



# Fiscalía General de la Nación – Uruguay

## Desempeño del sistema penal uruguayo: balance a dos años de la implementación del CPP

Versión publicación 1.0

Fecha elaboración: 9 de diciembre de 2019

Elaborado por: Departamento de Políticas Públicas de FGN

## Contenido

Alcance y objetivos.....	3
Priorización de denuncias .....	4
Eficacia del sistema penal en la imputación (2014 – 2019) .....	8
Cantidad de personas imputadas.....	8
Cantidad de denuncias con al menos una persona imputada .....	10
Eficacia en la imputación por tipo de delito.....	14
Delitos cuya persecución ha sido priorizada .....	14
Hurtos y rapiñas .....	16
Homicidios dolosos consumados .....	17
Sexo y edad de las personas imputadas (feb. a oct. de 2019) .....	18
Utilización de las diferentes vías procesales habilitadas por el CPP .....	19
Eficiencia del sistema penal: tiempo entre el inicio y la conclusión de los procesos .....	21
Efectos sobre el sistema carcelario .....	22
Evolución de personas con prisión preventiva y penados .....	22
Evolución de la cantidad de adultos privados de libertad .....	23
Principales conclusiones .....	25
Bibliografía .....	28
Anexo I – Indicadores disponibles para medir la productividad y eficacia en la imputación .....	29

## Alcance y objetivos

Este informe se presenta en cumplimiento de los compromisos de construcción y publicación de información sobre el desempeño del sistema penal uruguayo asumidos públicamente por la Fiscalía General de la Nación en diciembre de 2018. Los mismos habían sido establecidos con el asesoramiento del Consejo Honorario de Transparencia Estadística.

El análisis hace foco en los dos primeros años de funcionamiento del Código del Proceso Penal, entre noviembre de 2017 y octubre de 2019. Para dar perspectiva a este análisis, se establecen comparaciones con años anteriores, cuando estaba vigente exclusivamente el sistema procesal inquisitivo.

Las principales dimensiones abordadas son: el sistema de priorización de denuncias, la eficacia en la persecución penal de los delitos, la eficiencia medida en términos de duración de los procesos penales, la utilización de las diferentes vías procesales que habilita el CPP, así como la evolución de la cantidad de adultos privados de libertad.

El informe está construido en base a información generada por la Fiscalía General de la Nación (FGN), así como a datos publicados o proporcionados especialmente a la FGN por el Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario y Poder Judicial, a cuyos técnicos se agradece de antemano.

No obstante, los contenidos expuestos aquí son de exclusiva responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación.

## Priorización de denuncias

La implantación del nuevo proceso acusatorio, adversarial y público fue sin duda el cambio más sustantivo introducido en el sistema penal uruguayo a partir del 1 de noviembre de 2017. No obstante, no fue el único. También se concretaron cambios organizacionales y de gestión profundos. En particular vale la pena repasar brevemente aquí las modificaciones en el conjunto de criterios y procesos a través de los que se seleccionan aquellas denuncias que serán investigadas primero, lo que se conoce como *proceso de priorización de denuncias*.

Todo sistema penal, sin importar cómo esté estructurado, tiene como primer desafío analizar las denuncias recibidas, desestimar aquellas que no constituyen delito y seleccionar las que deben ser investigadas con mayor celeridad.

En efecto, en ningún país del mundo se investiga la totalidad de las denuncias que se registran, por varios motivos. En primer lugar, porque frecuentemente se denuncian situaciones que no constituyen delito. En segundo lugar, porque aún cuando se trate de conductas delictivas, muchas denuncias no incluyen elementos mínimos de información para comenzar la investigación<sup>1</sup>. Y en tercer lugar, porque generalmente no existen suficientes recursos policiales, fiscales y judiciales como para investigar todas las denuncias que constituyen delitos y tienen al menos alguna información que permita iniciar la investigación.

En el caso uruguayo, antes de noviembre de 2017 la política de priorización podía resumirse de la siguiente manera. Primero, casi todas las denuncias de presuntos delitos se registraban en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior<sup>2</sup>. No obstante, no existía interoperabilidad informática entre el Ministerio y los juzgados. En consecuencia, los responsables de cada seccional o unidades de otros organismos con funciones policiales (ej. Prefectura Nacional Naval) analizaban periódicamente las denuncias que se presentaban en su unidad y según sus criterios seleccionaban algunas para comunicarlas al Juzgado competente. Esa comunicación podía consistir en el envío del parte policial impreso o en un simple resumen sucinto de la situación realizado por vía telefónica. En 2016 las unidades del Ministerio del Interior comunicaron a los Juzgados el 39% de las denuncias por ellos registradas<sup>3</sup>.

En cambio, de acuerdo con el actual Código del Proceso Penal, todas las denuncias de delitos registradas por cualquier autoridad deben ser comunicadas inmediatamente a la Fiscalía General de la Nación (FGN). Además, en base a acuerdos interinstitucionales se estableció que todos los organismos públicos que registran denuncias lo hagan a través del SGSP del Ministerio del Interior. Por lo tanto, en virtud de esa disposición y de la interoperabilidad entre dicho sistema informático y el de FGN (denominado SIPPAU), todas las denuncias registradas por cualquier organismo se comunican en forma automática y completa, en formato digital incluyendo archivos multimedia asociados, a la Fiscalía.

Una segunda diferencia relevante radica en cómo se decide qué denuncias comienzan a investigarse. En el marco del anterior código inquisitivo, cada Juzgado recibía las comunicaciones

---

<sup>1</sup> Es el caso por ejemplo del hurto de objetos no rastreables, de un lugar deshabitado, en una zona sin cámaras ni testigos.

<sup>2</sup> Un número menor eran recibidas directamente en sedes del Poder Judicial y algunas en sedes de la Prefectura Nacional Naval. Todos estos registros se mantenían en soporte papel.

<sup>3</sup> Según cifras de denuncias registradas y delitos judicializados aportados a FGN por el Ministerio del Interior.

policiales y de ese conjunto seleccionaba un subconjunto aún más reducido de denuncias para las que se iniciaba formalmente un expediente, comenzando así su investigación. En 2016 la cantidad de *asuntos penales iniciados* por los Juzgados equivalió al 21,6% del total de denuncias registradas ese año. Por lo tanto, el resto (78,4%) se mantuvo exclusivamente en el sistema informático del Ministerio del Interior. Si posteriormente los investigadores policiales lo entendían necesario podían volver a plantearlas al Juzgado.

Actualmente, de acuerdo con los procesos definidos por la FGN, cada denuncia tiene desde su creación una fiscalía pre-asignada en base a criterios previamente determinados: según el lugar y fecha en que ocurran los hechos y, en Montevideo y Maldonado, del tipo de delito del que se trate. Esa fiscalía pre-asignada es conocida por los funcionarios policiales y de FGN en función de las planillas de turnos que se publican y distribuyen oportunamente. En situaciones de flagrancia o urgencia, la policía se comunica inmediatamente con la fiscalía que el régimen de pre-asignación dispone.

Además, se definieron por escrito criterios objetivos que el Departamento de Depuración, Priorización y Asignación (DPA) de FGN aplica para todo el país, clasificando las denuncias según su gravedad y prioridad. Los mismos fueron aprobados por el Consejo Honorario de Instrucciones Generales de la FGN mediante la Instrucción General N° 4<sup>4</sup>.

En síntesis, las denuncias pueden ingresar a la bandeja de trabajo de una fiscalía por dos vías:

- **Auto-asignación.** Cada equipo fiscal puede auto-asignarse cualquier denuncia que tenga pre-asignada, a iniciativa propia o sugerencia de la policía. (Resolución 245/2018, complementarias y modificativas). Actualmente, el 65% de las denuncias que ingresan a las carpetas de las fiscalías lo hacen por esta vía, tratándose fundamentalmente de situaciones de flagrancia o urgencia.
- **Asignación** por parte del Departamento de Depuración, Priorización y Asignación (DPA) siguiendo los criterios definidos en las respectivas Instrucciones Generales. Actualmente, el 35% de las denuncias que ingresan a las carpetas de las fiscalías lo hacen por esta vía.

Gracias a estos nuevos procesos de gestión, el volumen de denuncias que se analizan y a las que se da una primera respuesta formal aumentó significativamente en relación a años anteriores.

Al respecto, en la Ilustración 1 se observa que en 2016 se registraban 19.680 denuncias de delitos promedio por mes, de las cuales 7.637 (39% del total) eran comunicadas por las autoridades policiales, telefónicamente o por escrito, al Juzgado competente<sup>5</sup>. Mientras que entre enero y octubre de 2019 el promedio de denuncias tituladas como delitos registradas en el SGSP fue de 25.476, comunicándose el 100% en forma automática a la FGN<sup>6</sup>.

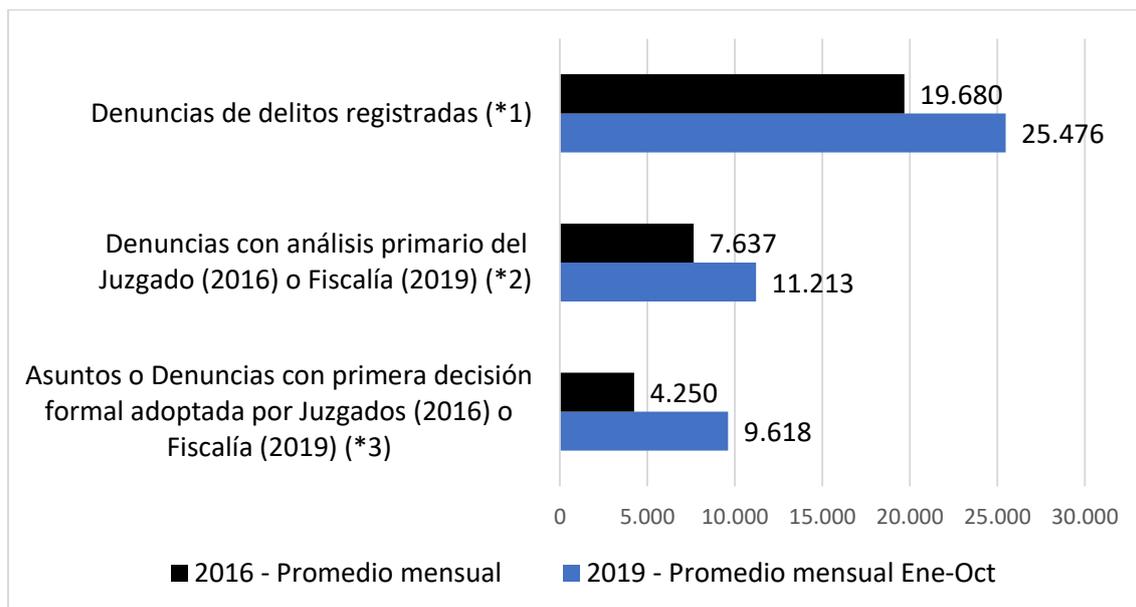
---

<sup>4</sup> Ese Consejo está integrado por representantes de la sociedad civil, la academia y la Asociación de Fiscales, además del Fiscal de Corte. La Instrucción puede descargarse en: <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/3480/1/instruccion-priorizacion.pdf>

<sup>5</sup> Según datos aportados a FGN por el Ministerio del Interior.

