



Fiscalía General de la Nación – Uruguay

**Sistema penal uruguayo:
balance a diciembre de 2020.**

Fecha elaboración: 10 de febrero de 2021.

Elaborado por: Departamento de Políticas Públicas de FGN.

Contenidos

1. Alcance y objetivos.....	3
2. Introducción.....	4
3. Priorización de denuncias.....	6
3.1. Cobertura del análisis de denuncias.....	8
3.2. Denuncias analizadas y auto-asignadas por tipo de delitos.....	9
4. Eficacia del sistema penal en la imputación.....	11
4.1. Cantidad de imputaciones a personas.....	11
4.2. Cantidad de denuncias con al menos una persona imputada.....	12
4.3. Cantidad de denuncias con imputado como porcentaje del total de denuncias registradas.....	14
4.4. Eficacia en la imputación por tipo de delito.....	15
4.5. Eficacia por departamento.....	18
5. Eficiencia del sistema penal.....	20
6. Utilización de las diferentes vías procesales habilitadas por el CPP.....	22
7. Caracterización de las personas imputadas y víctimas.....	24
8. Efectos sobre el sistema carcelario.....	28
8.1. Evolución de personas con prisión preventiva y penados.....	28
8.2. Evolución de la cantidad de adultos privados de libertad.....	29
9. Bibliografía.....	32

1. Alcance y objetivos.

El presente informe se desarrolla en cumplimiento de los compromisos de construcción y publicación de información sobre el desempeño del sistema penal uruguayo. Los mismos habían sido establecidos con el asesoramiento del Consejo Honorario de Transparencia Estadística¹.

El análisis hace foco en el funcionamiento del Código del Proceso Penal, entre enero de 2018 y diciembre de 2020. Sin embargo, 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, características de las personas imputadas y víctimas, 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) a partir de datos del Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio (SIPPAU), del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior (MI) y del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR).

¹ Resolución 435/2018 de la Fiscalía General de la Nación (FGN).

2. Introducción.

En los últimos tres años se verifican varios cambios muy importantes en el desempeño del sistema penal uruguayo, que vale la pena destacar.

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. Se concretaron cambios organizacionales y de gestión profundos que vale la pena destacar. En este sentido, la informatización, innovaciones organizacionales y mejoras en la coordinación entre el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación (FGN) permitieron analizar un volumen mucho mayor de denuncias que las que se analizaban antes de noviembre de 2017.

Además, ese análisis es cualitativamente superior, por ser realizado por abogados y fiscales, que toman decisiones de priorización basados en información completa y criterios uniformes, objetivos y transparentes. Esas decisiones quedan registradas informáticamente identificando al usuario que las adoptó y son por tanto fácilmente auditables y revisables. En este sentido, el proceso de trabajo actual da mayores garantías tanto a los justiciables, las víctimas, como a los equipos policiales y fiscales involucrados.

Antes de noviembre de 2017, la política de priorización podía resumirse de la siguiente manera. Casi todas las denuncias de presuntos delitos se registraban en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior². 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 diariamente 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 cambio, con el actual Código del Proceso Penal, todas las denuncias de delitos registradas por cualquier autoridad son 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 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.

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

² 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.

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.

3. 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 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 aun cuando se trate de conductas delictivas, muchas denuncias no incluyen elementos mínimos de información para comenzar la investigación³. 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 vista de ello, la Fiscalía definió por escrito criterios objetivos que la Unidad de Depuración, Priorización y Asignación (DPA) 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° 4⁴.

Por lo que, las denuncias ingresan desde el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior 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).
- Asignación por parte de la Unidad de Depuración, Priorización y Asignación (DPA) de la Fiscalía siguiendo los criterios definidos en las respectivas Instrucciones Generales.

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, el gráfico N° 1 muestra que en 2016 se registraban 19.680 denuncias de delitos promedio por mes, de las cuales 7.637 (39% del total) fueron comunicadas por las autoridades policiales, telefónicamente o por escrito, al Juzgado competente⁵. Mientras que entre enero de 2018 y diciembre de 2020 el promedio mensual de denuncias tituladas como delitos registradas en el SGSP fue de 25.402, comunicándose el 100% en forma automática a la FGN⁶.

