despliegue de Mesas de Justicia Social: Creación y operación de las Mesas, utilizando la infraestructura existente del MIDES/INR/MTSS, para aplicar mediación y autocomposición en municipios periféricos.

D. Intervención Terapéutica-Restaurativa: Ejecución del Modelo Terapéutico-Restaurativo Obligatorio (Objetivo 3) en coordinación con JND/MSP, para infractores con uso problemático de drogas (alineado a la Ley de Salud Mental).

E. Seguimiento Post-Penitenciario Profesional: Asumir el seguimiento profesional de la Libertad Asistida (Objetivo 3) y la población de alto riesgo, utilizando la tecnología de la UGNJ para la trazabilidad.

F. Generación de Evidencia: Elaboración del informe de auditoría final para la presentación de la Propuesta de Ley Orgánica al Parlamento (Objetivo 4), con el corte de evaluación programado para 2028.

8. Resultados esperados

Descongestión Judicial

Porcentaje de reducción de la carga procesal del PJ/FGN en casos transferibles. Liberación de al menos el 20% de la carga procesal del PJ, liberando recursos para el Eje 4: Narcotráfico.

Reducción de Reincidencia

Tasa de reincidencia delictiva a 1 año en la población objetivo de penas cortas.

Reducir la tasa de reincidencia en un 10-15% en la población de hombres menores de 35 años (del 85% actual a 70-75%).

Eficacia Institucional

Generación de la evidencia necesaria para la reforma. Propuesta de Ley Orgánica del Ministerio de Justicia elaborada y presentada al Parlamento, con apoyo en la evidencia auditada de 2028.

9. Instituciones responsables y aliadas

Ejecución/Coordinación (UGNJ) - Presidencia de la República (Prosecretaría/OPP), AUCI

Liderazgo político, coordinación interministerial, gestión de la auditoría de costos y captación de fondos internacionales.

Socios Estratégicos: La Presidencia y la AUCI son socios de implementación habituales del PNUD y gestores clave de la cooperación no reembolsable en Uruguay. La UGNJ requiere este nivel para la articulación intersectorial.

Socios para la Descongestión - Poder Judicial (SCJ), Fiscalía General de la Nación (FGN)
Transferencia temprana de casos de baja complejidad y diseño de protocolos (AMS) para la liberación de recursos hacia delitos complejos.

Mandato de Cooperación: La SCJ ha participado en convenios de lucha contra el narcotráfico con la JND y la OEA. Su colaboración es indispensable para la implementación efectiva de los mecanismos de descongestión.

Socios en Reinserción - Ministerio del Interior (INR), MIDES, MTSS, JND, MSP, INAU
Ejecución de la pena, gestión del post-penitenciario (Eje 5), Justicia Terapéutica (drogas), e inclusión social y laboral.

Receptores de Inversión: El Ministerio del Interior es el principal ejecutor de grandes préstamos del BID para seguridad ciudadana, incluyendo la reinserción social y la prevención de violencia. La UGNJ capitaliza esta estructura para el Eje 5.

Aliados de Financiamiento (Multilaterales) - BID, PNUD, Unión Europea (UE), BM, OEA
Aportan la financiación no retributiva (Costo Cero) y la asistencia técnica para el cumplimiento de los Acuerdos Internacionales.

Apoyo Sectorial: El BID financia la gestión penitenciaria y el acceso a la justicia. La UE apoya programas como EL PAcCTO (Crimen Transnacional Organizado), directamente relacionado con el objetivo de liberar recursos para el Eje 4.

10. Recursos mínimos requeridos

La implementación se financia completamente mediante convenios internacionales y fondos no reembolsables, asegurando el requisito de COSTO CERO para el Presupuesto Nacional Central.

1. Recursos Humanos Especializados

Salarios y Capacitación (incl. exterior) de Gestores de Caso, Mediadores Profesionales y Equipos de Justicia Terapéutica/Restaurativa (UGNJ) en las Mesas Descentralizadas.