<sup>6</sup> Según datos de SIPPAU-FGN. Esta cifra no incluye accidentes con lesionados y otros hechos policiales que no necesariamente constituyen delito pero que también se comunican automáticamente a la Fiscalía General de la Nación.

*Ilustración 1. Denuncias de delitos registradas, con análisis primario e iniciadas formalmente, promedio mensual (2016 vs. enero a octubre de 2019)*



**Fuente:** Elaborado por FGN en base a datos de Poder Judicial y Ministerio del Interior (2016) y SIPPAU (2019). **Fuente:** (\*1) Denuncias tituladas como delitos, registradas en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública. No incluye denuncias tituladas como accidentes con lesionados y otros hechos policiales que también se comunicaban a Juzgados y se comunican actualmente a la Fiscalía General de la Nación. (\*2) Para 2016 se incluyen las denuncias que fueron comunicadas por la Policía Nacional a los Juzgados competentes, telefónicamente o por escrito. Para 2019 se incluye las denuncias asignadas a fiscalías y/o analizadas por el Departamento de Depuración, Priorización y Asignación (DPA) de la FGN. (\*3) Para 2016 se toman en cuenta los Asuntos penales iniciados formalmente por Juzgados. Cada asunto podía referir a una o más denuncias. Para 2019 se consideran las denuncias que han sido asignadas a una fiscalía o desestimadas formalmente por DPA. La desestimación por DPA es una decisión formal que toma un fiscal responsable y se notifica obligatoriamente a la víctima, que puede solicitar re-examen de la causa por otra fiscalía. Se da en el marco del Art. 98 del CPP y generalmente se aplica a situaciones que no configuran delito, o para delitos menos importantes para los que no se hayan elementos suficientes para proseguir la investigación.

En segunda instancia se puede observar la cantidad de denuncias que eran objeto de un análisis primario por parte del Juzgado (2016) o FGN (2019). Como se dijo, durante 2016 los Juzgados fueron informados por la Policía de 7.637 denuncias por mes. Mientras que en los primeros diez meses de 2019 la FGN analizó, a través de las Fiscalías o de su Departamento de Depuración, Priorización y Asignación unas 11.213 denuncias promedio por mes. Esto representa un volumen 47% mayor de denuncias con análisis primario que durante 2016. Se destaca además que para realizar ese análisis los fiscales o técnicos de FGN cuentan con el parte policial completo, incluidos anexos multimedia, recibidos en soporte digital.

Una tercera instancia es la de aquellas denuncias sobre las que se toma una primera decisión formal: desestimar o comenzar la investigación. Según datos del Poder Judicial, a partir de las denuncias comunicadas por la Policía en 2016 los Juzgados iniciaron 4.250 expedientes en promedio por mes, equivalente a 21,6% del total de denuncias registradas. Mientras que entre

enero y octubre de 2019 la FGN decidió iniciar la investigación o desestimar formalmente unas 9.618 denuncias promedio por mes, es decir, el 38% del total de denuncias registradas<sup>7</sup>.

Vale aclarar que estas últimas cifras no son exactamente comparables, porque algunos de los *asuntos iniciados* por el Poder Judicial podían involucrar más de una denuncia<sup>8</sup>. No obstante, se advierte una diferencia muy considerable, de más del doble, en el volumen trabajado actualmente en comparación con las que se iniciaban en 2016.

En síntesis, las diferencias relevantes en la política de priorización de denuncias penales antes y después de noviembre de 2017 están dadas por:

- A. El hecho de que actualmente existen criterios de priorización únicos a nivel nacional, objetivos, reglamentados por escrito y que deben ser aplicados de la misma forma por todos los operadores involucrados. Los denunciantes pueden incluso recurrir decisiones que a su entender los perjudiquen, amparados en dicha reglamentación.
- B. La información sobre cada denuncia con que cuenta la FGN para realizar ese análisis es generalmente superior a la que estaba disponible para los juzgados (comunicación telefónica vs. parte policial completo incluyendo contenido multimedia asociado).
- C. La cantidad de funcionarios que tienen oportunidad de revisar una denuncia es mayor en FGN, lo cual disminuye las probabilidades de error o arbitrariedad: Policía y/o Juzgado en el sistema anterior vs. Policía, equipo fiscal y/o Departamento de Depuración, Priorización y Asignación de Fiscalía, en el sistema actual.
- D. Aumentó sustantivamente la cantidad de denuncias analizadas y a las que se les da una primera respuesta formal. En efecto, aun cuando la cantidad de denuncias de delitos registradas cada mes es sensiblemente mayor en comparación con el año 2016, las herramientas que brinda el CPP y la organización del trabajo interno establecido en la FGN permiten analizar y dar una respuesta primaria a una proporción significativamente mayor de denuncias. Esto también disminuye de manera muy notoria la probabilidad de que una denuncia grave o prioritaria no sea detectada y permanezca sin investigarse.

---

<sup>7</sup> La desestimación por DPA es una decisión formal que toma un fiscal responsable y se notifica obligatoriamente a la víctima, que puede solicitar re-examen de la causa por otra fiscalía. Se ejerce en el marco del Art. 98 del CPP y generalmente se aplica a situaciones que no configuran delito, o para delitos menos importantes para los que no se hayan elementos suficientes para proseguir la investigación.

<sup>8</sup> Por ejemplo cuando un equipo policial de investigación le presentaba a un juez una investigación donde el mismo imputado era presunto responsable de varias rapiñas o hurtos diferentes.

## Eficacia del sistema penal en la imputación (2014 – 2019)

Una primera instancia crítica de la persecución penal es lograr una imputación. Esto es, que un Juzgado acepte que se formalice la investigación contra los potenciales responsables de un delito (que luego pueden ser condenados, sujetos a vías alternativas, absueltos, etc.).

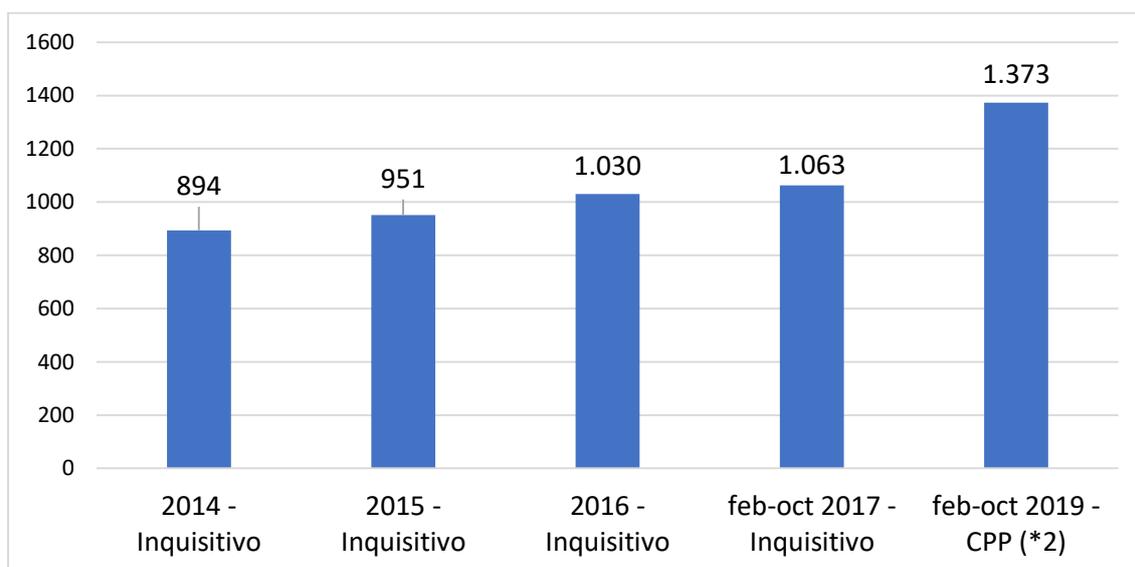
Para calcular la cantidad de imputaciones logradas por el sistema penal pueden utilizarse dos unidades de medida complementarias: la cantidad de denuncias en las que se logra imputar a al menos un indagado y la cantidad de personas imputadas en determinado período.

El primer indicador responde a la pregunta intuitiva de en cuántas denuncias se logra formalizar judicialmente la investigación contra al menos un potencial responsable. El segundo responde sobre la cantidad de personas potencialmente responsables señaladas ante el juzgado.

### Cantidad de personas imputadas

Al contar personas imputadas es necesario advertir que un mismo individuo puede eventualmente ser imputado en más de una oportunidad por denuncias diferentes durante el mismo período. Esto puede suceder, por ejemplo, si alguien es condenado a prisión y al poco tiempo comete un nuevo delito estando recluido.

*Ilustración 2. Procesamientos Vs. Imputaciones de personas, promedio mensual (enero de 2014 a octubre de 2019) (\*1)*



**Fuente:** Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU, actualizados al 2/12/2019 y de Poder Judicial.

**Referencias:** (\*1) Hasta febrero de 2017 se contabilizan los procesamientos de adultos y adolescentes registrados por el Poder Judicial. Desde febrero de 2019 las imputaciones o resoluciones de casos por condenas o vías alternativas previstas por el CPP, registradas en SIPPAU. En ambos casos, si la misma persona fue procesada o imputada en más de una oportunidad por diferentes causas, se contabiliza tantas veces como esto haya sucedido. (\*2) Datos preliminares. Para 2019 se toma febrero como inicio del período porque es el primer mes en que se comenzaron a registrar en SIPPAU los resultados de audiencia de cada persona estructurados, lo que permite el análisis estadístico posterior. Además se detectaron otras 100 denuncias formalizadas en el período de febrero a octubre de 2019 sin un indagado correctamente identificado, debido a errores de registro, que por tanto se excluyen de éste cálculo. Es decir que el promedio real de imputaciones-persona es mayor al aquí presentado.

Por tanto, resulta útil contabilizar las imputaciones – persona, esto es, cada vez que un individuo (identificado con número de documento de identidad) es imputado en el marco de una denuncia determinada dentro del período considerado (semestre, año, etc.). Este indicador tiene además la ventaja de ser el más similar disponible al de cantidad de procesamientos en el marco del anterior código inquisitivo, construido por el Poder Judicial. Por tanto, es el que permite las comparaciones más cercanas posibles entre la productividad del sistema penal antes y después de la implementación del CPP<sup>9</sup>.

En este sentido, la Ilustración 2 presenta las cifras de procesamientos logradas en el marco del anterior sistema inquisitivo entre 2014 y 2017 y las de imputaciones – persona alcanzadas durante 2019 en el marco del CPP, ambas expresados como promedios mensuales<sup>10</sup>. Para 2019 se considera febrero como inicio del período porque es el primer mes en que comenzaron a registrarse en SIPP AU los resultados de audiencia de cada persona estructurados, lo que permite el análisis estadístico posterior. Para asegurar la comparabilidad, para 2017 se considera igual período.