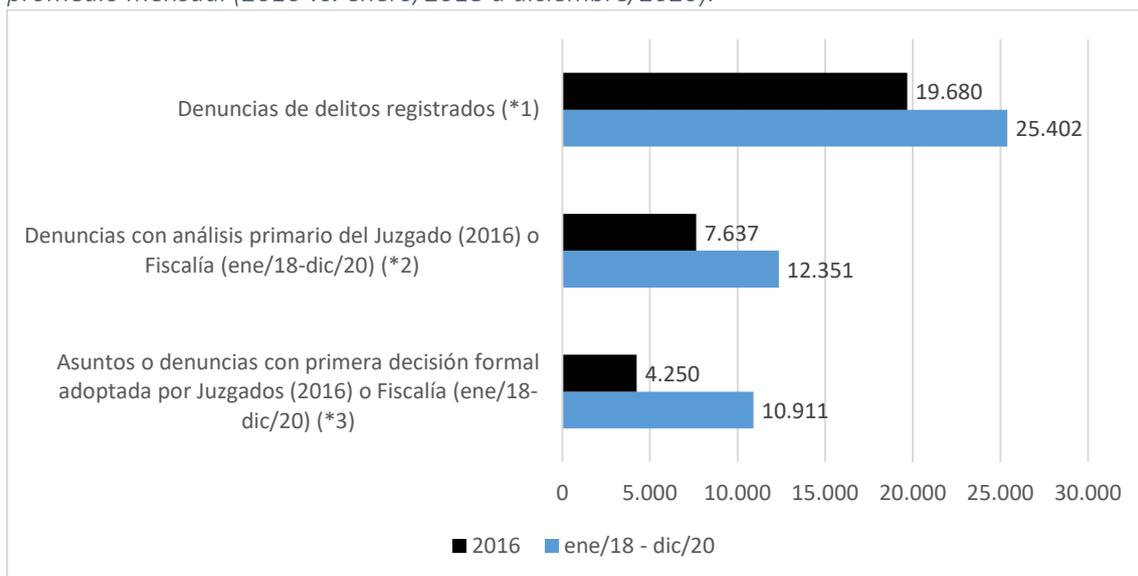
³ Es el caso por ejemplo del hurto de objetos no rastreables, de un lugar deshabitado, en una zona sin cámaras ni testigos.

⁴ 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>

⁵ Según datos aportados a FGN por el Ministerio del Interior.

⁶ 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.

Gráfico N° 1. Denuncias de delitos registradas, con análisis primario e iniciadas formalmente, promedio mensual (2016 vs. enero/2018 a diciembre/2020).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Poder Judicial y Ministerio del Interior (2016) y SIPPAU (22 de enero de 2021).

Referencias: (*1) Denuncias tituladas como delitos, registradas en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP). 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 el período ene/18-dic/20 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 el período ene/18-dic/20 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 (ene/18-dic/20). Como se dijo, durante 2016 los Juzgados fueron informados por la Policía de 7.637 denuncias por mes. Mientras que entre enero de 2018 y diciembre de 2020 se analizó, a través de las Fiscalías o de la Unidad de Depuración, Priorización y Asignación unas 12.351 denuncias promedio por mes. Esto representa un volumen 61.7% 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 de 2018 y diciembre de 2020 la FGN decidió iniciar la investigación o desestimar

formalmente unas 10.911 denuncias promedio por mes, es decir, el 43% del total de denuncias registradas⁷.

Vale aclarar que estas últimas cifras no son exactamente comparables, ya que algunos de los asuntos iniciados por el Poder Judicial podían involucrar más de una denuncia⁸. No obstante, se advierte una diferencia muy considerable en el volumen de trabajo actual (ene/2018-dic2020) en comparación con el del 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 de calidad 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 Unidad 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. 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.

3.1. Cobertura del análisis de denuncias.

El presente apartado intenta identificar el control que tiene la FGN sobre el conjunto de delitos y otras Noticias Criminales (NC). Para ello se analiza la evolución mensual de las denuncias auto-asignadas por los diferentes fiscales y las analizadas por DPA. A su vez, se compara esta información con el funcionamiento del sistema penal en el 2016, previo a la puesta en funcionamiento del Nuevo Código del Proceso Penal.

⁷ 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.

⁸ 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.

Gráfico N° 2. Denuncias auto-asignadas o analizadas por DPA como porcentaje del total de denuncias de delitos y de noticias criminales (NC) recibidas cada mes.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Poder Judicial y del SIPPAU actualizados al 22/01/2021.