2. Infraestructura Tecnológica y Big Data

Desarrollo e implementación del Sistema de Big Data Judicial-Social para la trazabilidad de casos (descongestión, reincidencia) y equipamiento de las Mesas de Justicia Social.

3. Consultoría Estratégica y Auditoría

Contratación de expertos para la Auditoría Externa Estratégica, análisis costo/beneficio y la formulación de la Propuesta de Ley Orgánica para el Ministerio de Justicia.

Monto total estimado: Costo Cero para el presupuesto nacional central. PENDIENTE DE AUDITORÍA y supeditado al techo financiero de la ejecución de fondos multilaterales (BM/BID/PNUD).

Observaciones

1. Marco Legal y Normativo de Gobernanza

El programa se justifica en normativas que impulsan la eficiencia y la cooperación interinstitucional:

- Leyes de Cooperación Internacional: Estas leyes proporcionan el marco legal necesario para la estrategia de Costo Cero, permitiendo a Uruguay la suscripción de Acuerdos Marco y Convenios de Préstamo y Donación con organismos multilaterales (BID, PNUD, UE), cuya gestión es centralizada por la AUCI.
- Decreto N° 332/000: Esta norma reglamenta los procedimientos de ejecución financiera de los préstamos de organismos internacionales, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los fondos externos para el funcionamiento de la UGNJ.
- Decreto N° 95/025 (Crimen Organizado y Narcotráfico): La UGNJ fortalece la coordinación intersectorial al liberar el 20% de los recursos judiciales (PJ/FGN), permitiendo que estos se enfoquen en la persecución de delitos de alto impacto, como el Crimen Organizado.

2. Financiamiento No Retributivo para el Piloto (Costo Cero)

La inversión clave del programa (personal especializado y tecnología) se financia mediante el componente de asistencia técnica de convenios vigentes:

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)

Asistencia Técnica No Reembolsable / Préstamo

Contrato de Préstamo N° 5812/OC-UR (Programa de Seguridad Ciudadana II) Financia equipos especializados (Gestores de Caso, Mediadores) y tecnología, aprovechando que el préstamo vigente incluye explícitamente el objetivo de "mejorar la calidad de los servicios de reinserción social para reducir la reincidencia". El Ministerio del Interior (MI) funge como organismo ejecutor.

Unión Europea (UE)

Fondos de Cooperación / Asistencia Técnica

Programa EL PACCTO 2.0

El programa apoya el componente de cooperación entre sistemas de justicia y penitenciarios. La descongestión judicial promovida por la UGNJ es una contribución directa a la efectividad de los esfuerzos anti-crimen transnacional, facilitando la captación de asistencia técnica y capacitación de sus componentes.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

Asistencia Técnica

Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Uruguay 2021-2025

Ofrece una vía de financiación para la asistencia técnica en gobernanza, acceso a la justicia y derechos humanos, validando el Objetivo 4 (Propuesta de Ley Orgánica), y promoviendo la modernización de la gestión pública.

OEA (Organización de los Estados Americanos)

Convenios y Recomendaciones

Convenios con la JND (Junta Nacional de Drogas)

Aporta el marco de referencia en estrategias contra el narcotráfico y recomendaciones en Justicia Juvenil, esenciales para el diseño del Modelo Terapéutico-Restaurativo.

3. Maximización de Recursos y Viabilidad Estratégica

La UGNJ cumple con la directriz de evitar duplicidades y maximizar recursos al capitalizar la infraestructura física de las instituciones de la cadena social (MIDES, INR, MTSS) para el despliegue territorial. Esta integración estratégica permite concentrar el financiamiento externo en el personal técnico y la tecnología.

La Viabilidad Política del programa es alta, ya que permite a la Presidencia liderar una reforma estructural profunda en justicia, un área históricamente deficitaria, sin generar un nuevo costo fiscal directo, asegurando así la sostenibilidad a largo plazo. La aplicación del Modelo de Justicia Terapéutica (Objetivo 5) bajo las Leyes N° 14.294 y N° 19.172 proporciona una vía ejecutiva para los casos de consumo problemático, reduciendo el gasto punitivo y el índice de reincidencia.