Como se observa, 2017 es el año de mayor productividad del sistema penal antes de la reforma procesal: se habían alcanzado 1.063 procesamientos promedio por mes entre febrero y octubre. No obstante, en igual período de 2019 se obtuvieron 1.373 imputaciones-persona promedio por mes sólo en causas tramitadas por el CPP, es decir, aún sin incluir algunos procesamientos que ocurrieron en el período por causas regidas por el anterior código.

Si se acepta la comparabilidad de ambas unidades de medida, esto supone un aumento de 29% en la productividad del sistema penal en 2019 respecto a igual período de 2017. Se trata de un incremento muy significativo si se tiene presente que la cantidad de recursos policiales, fiscales y judiciales se mantuvo prácticamente incambiada.

---

<sup>9</sup> El Anexo I de este informe presenta más detalles sobre los indicadores disponibles.

<sup>10</sup> Para 2019 se considera febrero como inicio del período porque es el primer mes en que comenzaron a registrarse en SIPP AU los resultados de audiencia de cada persona estructurados, lo que permite el análisis estadístico posterior.

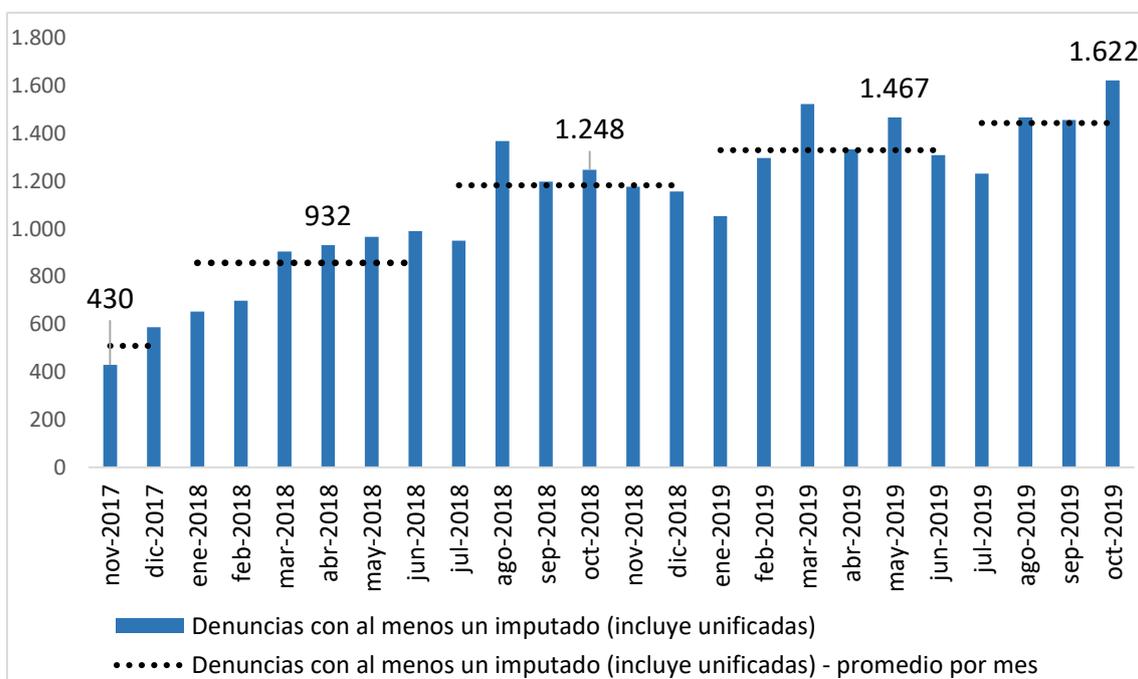
## Cantidad de denuncias con al menos una persona imputada

Como se indicó anteriormente, también es posible medir la productividad del sistema penal observando la cantidad de denuncias para las que se logra imputar a al menos un responsable.

Lamentablemente, el indicador de denuncias con al menos un imputado sólo está disponible desde el 1 de noviembre de 2017 y para las causas investigadas en el marco del sistema acusatorio, dado que anteriormente las denuncias registradas por el Ministerio del Interior no se asociaban a los procesamientos registrados por el Poder Judicial.

Los datos en la Ilustración 3 muestran claramente cómo el desempeño del sistema penal tuvo un punto de partida bajo durante los primeros meses de aplicación del CPP, pero se recuperó en el segundo semestre de 2018 y continuó creciendo ininterrumpidamente durante 2019. Así, el promedio mensual de denuncias con imputado (incluyendo unificadas)<sup>11</sup> pasó de 858 en el primer semestre de 2018 a 1.444 entre julio y octubre de 2019.

Ilustración 3. Denuncias con al menos un responsable imputado, por mes (2017-2019)



Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU actualizados al 2/10/2019

Durante estos dos años, cada mes se ha logrado una cantidad mayor de denuncias con imputado que en igual mes del año anterior. A manera de ejemplo, en octubre de 2018 se contabilizaron 1.248 mientras que en octubre de 2019 se alcanzó un nuevo record histórico de 1.622 denuncias con imputado.

<sup>11</sup> Se incluyen denuncias diferentes que, por decisión de cada fiscalía, se investigan conjuntamente, usualmente por tratarse del mismo indagado. Ej: La misma persona comete varias rapiñas registradas en diferentes denuncias. La fiscalía lo advierte, unifica las investigaciones e imputa a la persona en una sola audiencia por varios delitos.

Los meses de menor productividad de cada año son enero y julio, cuando se establecen las ferias judiciales mayor y menor y tanto las fiscalías como los juzgados y defensorías funcionan en un régimen especial.

Para dimensionar cabalmente esas cifras resulta útil compararlas con el total de denuncias registradas en el país, y con el de denuncias que tienen al menos un indagado identificado en la etapa previa a la formalización. Esas comparaciones constituyen indicadores de eficacia en la imputación del sistema penal uruguayo<sup>12</sup>.

*Ilustración 4. Eficacia en la imputación – denuncias con imputado como porcentaje del total de denuncias registradas, con y sin indagado identificado*

Período	NUMERADOR	EFICACIA EN LA IMPUTACIÓN / TOTAL DE DENUNCIAS		EFICACIA EN LA IMPUTACIÓN DE DENUNCIAS CON INDAGADO IDENTIFICADO	
		DENOMINADOR	ÍNDICE	DENOMINADOR	ÍNDICE
	Denuncias con al menos un imputado (incluye unificadas) - promedio mensual (*1)	Denuncias de delitos registradas en SGSP - promedio mensual (*2)	Porcentaje de denuncias con al menos un imputado sobre el total de denuncias registradas	Denuncias con indagado identificado - promedio mensual (*3)	Porcentaje de denuncias con al menos un imputado / total de denuncias con indagado identificado
<b>Ene-Jun 2017</b>	s.d.	20.185	s.d.	s.d.	s.d.
<b>Jul-Dic 2017</b>	s.d.	21.118	s.d.	s.d.	s.d.
<b>Ene-Jun 2018</b>	858	26.012	<b>3,3%</b>	8.213	<b>10,4%</b>
<b>Jul-Dic 2018</b>	1.183	26.198	<b>4,5%</b>	8.479	<b>14,0%</b>
<b>Ene-Jun 2019</b>	1.331	26.021	<b>5,1%</b>	8.781	<b>15,2%</b>
<b>Jul-Oct 2019 (*4)</b>	1.444	24.732	<b>5,8%</b>	8.230	<b>17,5%</b>

**Fuente:** Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU, actualizados al 2/12/2019, y Ministerio del Interior.

**Referencias:** (\*1) Denuncias (Noticias Criminales) que dieron lugar a al menos una imputación o condena o resueltas mediante Suspensión Condicional o Acuerdo Reparatorio (incluye unificadas). NO INCLUYE denuncias investigadas bajo el anterior código inquisitivo que continúan generando procesamientos y condenas en los períodos analizados. (\*2) Denuncias (Noticias Criminales) de delitos registradas en SGSP + Denuncias tituladas originalmente como hechos policiales o accidentes pero que dieron lugar a una imputación, condena o resolución por SCP o Acuerdo Reparatorio, por comprobarse que involucraron conductas delictivas. (\*3) Denuncias (Noticias Criminales) de delitos registradas en SGSP con al menos un indagado identificado por su documento de identidad. (\*4) Datos preliminares

La variable *denuncias con un indagado identificado* (antes de la formalización) se incluye porque, si bien la identificación de un indagado no es una condición suficiente, representa un hito fundamental de cualquier investigación, que hace una gran diferencia en la probabilidad de lograr su resolución judicial exitosa. Esa identificación puede resultar de la detención *in fraganti* de una persona, puede realizarla la víctima o testigos al momento mismo de registrarse la

<sup>12</sup> El indicador de eficacia está definido conceptualmente en CCIG (2015) y la fórmula aplicada al caso uruguayo se detalla en el Anexo I de este informe.

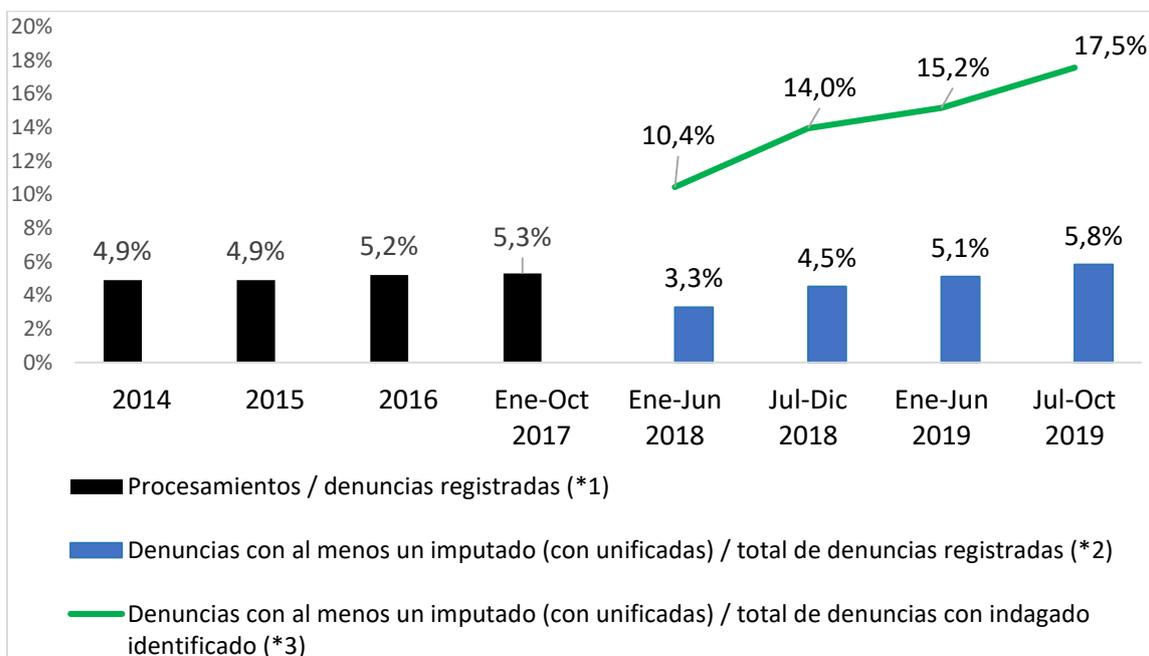
denuncia, u ocurrir posteriormente como resultado de la investigación realizada por el equipo policial y fiscalía actuante. En rigor, no significa más que un señalamiento de sospecha de que alguien pudo tener responsabilidad, directa o accesorio, en el delito denunciado. El mismo no tiene, por sí mismo, consecuencia jurídica alguna sobre la persona señalada.

No obstante, aún de forma parcial e indirecta, la existencia de un indagado identificado da cuenta de la calidad y/o grado de avance alcanzado en cada investigación y de los elementos con que cuenta la fiscalía actuante para lograr posteriormente la imputación.

Los datos presentados en las Ilustraciones 4 y 5 permiten observar dos tendencias notorias. En primer lugar, el **aumento del total de denuncias de delitos registradas** en el SGSP, **entre 2017 y 2018**. Las mismas pasaron de 20.185 promedio por mes en la primera mitad de 2017 a más de 26.000 promedio por mes entre enero de 2018 y junio de 2019. Mientras que entre julio y octubre de 2019 ese promedio bajó aproximadamente un 5% para ubicarse en 24.732 por mes. En segundo lugar, **el aumento más rápido, desde mediados de 2018, de la cantidad de denuncias en las que se logra imputar al menos una persona**, descrito más arriba.

La Ilustración 5 grafica las relaciones entre esas variables.

Ilustración 5. Indicadores de eficacia en la imputación (2014-2019)



**Fuente:** Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU, Poder Judicial y Ministerio del Interior.

**Referencias:** (\*1) Cantidad de Procesamientos informados por el Poder Judicial / total de denuncias de delitos registradas en SGSP. (\*2) Denuncias con al menos un imputado (incluyendo unificadas), según registros de SIPPAU / Total de denuncias de delitos registradas en SGSP, más denuncias originalmente tituladas como accidentes o hechos policiales que dieron lugar a una imputación. (\*3) Denuncias con al menos un imputado (incluyendo unificadas), según registros de SIPPAU / Total de denuncias de delitos con al menos un indagado identificado con documento de identidad según registros de SGSP, más denuncias originalmente tituladas como accidentes o hechos policiales que dieron lugar a una imputación. Datos preliminares.

Si bien **los indicadores no son exactamente comparables**, para tener una perspectiva aproximada de lo que sucedía en años anteriores se grafican también las imputaciones (procesamientos) obtenidas en el marco del código inquisitivo desde 2014 a octubre de 2017, como porcentaje del total de denuncias registradas<sup>13</sup>.

El porcentaje de denuncias para las que se logró al menos un imputado sobre el total pasó de 3,3% en el primer semestre de 2018 a 4,5% en el segundo. En la primera mitad de 2019 fue de 5,1% y en entre julio y octubre de este año alcanzó el 5,8%.

Cuando se considera solamente el subconjunto de denuncias con indagado identificado, dicha eficacia pasó de 10,4% en la primera mitad de 2018 a 17,5% en los cuatro meses que cierran el período analizado.

---

<sup>13</sup> Los indicadores no son estrictamente comparables porque los procesamientos registrados por el Poder Judicial representan cada vez que al menos una persona era imputada en el código anterior por los delitos señalados en al menos una denuncia. También podía ocurrir que en autos de procesamiento diferentes se imputara a diferentes personas por delitos señalados en la misma denuncia. (Ej. cuando un involucrado era imputado primero y un segundo lo era meses después, como resultado del avance de la investigación).

## Eficacia en la imputación por tipo de delito

### Delitos cuya persecución ha sido priorizada

Los referidos indicadores de eficacia en la imputación, general y en relación a las denuncias con indagado identificado también pueden aplicarse a grupos específicos de delitos.

La Ilustración 6 presenta los resultados obtenidos entre julio y octubre de 2019 para un conjunto de delitos cuya persecución está priorizada por la Fiscalía General de la Nación<sup>14</sup>. En forma complementaria se incorpora la cantidad promedio mensual de denuncias de cada grupo, para que se pueda visualizar su peso en términos absolutos.

El delito priorizado más frecuente es el *hurto*, habiéndose registrado 11.360 denuncias promedio por mes en el período analizado. El porcentaje de denuncias de hurto para las que se logró imputar fue de 5,3% sobre el total, y de 38,5% sobre las denuncias que tenían indagado identificado.

En segundo lugar aparece la *rapia*, con 2.398 denuncias promedio por mes. El porcentaje con imputado representó el 7% sobre el total general y el 60,6% sobre las denuncias con indagado identificado.

Los restantes grupos de delitos priorizados son mucho menos frecuentes, variando entre 618 y sólo 4 denuncias registradas en promedio por mes.

Destaca el alto porcentaje de imputación para denuncias tituladas como *Estupefacientes; Armas de fuego y explosivos y Lesiones graves y gravísimas*, con 44,2%, 30,2% y 22,7% sobre el total general de denuncias de cada grupo, respectivamente.

En cuanto al grupo de *Delitos sexuales, trata y tráfico* vale hacer notar que abarca una amplia gama de conductas delictivas, que van desde el abuso sexual a diferentes modalidades de producción o difusión de material pornográfico ilegal, divulgación de imágenes de contenido íntimo sin consentimiento de las partes, etc. Se incluyen también las denuncias por trata o tráfico de personas, cualquiera sea su finalidad. En promedio, ese grupo sumó unas 269 denuncias al mes. Las denuncias con imputados representaron 15,4% del total y 21% de las denuncias con indagado identificado.

En otro orden, por *Abigeato y faena clandestina de ganado* se registraron unas 204 denuncias promedio por mes. En promedio, sólo 21 de esas tenía al menos un indagado identificado. En efecto, este es probablemente el grupo de delitos priorizados donde inicialmente existen, en cada denuncia, menos elementos de información para hacer avanzar la investigación. Esto incide en el bajo porcentaje de denuncias para las que se logra la imputación: 3,8% sobre el total general, mientras que para las denuncias con indagado identificado trepa a casi 37%. Una de las claves para mejorar esos guarismos es profundizar el análisis de contexto, relacionando denuncias para detectar y atacar los circuitos de comercialización de la carne robada.

---

<sup>14</sup> También están priorizados los homicidios, que se analizarán en otro apartado específico, y los delitos vinculados a violencia doméstica y basada en género. En este último caso, muchas de las denuncias son investigadas por los Juzgados con competencia en Familia Especializada. Sería necesario acceder a información del Poder Judicial para poder construir un indicador de eficacia comparable, que abarque las denuncias investigadas por FGN (materia penal) y Juzgados (Familia Especializada). Ese trabajo excede el alcance del presente informe.

Ilustración 6. Indicadores de eficacia en la imputación para delitos seleccionados

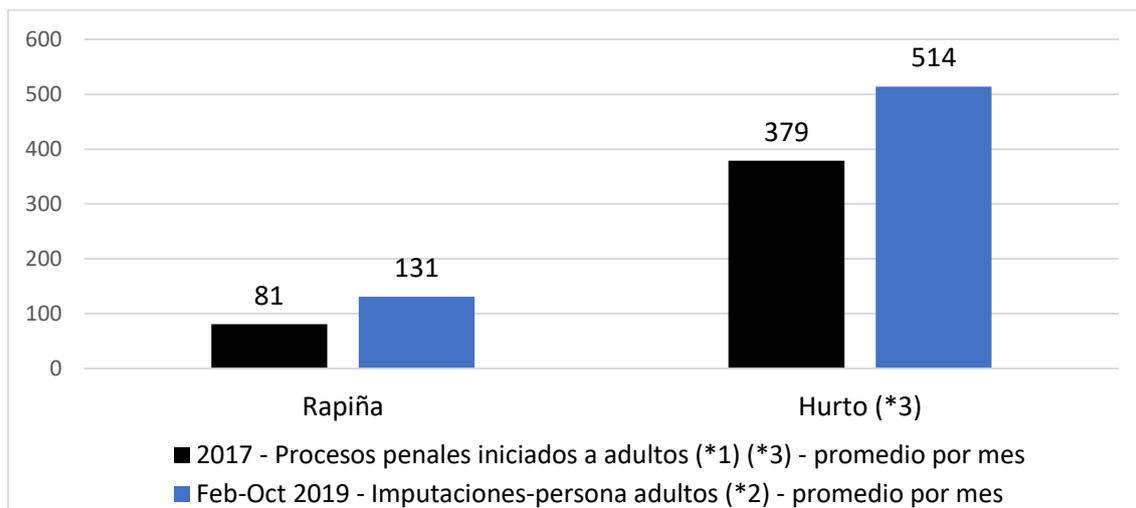
Título de la denuncia (*1)	Julio - Octubre 2019		
	Denuncias con imputado (incluyendo unificadas) / total de denuncias	Denuncias con imputado (incluyendo unificadas) / denuncias con al menos un indagado identificado (*6)	Denuncias registradas - promedio mensual
Hurto	5,3%	38,5%	11.360
Rapiña	7,0%	60,6%	2.398
Estafa	14,8%	27,2%	618
Delitos sexuales, trata y tráfico (*4)	15,4%	21,0%	269
Abigeato y faena clandestina	3,8%	36,9%	204
Estupefacientes	44,2%	56,1%	170
Armas de fuego y explosivos (*2)	30,2%	44,1%	96
Lesiones graves y gravísimas	22,7%	53,9%	45
Delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de su función (*5)	0,7%	2,4%	34
Privación de libertad, copamiento o secuestro	12,8%	28,6%	12
Lavado de activos y corrupción (*3)	23,5%	40,0%	4

**Fuente:** Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU, actualizados al 5/12/2019. **Referencias:** (\*1) Se denomina título al delito más grave identificado por quien registra la denuncia, generalmente, un funcionario policial. En la práctica se utiliza como carátula de la denuncia y puede ser modificado por la fiscalía actuante. (\*2) Incluye: Disparo Con Arma De Fuego O Acometimiento (324); Empleo De Bombas, Morteros O Sustancias Explosivas (210); Fabricación, Comercio, Depósito De Sustancias Explosivas (209); Porte Y/O Tenencia De Armas (152 Bis); Tráfico Int. De Armas De Fuego, Municiones, Explosivos Y Mat. Relacionados (Ley 19.247 Art 8); Tenencia No Autorizada De Arma De Fuego Municiones Explosivos Y Otros...; Porte De Arma En Personas Con Sentencias Condenatoria. (\*3) Incluye: Asistencia Al Lavado De Activos; Cohecho Calificado (158); Cohecho Simple (157); Concusión (156); Conjunción Del Interés Personal Y Del Publico (161); Conversión Y Transferencia De Activos Para El Lavado; Ocultamiento De Activos Para El Lavado; Organización, Provisión O Recolección De Fondos Para Organización Terrorista; Posesión Y Tenencia De Activos Para El Lavado; Trafico De Influencias (158bis). (\*4) Incluye: Abuso Sexual; Abuso Sexual Especialmente Agravado; Abuso Sexual Sin Contacto Corporal; Agresión Sexual Contra Persona Privada De Su Libertad; Atentado Violento Al Pudor (273); Comercio Y Difusión De Material Pornográfico En Que Aparezca La Imagen U Otra Forma De Personas Menores De Edad O De Personas Incapaces; Contacto Por Medios Informático O Similar, A Menores De Edad Para Para Cometer Un Delito Contra Su Integridad Sexual O Hacer Algo Contra Su Voluntad; Contribución A La Explotación Sexual De Personas Menores De Edad O Incapaces; Divulgación De Imágenes O Grabaciones Con Contenido Íntimo; Esclavitud Sexual; Exhibición Pornográfica (278); Fabricación O Producción De Material Pornográfico Con Utilización De Personas Menores De Edad O Incapaces; Facilitamiento De Comercialización De Material Pornográfico Con Menores O Incapaces; Prostitución Forzada; Proxenetismo (Ley Especial Del 27 De Mayo De 1927); Retribución O Promesa De Retribución A Personas Menores De Edad O Incapaces Para Que Ejecuten Actos Sexuales O Eróticos De Cualquier Tipo; Tráfico De Personas (Ley 18.250 Art 77); Trata De Personas (Ley 18.250 Art 78); Ultraje Publico Al Pudor (277); Unión Matrimonial O Concubinaria Forzada O Servil; Violación (272). (\*5) Incluye: Abuso De Autoridad Contra Los Detenidos (286); Abuso De Funciones (162); Atentado A La Libertad Por Funcionario Público Encargado De Una Cárcel (285); Certificación Falsa Por Un Funcionario Público (241); Concurso De Los Funcionarios Públicos En La Evasión (186); Evasión Por Culpa Del Funcionario Encargado De La Custodia (189); Falsificación En Documento Público, Por Funcionario Público (236); Falsificación Ideológica Por Un Funcionario Público (238); Omisión De Los Funcionarios En Proceder A Denunciar Los Delitos (177)

## Hurtos y rapiñas

Como se ha señalado en anteriores informes, los hurtos y rapiñas merecen una consideración particular. El primero, por ser el delito más frecuente, representando aproximadamente el 45% del total de denuncias registradas cada año. Las segundas constituyen menos del 10% de las denuncias registradas, pero tienen un componente de violencia que las vuelve muy significativas para las víctimas y su entorno, afectando además el uso del espacio público.

*Ilustración 7. Imputaciones de personas por denuncias tituladas como hurto y rapiña, promedios mensuales (períodos disponibles de 2017 y 2019)*



	Proceso inquisitivo	CPP - Proceso acusatorio	Variación
	Procesos penales iniciados a adultos promedio por mes (*1)	Imputaciones - persona, sólo adultos, promedio por mes (*2)	
	2017 (*3)	Feb-Oct 2019	
<b>Rapiña</b>	81	131	<b>61,7%</b>
<b>Hurto</b>	379	514	<b>35,6%</b>

**Fuente:** Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU y DEAE- Ministerio del Interior. Los datos corresponden a denuncias tituladas como hurtos y rapiñas, independientemente de los delitos imputados posteriormente en instancia judicial. **Referencias:** (\*1) Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégico del Ministerio del Interior, en base a datos de Policía Científica. (\*2) Fuente: SIPPAU, datos actualizados al 2/12/2019. (\*1 y \*2) En ambos casos, si la misma persona fue procesada o imputada en más de una oportunidad por diferentes causas, se contabiliza tantas veces como esto haya sucedido. (\*3) Para las rapiñas se presenta el promedio de febrero a octubre de 2017. Para los hurtos sólo se dispone del promedio mensual de enero a marzo de 2017.

Los datos ofrecidos en la Ilustración 6 permiten observar que las imputaciones-persona por denuncias de rapiña pasaron de 81 promedio por mes entre febrero y octubre de 2017, a 131 en igual período de 2019. Mientras que las imputaciones-persona por denuncias de hurto pasaron de 379 promedio por mes en el primer trimestre de 2017 a 514 entre febrero y octubre de 2019<sup>15</sup>. En síntesis, se verifica que **en el marco del CPP se están logrando cada mes un 61,7% más imputaciones de personas por denuncias de rapiña y un 35,6% más por denuncias de hurto que en los períodos de referencia de 2017.**

<sup>15</sup> Para las denuncias de hurto en 2017 se dispone sólo de datos desagregados de enero a marzo.

## Homicidios dolosos consumados

Los homicidios son otro delito que, por su gravedad extrema, merece un seguimiento particular. Por ello la Fiscalía General de la Nación asumió públicamente en diciembre de 2018 el compromiso de publicar semestralmente la situación procesal actualizada de las investigaciones por homicidio doloso consumado.

El Ministerio del Interior es el organismo encargado de elaborar las estadísticas sobre homicidio en Uruguay. Para ello adopta la siguiente definición: “*Por homicidio se entiende la muerte infligida a una persona en forma intencional e ilegal, por otra u otras. Se excluyen, pues, las muertes causadas por negligencia, suicidio o accidente, así como los decesos que son fruto de actos de funcionarios policiales en cumplimiento de la ley o de acciones realizadas por civiles en legítima defensa*”. (División Estadísticas y Análisis Estratégico-MI, 2019).

La siguiente tabla resume la situación procesal de las investigaciones que según el Ministerio del Interior involucraron homicidios dolosos consumados, ocurridos entre el 1º de noviembre de 2017 y el 30 de junio de 2019. Se advierte que las cantidades refieren a denuncias, pudiendo tener cada una de ellas una o más víctimas fatales.

*Ilustración 8. Situación procesal al 2/12/2019 de las denuncias que involucraron homicidios dolosos consumados identificadas por el MI, ocurridas entre el 1/11/2017 y el 30/06/2019.*

Situación procesal	Cantidad de denuncias	Como % del total
En investigación, aún sin formalizar	259	41,4%
Absoluciones o Archivado por no poder identificarse a los autores o comprobarse judicialmente su participación en el homicidio (*1)	18	2,9%
Extinguidos o Archivados por fallecimiento del indagado (*2)	14	2,2%
Investigación formalizada (con al menos un imputado) y continúa en proceso	75	12,0%
Investigación formalizada, con acusación realizada (esperando juicio oral)	31	5,0%
Con al menos una condena por Juicio Oral o Abreviado	229	36,6%
<b>Sub total de denuncias con imputados, con condena, extinguidas o archivadas por fallecimiento del indagado.</b>	<b>349</b>	<b>55,8%</b>
<b>Total</b>	<b>626</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaborado por PP-FGN. Listado de Noticias Criminales que involucran homicidio doloso consumado, excluyendo casos de legítima defensa y personas abatidas por efectivos policiales en el marco de operativos policiales, y número de víctimas, aportados por la División Estadísticas y Análisis Estratégico del Ministerio del Interior. Situación procesal obtenida de SIPPAU, en base a información actualizada el 2/12/2019. **Referencias:** (\*1) En estos casos la investigación no permitió hasta el momento identificar a los presuntos responsables o comprobar judicialmente su culpabilidad. (\*2) En estos casos el autor fue identificado pero el mismo falleció antes de que se dictara sentencia.

A la fecha de cierre de la información elaborada para este informe (2/12/2019), el 55,8% de las denuncias analizadas tenían un imputado, condenado, o se habían archivado o extinguido por fallecimiento del indagado. En el 36,6% del total se obtuvo al menos una condena, sea por juicio abreviado u oral.

Un 2,9% de estas investigaciones se archivaron por no poder identificarse a los autores o comprobarse judicialmente su participación en el homicidio. El restante 41,4% de estas denuncias continúa en investigación, sin imputados.

## Sexo y edad de las personas imputadas (feb. a oct. de 2019)

Otra dimensión relevante del funcionamiento del sistema penal que merece observación es la composición de las personas imputadas según algunas variables sociodemográficas.

Al respecto, la información disponible actualmente permite hacer múltiples análisis, incorporando incluso los perfiles de las víctimas. Estos deberían ser objeto de futuros informes, o de proyectos de investigación académicos.

A modo de invitación a profundizar en el tema, vale señalar aquí que:

- a. la población imputada en el período de febrero a octubre es eminentemente masculina (88,3%).
- b. los menores de 18 años representan un 5,6% de ese conjunto.

*Ilustración 9. Personas imputadas, condenadas o sujetas suspensión condicional o acuerdo reparatorio, según sexo y edad (Feb-Oct 2019)*

Sexo		Edad a la fecha del hecho denunciado	
Hombre	88,3%	Más de 18 años	93,8%
Mujer	11,4%	Menos de 18 años	5,6%
Sin dato (*2)	0,3%	Sin dato (*2)	0,6%
Total (*1)	100,0%	Total (*1)	100,0%

**Fuente:** Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU actualizados al 2/12/2019. **Referencias:** (\*1) Calculados sobre el total de documentos de identidad válido, sin importar si algunas de estas personas tuvieron más de una imputación en el período. (\*2) Corresponde a errores de registro.

## Utilización de las diferentes vías procesales habilitadas por el CPP

Como se ha argumentado anteriormente, otro aspecto relevante a analizar es la frecuencia con que se utilizan las diferentes vías procesales que habilita el CPP. A dos años de implementación es posible también visualizar algunos cambios en las prácticas de los operadores del sistema.

Para ello, en la Ilustración 10 se comparan las denuncias con investigación concluida para al menos una persona durante el primer año (1/11/17 a 31/10/18) y durante el último semestre de implementación del CPP (1/05/19 a 31/10/19).

La primera tendencia a destacar es que la cantidad de denuncias que dan lugar a al menos una condena pasó del 72,3% durante el primer año al 84,1% en el último semestre, como porcentaje del total de denuncias con investigación concluida. Vale recordar que las condenas implican las consecuencias más duras para los responsables, en particular, la pena de privación de libertad y el registro de antecedentes judiciales.

*Ilustración 10. Denuncias con investigación concluida para al menos una persona, según vía procesal utilizada (Primer año del CPP y últimos 6 meses)*

Vía procesal	Denuncias con investigación concluida entre:	
	Nov.-2017 a Oct.-2018 (*3)	May. a Oct. 2019 (*4)
Condenas obtenidas mediante Juicio Abreviado	69,8%	80,7%
Condenas obtenidas mediante Juicio Oral		3,4%
Absoluciones (como resultado de Juicio Oral)	2,6% (*1)	0,2%
Suspensión Condicional del Proceso	25,0%	14,8%
Acuerdo Reparatorio	0,9%	0,7%
Archivada o extinguida (*2)	1,8%	0,2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Resueltas mediante condenas</b>	<b>72,3% (*1)</b>	<b>84,1%</b>
<b>Resueltas por vías alternativas (SCP o AR)</b>	<b>25,8%</b>	<b>15,5%</b>

**Fuente:** Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU. **Referencias:** (\*1) Incluye condenas y absoluciones resueltas por Juicio Oral, dado que hasta febrero de 2019 esos resultados de audiencia no se registraban por separado en forma estructurada. (\*2) Se trata de denuncias que fueron archivadas o se extinguieron luego de haber logrado una imputación. Por ej. ante el fallecimiento de la única persona imputada o condenada. (\*3) Calculado en base a datos actualizados al 19/11/2018. (\*4) Calculado en base a datos actualizados al 2/12/2019.

Como contrapartida, se está apelando menos a la resolución por vías alternativas (Suspensión Condicional del Proceso y Acuerdo Reparatorio), cuya suma pasó del 25,8% al 15,5% del total de denuncias con investigación concluida<sup>16</sup>. Es probable que parte de esa reducción

<sup>16</sup> La Suspensión Condicional del Proceso se aplica exclusivamente a los delitos menos graves y siempre y cuando el imputado no esté cumpliendo condena o suspensión condicional por otro delito (Regulado por los Arts. 383 y 384 de la Ley 19.293, CPP). Mientras que el Acuerdo Reparatorio es un pacto entre el imputado y la víctima, donde el primero se compromete a resarcir a la víctima por el perjuicio sufrido. Se aplica en situaciones aún más restringidas que la Suspensión Condicional. En ambos casos los acuerdos deben ser homologadas por el Juzgado actuante. No se incluyen en el análisis los conflictos resueltos por

obedezca a que la Instrucción General Nº 10 de la Fiscalía General de la Nación aprobada el 24 de agosto de 2018 limitó aún más de lo que lo hacía el CPP el elenco de delitos a los cuales se puede aplicar. Otra parte responde a las decisiones estratégicas tomadas autónomamente por cada equipo fiscal.

Otra dimensión relevante a analizar es la evolución en el uso de las dos modalidades de juicio que establece el CPP: Abreviado y Oral.

Vale advertir que **en los sistemas acusatorios los procedimientos abreviados** (en el caso uruguayo, el llamado Juicio Abreviado) **son las vías regulares por las que se espera se resuelvan la mayoría de las investigaciones**. En este sentido, el uso del Juicio Abreviado en el sistema penal uruguayo ha ido en línea con la experiencia de otros países. En efecto, durante el primer año del CPP se concluyeron por esta vía casi el 70% de las investigaciones.

Mientras que en el último semestre analizado (mayo a octubre de 2019) su utilización aumentó al 80,7%. Esto probablemente responda a que, ante situaciones similares, los equipos fiscales están optando más por esta vía en detrimento de la Suspensión Condicional del Proceso.

*Ilustración 11. Juicios orales concluidos como porcentaje del total de investigaciones culminadas, Chile (2008) y Uruguay (mayo a octubre de 2019)*

País y período	% de investigaciones resueltas mediante Juicio Oral
Chile - 2008 (9 años de sistema acusatorio) (*1)	3,4%
Uruguay - Mayo-Oct de 2019 (24 meses de la implementación del sistema acusatorio) (*2)	3,6%

**Fuente:** Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU y Duce, 2010. **Referencias:** (\*1) Cantidad de casos terminados por sentencia de Juicio Oral como porcentaje de los casos terminados por sentencia mediante Juicio Oral, Simplificado, Monitorio o Abreviado, en 2008. (\*2) Cantidad de denuncias con al menos una sentencia obtenida mediante Juicio Oral como porcentaje del total de denuncias con investigación concluida entre mayo y octubre de 2019. Según datos actualizados al 2/12/2019.

En cuanto al **Juicio Oral, en los sistemas acusatorios se trata del mecanismo previsto para resolver las investigaciones más complejas, en las que no sea posible o deseable llegar a una condena acordada con el imputado**. Por tanto, siempre se espera que sea una de las vías procesales menos utilizadas.

A manera de ejemplo, Mauricio Duce (2010: p. 8) indicaba que en los primeros dos años de implementación del sistema acusatorio en Chile “...el porcentaje de casos llegados a juicio oral era ínfimo”. Posteriormente el uso de esta vía se fue consolidando y en 2008, a nueve años de comenzar a implementarse el sistema acusatorio, el Juicio Oral se utilizaba como forma de resolución del 3,4% de las investigaciones.

En Uruguay, durante el primer año de implementación del CPP el Juicio Oral se utilizó en el 2,6% de las investigaciones concluidas, la inmensa mayoría con condena y un número menor con absolución. Mientras que en el último semestre ese porcentaje trepó al 3,6% de denuncias con investigación concluida. Nuevamente, se trata de una evolución en línea con experiencias internacionales consideradas exitosas.

---

Mediación Extra-procesal, que se derivan a centros de mediación del Poder Judicial por tratarse de denuncias sobre “...hechos con apariencia delictiva que no revistan gravedad” (CPP; Art. 382.)

## Eficiencia del sistema penal: tiempo entre el inicio y la conclusión de los procesos

Como también se argumentó en el informe anual publicado por FGN en diciembre de 2018, la rapidez con que se alcance el resultado final de las investigaciones es una dimensión clave de la calidad de la solución que se le da a las víctimas y a los responsables de los delitos. En un segundo orden, aunque también relevante, procesos penales más breves también significan menores costos en la administración de justicia. Por todo ello vale la pena observar la duración promedio de los procesos judiciales.

Para las causas penales investigadas en el marco del sistema inquisitivo y concluidas durante 2017, el Poder Judicial calculó que las mismas duraron en promedio, 570 días en los juzgados del interior del país y 402 días en los juzgados de Montevideo (Poder Judicial, 2018).

En contraste, observando la duración de las causas investigadas por el sistema acusatorio (CPP) se hace evidente la celeridad que habilitan las vías abreviadas y alternativas de resolución así como el hecho de que la discusión entre las partes y el juez ocurra en audiencias orales y no mediante intercambios de escritos, como sucedía anteriormente.

*Ilustración 12. Duración promedio de los procesos penales en el sistema inquisitivo (2017) y el CPP (mayo a octubre de 2019)*

Código inquisitivo - 2017 (*1)	Juzgados	Promedio en días
		2017 - Juzgados penales Interior
	2017 - Juzgados penales Montevideo	402
Vía procesal		
CPP – Acusatorio	Condena mediante Juicio Oral (*3)	159
	Condena mediante Juicio Abreviado	22
Mayo a octubre de 2019 (*2)	Suspensión Condicional del Proceso	10
	Acuerdo Reparatorio	17
	Todas las vías procesales del CPP	<b>24</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de SIPPAU, actualizados al 2/12/2019 y de Poder Judicial, Procesos Penales concluidos en 2017. **Referencias:** (\*1) Duración total de los procesos concluidos durante 2017, cualquiera sea su forma de conclusión, calculados desde la fecha de dictado del auto de procesamiento hasta su conclusión. Recogido de Poder Judicial, 2018, p. 52. (\*2) Duración promedio de las investigaciones concluidas entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 2019, calculada desde la fecha de la audiencia de formalización a la fecha de audiencia en que se concluye por la vía que corresponda. (\*3) No se computaron los juicios orales con resultado de absolución.

Considerando los procesos concluidos entre mayo y octubre de 2019, la duración promedio general para todas las vías procesales habilitadas por el CPP fue de 24 días entre la formalización y la conclusión. El promedio para obtener una condena por juicio abreviado fue 22 días, y para someter a una persona a Suspensión Condicional del Proceso de 10 días.

La referida diferencia también es muy notoria a favor del CPP incluso si se consideran los Juicios Orales, es decir, la vía más extensa y que usualmente se reserva a las investigaciones más complejas. Así, en promedio pasan 159 días (poco más de 5 meses) entre la formalización y la obtención de una condena por Juicio Oral. En otras palabras, **la vía procesal más compleja y extensa prevista en el CPP permite resolver las investigaciones en menos de la mitad del tiempo requerido bajo el sistema inquisitivo en los juzgados de Montevideo y en menos de un tercio del que era necesario en los juzgados del interior del país en 2017.**

## Efectos sobre el sistema carcelario

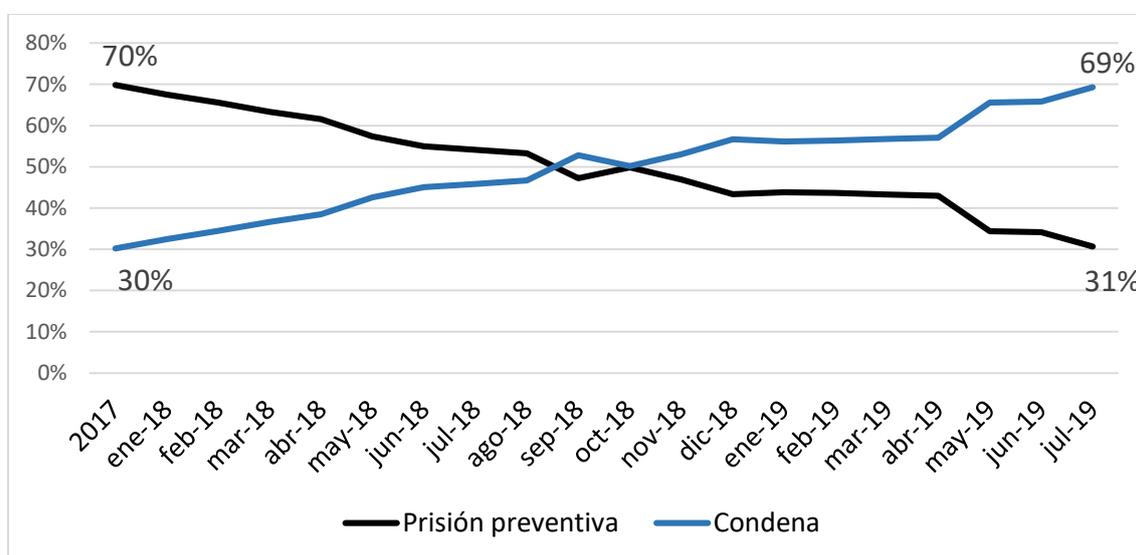
Finalmente, resta repasar como se ha hecho en anteriores informes, los efectos del CPP sobre el sistema carcelario.

### Evolución de personas con prisión preventiva y penados

Un primer objetivo del CPP en este sentido era reducir la cantidad de personas privadas de libertad sin condena y el largo tiempo en que se mantenía dicha situación, contraria al principio de presunción de inocencia.

Esta tendencia se verificaba desde décadas atrás e incluso se había agravado a partir de 2015, resultado directo de que en el sistema inquisitivo la gran mayoría de los imputados era procesado con prisión preventiva y, dada la extensión de los procesos judiciales escritos, permanecía sin condena durante largos períodos. En consecuencia, hacia fines de 2017 el 69,8% de los adultos privados de libertad permanecían sin condena<sup>17</sup>.

*Ilustración 4. Adultos privados de libertad según situación procesal, en porcentaje (2017 - 2019)*



**Fuente:** Elaborado por FGN en base a datos de INR proporcionados por Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

La reversión de este problema histórico fue sorprendentemente rápida. En setiembre de 2018, onceavo mes de aplicación del CPP, la cantidad de adultos penados superó por primera vez la de personas con prisión preventiva en las cárceles uruguayas. Y en julio de 2019 las proporciones prácticamente se invirtieron, con menos de uno de cada tres privados de libertad en régimen de prisión preventiva.

<sup>17</sup> Según datos de INR publicados en <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/planificaci%C3%B3n-de-gobierno/seguridad-p%C3%BAblica/gesti%C3%B3n-de-la-privaci%C3%B3n-de-libertad>, recuperado el 10/08/2019.

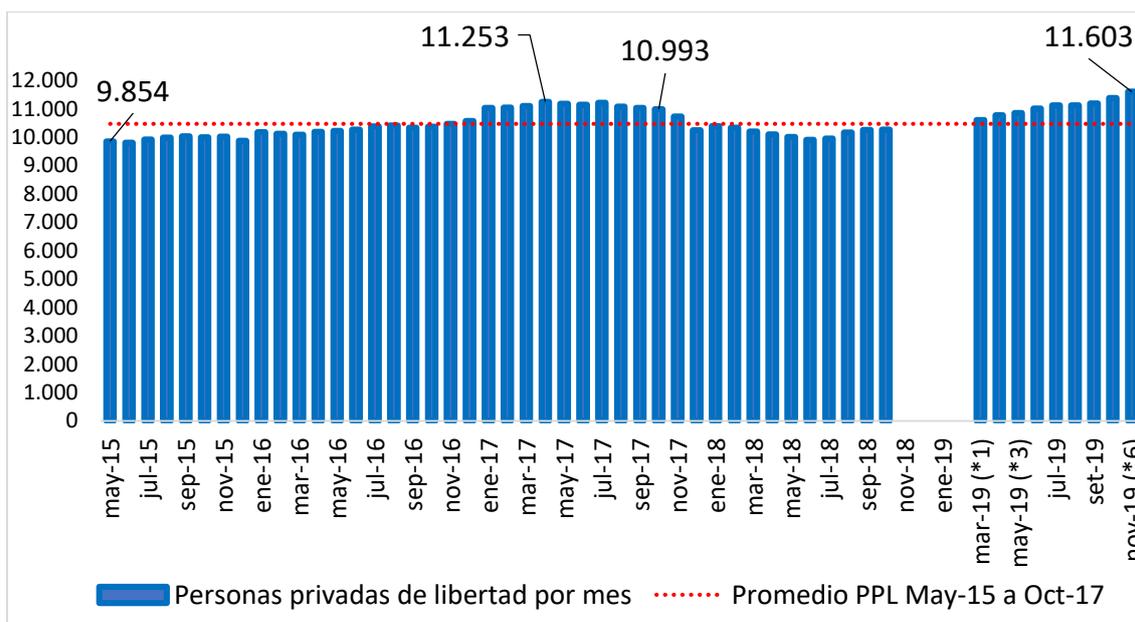
## Evolución de la cantidad de adultos privados de libertad

Desde el inicio mismo de la aplicación del CPP se manifestó a nivel de la opinión pública y expertos cierta incertidumbre acerca de cómo evolucionaría la cantidad de privados de libertad. Por ejemplo, en algunas oportunidades se manejó como hipótesis que el menor uso de la prisión preventiva y la aplicación más frecuente de penas alternativas a la prisión resultarían en un estancamiento o directamente una disminución en la población privada de libertad en el mediano y largo plazo.

Por un lado, como se explicó y fundamentó en informes anteriores, con la aplicación del CPP efectivamente se redujo la utilización de la prisión preventiva. Ahora bien, esto no tuvo efectos en la cantidad de personas que van a prisión, porque la oralidad del proceso penal y el mecanismo de juicio abreviado permiten que las personas sean condenadas muy poco tiempo después de la formalización.

Al respecto, la Ilustración 14 permite observar las cantidades constatadas de adultos privados de libertad cada mes. Como "línea de base" se presenta graficada la cantidad promedio de privados de libertad entre mayo de 2015 y octubre de 2017, es decir, durante los dos años y medio previos a la implementación del CPP.

Ilustración 14. Cantidad de adultos privados de libertad (mayo de 2015 a noviembre de 2019)



**Fuente:** Elaborado por FGN. Datos de 2015 a setiembre de 2018 elaborados por la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario en base a datos del Ministerio del Interior. Datos desde octubre de 2018 proporcionados por el Instituto Nacional de Rehabilitación. **Referencias:** Los datos corresponden al último día hábil de cada mes, con las siguientes excepciones: (\*1) 22/03/2019; (\*2) 23/04/2019; (\*3) 10/05/2019; (\*4) 24/06/2019; (\*5) 2/12/2019.

Según datos del Ministerio del Interior e Instituto Nacional de Rehabilitación, la población privada de libertad en Uruguay había crecido sostenidamente de acuerdo con una tendencia histórica constatable desde 1985. Dicha tendencia se aceleró significativamente entre 2000 y 2003 (+58% en cuatro años). Luego sólo se interrumpió brevemente en 2006 como resultado de la aplicación de la Ley de Humanización del Sistema Carcelario. En abril de 2017 se alcanzó el hasta entonces máximo histórico de 11.253 adultos privados de libertad.

Sin embargo, a partir de mayo de 2017, seis meses antes de comenzar a aplicarse el CPP, la tendencia pasó a ser descendente. Dicho descenso continuó y se hizo más rápido desde noviembre de 2017 hasta junio de 2018, durante los primeros 8 meses de aplicación del CPP.

Escapa a este informe analizar las razones por las cuales se verificó el descenso inmediatamente anterior a la implementación del CPP durante 2017. En cuanto a lo sucedido a partir del 1º de noviembre de ese año, considerando la evidencia actualmente disponible es factible pensar que esa disminución se debió mucho más a la baja productividad del sistema penal durante los primeros meses de aplicación del CPP que al resultado de los cambios en las condiciones e incentivos para aplicar prisión preventiva y/o penas de prisión introducidas por el sistema acusatorio.

En otras palabras, la cantidad de privados de libertad no disminuyó porque el CPP estableciera un sistema penal menos punitivo sino porque los diferentes operadores involucrados (Fiscalías, Policía, Juzgados, Defensoría, Instituto Técnico Forense, etc.) necesitaron unos meses para adaptarse a los nuevos procesos de trabajo y aprovechar los diferentes mecanismos de persecución penal que brinda el sistema acusatorio.

Esta explicación parece ser corroborada por el hecho de que, al aumentar las imputaciones y condenas obtenidas en el marco del CPP hacia mediados de 2018, la cantidad de privados de libertad recuperó rápidamente su tendencia histórica de crecimiento. En efecto, en junio de 2019 se superó nuevamente la cantidad de PPL que existía justo antes de la entrada en vigencia del CPP. Mientras que a dos años de su implementación se alcanzó un nuevo record histórico para Uruguay de 11.603 adultos privados de libertad.

Por un lado, estos datos saldan en buena medida la discusión acerca de si el CPP establece un sistema penal más o menos punitivo hacia quienes cometen delitos que su antecesor inquisitivo, al menos en relación a la probabilidad de recibir una pena de prisión. En su aplicación práctica el CPP está habilitando un mayor nivel de encarcelamiento de adultos. Y esto, como se señaló, fundamentalmente a través de condenas, con mayores garantías para los involucrados que las que ofrecían los procesamientos con prisión en el proceso inquisitivo.

Por otro lado, con una perspectiva histórica más amplia se constata que en los últimos 21 años la cantidad de privados de libertad creció un 170%, pasando de 4.117 en 1999 a los ya mencionados 11.603 actuales. Sólo en los últimos cuatro años (2015 a 2019) el aumento fue de casi un 18%<sup>18</sup>.

En consecuencia, las cifras de encarcelados colocan nuevamente a Uruguay ante la perspectiva de mantener una tasa de prisionización muy alta en el contexto mundial<sup>19</sup>. Esto conlleva altos costos sociales y económicos y, como se aprecia observando la evolución de las tasas de denuncia, tampoco garantiza *per se* la disminución de la criminalidad en el largo plazo.

---

<sup>18</sup> Serie elaborada por FGN en base a datos de OPP (2017), Ministerio del Interior y Comisionado Parlamentario Penitenciario.

<sup>19</sup> La tasa de prisionización de Uruguay a inicios de diciembre de 2019 es de 330 adultos cada 100.000 habitantes. Eso ubicaría a Uruguay en el puesto 28 de una lista de 222 países relevados por el Institute for Crime & Justice Policy Research de la Universidad de Londres. En América del Sur Uruguay sólo es superado por Brasil, que según los últimos datos disponibles, en 2017 tenía una tasa de 348 privados de libertad cada 100.000 habitantes (Prison Studies, 2019). Fuente: [https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=24](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=24)

## Principales conclusiones

### *Priorización de denuncias*

En paralelo a la implementación del Código del Proceso Penal, la Fiscalía General de la Nación definió nuevos criterios y procesos de trabajo que permiten analizar, priorizar y tomar decisiones fundadas sobre una cantidad significativamente mayor de denuncias de las que el sistema penal uruguayo manejaba hasta octubre de 2017.

En efecto, la cantidad de denuncias sobre las que se toma una primera decisión formal cada mes es actualmente más del doble que en 2016 (9.618 Vs. 4.250).

Además, esas decisiones se adoptan brindando mayores garantías a las víctimas y otros involucrados dado que:

- a. Existen criterios de priorización únicos a nivel nacional, objetivos, reglamentados por escrito y aprobados por un Consejo con integrantes externos a la FGN.
- b. Para cada denuncia se mantiene la trazabilidad de las actuaciones y de los funcionarios actuantes responsables, comunicando además a los denunciados cuando corresponde, quienes pueden por tanto recurrir esas decisiones si se sienten perjudicados de alguna manera.
- c. El análisis de cada denuncia por parte de fiscales o funcionarios técnicos de FGN se realiza con información completa transmitida automáticamente en soporte digital desde el sistema informático del Ministerio del Interior. Esto supone un salto de calidad frente a la situación anterior en que muchas denuncias se comunicaban mediante un breve resumen telefónico al juzgado.

### *Eficacia del sistema penal*

Durante el segundo año de aplicación del CPP la eficacia del sistema penal uruguayo continuó aumentando y supera claramente en varios aspectos a los niveles alcanzados en el marco del anterior sistema inquisitivo.

A manera de ejemplo, entre febrero y octubre de 2017 se habían alcanzado un promedio de 1.063 procesamientos por mes, mientras que en igual período de 2019 se lograron 1.373 imputaciones, es decir, un 29% más. Se trata de un incremento muy significativo si se tiene presente que la cantidad de recursos policiales, fiscales y judiciales se mantuvo prácticamente incambiada.

Si se observa la cantidad total de denuncias con al menos un imputado, octubre de 2019 marcó un nuevo máximo hasta el momento, con 1.622 denuncias con imputado. Los meses de menor productividad de cada año son enero y julio, cuando se establecen las ferias judiciales mayor y menor y tanto las fiscalías como los juzgados y defensorías funcionan en un régimen especial.

Para los delitos de hurto y rapiña la comparación es aún más favorable al CPP. Entre febrero y octubre de 2019 se lograron 61,7% más imputaciones por denuncias de rapiña que en igual período de 2017. Mientras que las imputaciones en el marco de denuncias de hurto aumentaron un 35,6% en 2019 respecto al primer trimestre de 2017.

### *Utilización de las diferentes vías procesales habilitadas por el CPP*

Desde el inicio de la implementación del CPP ha aumentado el porcentaje de investigaciones que resultan en al menos una condena. Esa proporción pasó de 72,3% de las denuncias con investigación concluida durante el primer año del CPP a 84,1% de las concluidas entre mayo y octubre de 2019.

Como contrapartida, se está apelando menos a la resolución por vías alternativas (Suspensión Condicional del Proceso y Acuerdo Reparatorio), cuya suma pasó del 25,8% al 15,5% del total de denuncias con investigación concluida.

En los sistemas acusatorios los procedimientos abreviados son las vías regulares por las que se espera se resuelvan la mayoría de las investigaciones. No sorprende entonces que en el caso uruguayo casi el 81% de las denuncias con investigación concluida en los últimos 6 meses analizados lo hayan hecho mediante condena por Juicio Abreviado.

En cuanto al Juicio Oral, en los sistemas acusatorios se trata del mecanismo previsto para resolver las investigaciones más complejas, en las que no sea posible o deseable llegar a una condena acordada con el imputado. Por tanto, siempre se espera que sea una de las vías procesales menos utilizadas.

En Uruguay viene aumentando la frecuencia de utilización del juicio oral. En el último semestre analizado (mayo a octubre de 2019) se utilizó en el 3,6% de las denuncias con investigación concluida. Esto es, un porcentaje levemente superior al que había alcanzado Chile nueve años después de iniciada su reforma procesal (Duce, 2010: p. 8). Por tanto, la evolución en Uruguay está en línea con experiencias internacionales exitosas.

### *Eficiencia del sistema penal: tiempo entre el inicio y la conclusión de los procesos*

La rapidez con que se alcance el resultado final de las investigaciones es una dimensión clave de la calidad de la solución que se le da a las víctimas y a los responsables de los delitos. En un segundo orden, aunque también relevante, procesos penales más breves también significan menores costos en la administración de justicia.

Considerando los procesos concluidos entre mayo y octubre de 2019, la duración promedio para el conjunto de vías procesales habilitadas por el CPP fue de 24 días entre la formalización y la conclusión.

Mientras que el juicio oral, la vía procesal más compleja y extensa prevista en el CPP permite resolver las investigaciones en menos de la mitad del tiempo que se requería bajo el sistema inquisitivo (2017) en los juzgados de Montevideo y en menos de un tercio del que era necesario en los juzgados del interior del país.

### *Efectos sobre el sistema carcelario*

Como se había descrito en informes anteriores, la aplicación del CPP permitió revertir muy rápidamente el grave problema de que siete de cada tres adultos encarcelados en Uruguay lo estaban en régimen de prisión preventiva. A dos años de su entrada en vigencia, la relación es inversa: actualmente más de dos tercios tienen condena.

En cuanto a la cantidad de privados de libertad, la tendencia histórica de décadas de aumento se detuvo y comenzó a revertirse a partir de mayo de 2017, seis meses antes de la entrada en vigencia del CPP. Esta caída se aceleró entre noviembre de 2017 y junio de 2018.

No obstante, desde julio de 2018 la población carcelaria volvió a crecer aceleradamente al punto que en noviembre de 2019 se registró un nuevo máximo histórico, de 11.603 adultos privados de libertad.

Éste y todos los indicadores presentados en secciones anteriores permiten afirmar que el CPP habilita a que el sistema penal uruguayo funcione en forma tanto o más punitiva que antes de la reforma procesal, al menos considerando la cantidad de personas condenadas a prisión.

En su aplicación práctica el CPP está habilitando un mayor nivel de encarcelamiento de adultos. Y esto, como se señaló, fundamentalmente a través de condenas, con mayores garantías para los involucrados que las que ofrecían los procesamientos con prisión en el proceso inquisitivo.

En otro plano de la discusión, con una perspectiva histórica más amplia se constata que en los últimos 21 años la cantidad de privados de libertad creció un 170%, pasando de 4.117 en 1999 a los ya mencionados 11.603 actuales. Sólo en los últimos cinco años (2015 a 2019) el aumento fue de casi un 18%<sup>20</sup>.

En consecuencia, las cifras de encarcelados colocan nuevamente a Uruguay ante la perspectiva de mantener una tasa de prisionización muy alta en el contexto mundial. Esto conlleva altos costos sociales y económicos y, como se aprecia observando la evolución de las tasas de denuncias, tampoco garantiza *per se* la disminución de la criminalidad en el largo plazo.

---

<sup>20</sup> Serie elaborada por FGN en base a datos de OPP (2017) y Comisionado Parlamentario Penitenciario.

## Bibliografía

**2019. Institute for Crime & Justice Policy Research, University of London.** *Highest to Lowest Prison Population Rate.* [https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All); fecha de acceso 3/12/2019.

**2019. Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.** “Informe semestral de homicidios 1° de Enero al 30 de junio (2018-2019)”. Disponible en [https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2019/homicidios\\_primersem.pdf](https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2019/homicidios_primersem.pdf).  
Fecha de acceso: 20/11/2019

**2018. Departamento de Estadísticas del Poder Judicial.** “Estudio sobre procesos concluidos en los Juzgados Letrados con competencia en materia Penal”. Disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy/penal.html>. Fecha de acceso: 15/07/2019.

**2017. Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Ministerio de Desarrollo Social.** *Reporte Uruguay 2017.*

**2015. CCIG.** *Sistema de Medición de la Impunidad en Guatemala.* Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala – Organización de las Naciones Unidas. Ciudad de Guatemala.

**2010. Duce, Mauricio.** “Diez años de reforma procesal en Chile: Apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos”. Disponible en [http://www.cejamericas.org/congreso10a\\_rpp/MAURICIO%20DUCE\\_10yeardeRPPenChile.pdf](http://www.cejamericas.org/congreso10a_rpp/MAURICIO%20DUCE_10yeardeRPPenChile.pdf)  
Fecha de acceso: 15/07/2019.

## Anexo I – Indicadores disponibles para medir la productividad y eficacia en la imputación

Como resultado del trabajo en el marco del Consejo Honorario de Transparencia Estadística de FGN, en el informe anual presentado en diciembre de 2018 se discutieron diferentes formas de analizar la productividad y eficacia de un sistema penal.

Allí también se fundamentó la opción por medir esa productividad en términos de cantidad de personas imputadas y de denuncias en las que se logró responsabilizar a al menos uno de los presuntos responsables.

La siguiente ilustración muestra cuáles son los indicadores actualmente disponibles para ello en Uruguay:

Ilustración 5. Indicadores disponibles para contabilizar imputaciones

Indicador	Proceso penal al que aplica	Unidad de medida	Descripción	Fuente	Disponibilidad (*1)
<b>Procesamientos</b>	Inquisitivo	Auto de procesamiento	Autos de procesamiento dictados en materias penal, crimen organizado y procesos infraccionales iniciados a adolescentes. Puede dictarse más de un auto de procesamiento en una misma causa, incluyendo a una o más personas.	Poder Judicial	2014 a mayo de 2017
<b>Imputaciones - persona</b>	Acusatorio (CPP)	Persona imputada en el marco de una denuncia específica.	Cada unidad representa a una persona (identificada con número de documento de identidad) imputada en el marco de una Noticia Criminal determinada, en el período 1/2/2019 al 30/09/2019. Si una misma persona fue imputada en el marco de denuncias diferentes y no unificadas en el período, se cuenta tantas veces como denuncias por las que haya sido imputado. Si una misma persona fue imputada en el marco de una denuncia y posteriormente condenada por la misma denuncia, se cuenta una sola vez. Se excluyen las imputaciones en las que no se registró correctamente el número de documento del imputado.	SIPPAU-FGN	Desde febrero de 2019
<b>Denuncias (Noticias Criminales) con imputado o responsable</b>	Acusatorio (CPP)	Denuncias (Noticias Criminales)	Denuncias con al menos un responsable imputado, condenado o sujeto a Suspensión Condicional del Proceso o Acuerdo Reparatorio.	SIPPAU-FGN	Desde noviembre de 2017

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de SIPPAU-FGN y Poder Judicial. **Referencias:** (\*1) Período para el que existen datos disponibles, al momento de elaborar este informe.

Por otra parte, en el ya referido Informe Anual de 2018 también se argumentó la conveniencia de comparar las imputaciones y resoluciones alternativas obtenidas con el total de denuncias válidas registradas, de acuerdo con la siguiente fórmula:

*Ilustración 6. Índice de eficacia en la imputación, fórmula general*

$$\text{Eficacia en la etapa de imputación en el período T, (medida en el momento N)} = \frac{\text{Cantidad de denuncias de delitos del período T con al menos un indagado imputado judicialmente y/o resueltas mediante vías alternativas}}{\text{Cantidad de denuncias registradas en período T} - \text{Cantidad de denuncias desestimadas en el período T}}$$

Con la información disponible actualmente en Uruguay se puede construir la siguiente fórmula operativa, que refleja en forma intuitiva el porcentaje de denuncias con imputado o resueltas mediante condenas o vías alternativas sobre el total de denuncias registradas en un determinado período:

*Ilustración 7. Índice de eficacia en la imputación – fórmula con información disponible para Uruguay desde el 1/11/2017*

$$\text{Eficacia en imputación, medida en denuncias, para el período T, (medida en el momento N)} = \frac{\text{NUMERADOR: Denuncias (Noticias Criminales) con al menos un indagado imputado judicialmente y/o resueltas mediante vías alternativas durante el período T, (incluyendo unificadas) (Fuente: SIPPAU-FGN)}}{\text{DENOMINADOR: Denuncias de delitos registradas en SGSP registradas durante el período T + Denuncias tituladas originalmente como hechos policiales o accidentes pero que dieron lugar a una imputación, condena o resolución por SCP o Acuerdo Reparatorio, por incluir delito, durante el período T (Fuente: FGN en base a datos de SGSP y SIPPAU)}}$$

Debe advertirse que dicha fórmula operativa presenta tres limitaciones.

Primero, no es posible discriminar y excluir del cálculo aquellas denuncias que son desestimadas por la FGN por no constituir delito. Por lo tanto, el resultado al que se llegue aplicando esta fórmula será siempre menor al nivel de eficacia real.

Segundo, se deberían sumar también al numerador las denuncias que se continúan investigando bajo el anterior código inquisitivo y para las que se logró procesar o condenar al menos a un indagado en el período analizado. A manera de ejemplo, entre enero y mayo de 2018 el Poder Judicial registró 498 procesamientos por estas causas. No obstante, los registros disponibles no permiten determinar a cuántas denuncias corresponden dichos procesamientos. Por lo tanto, este es otro motivo que hace que los valores del índice de eficacia presentados aquí sean menores a los reales.

Tercero, no es posible aplicar esta fórmula antes del 1° de noviembre del 2017 porque los sistemas de información utilizados hasta entonces no permitían identificar a qué denuncias correspondían los procesamientos de personas contabilizados por el Poder Judicial.