Como hemos mencionado, en 2016 la Policía comunicaba a los juzgados el 38,8% de las denuncias de delitos y se iniciaba expediente judicial en el 21,6% de las mismas. Sin embargo, desde el inicio del CPP llega a la FGN el 100% de las denuncias registradas por el Ministerio del Interior. De este total de denuncias la Fiscalía siempre analizó un porcentaje muy superior al que el Poder Judicial iniciaba expedientes. En el año 2018, el porcentaje de denuncias de delitos analizadas fue del 46%, en el año 2019 fue del 43% y en el 2020 fue del 60%. A su vez, febrero del 2018 y junio de 2020 son los meses en los que se identifican los mayores porcentajes de denuncias analizadas con un 81.1% y 80.9% respectivamente.

3.2. Denuncias asignadas por DPA y auto-asignadas por tipo de delitos.

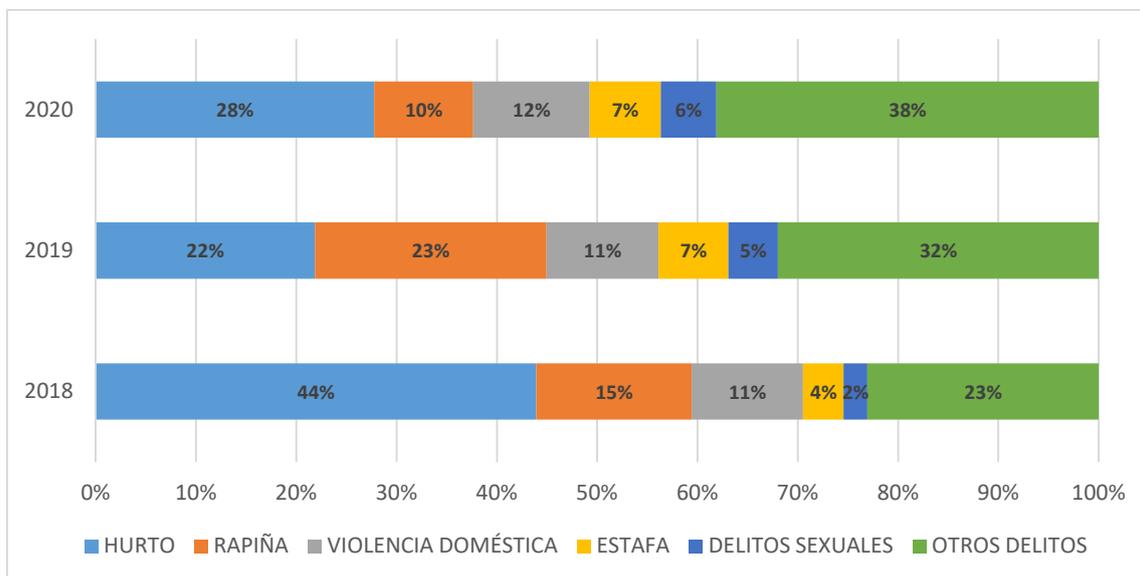
Al inicio de la puesta en funcionamiento del CPP, las asignaciones y auto-asignaciones de las denuncias no tenían una política definida. En este período se asignaban todas las denuncias que llegaban sin establecer un orden de prioridad en función de la gravedad de las mismas o de un análisis previo que identificara si existían elementos para iniciar una investigación. Ello redundó en que la mayoría de las denuncias asignadas a alguna fiscalía o auto-asignada por algún fiscal fuera de los delitos de Hurtos ya que es el delito más frecuente.

Posteriormente las diferentes fiscalías y la Unidad de Depuración Priorización y Asignación (DPA) fueron adaptando su funcionamiento siguiendo los lineamientos establecidos por las Instrucciones Generales N° 4. La misma buscó “...optimizar la respuesta a la totalidad de los hechos delictivos que conoce, organizándolos de acuerdo a criterios racionales y transparentes, brindando una atención basada en la equidad (...) La priorización no equivale a la extinción de una acción penal de los casos no priorizados, ni implica una renuncia al deber de investigar y sancionar las conductas delictivas” (Instrucciones Generales N° 4; 2017: 7).

En el 2019 se identifica un cambio en la política de priorización de los delitos. Las denuncias de Hurto disminuyen porcentualmente pasando de representar el 44% del total en el 2018 al 22% en el 2019. Por otro lado, las denuncias de Estafas pasan de ser el 4% al 7% y el resto de los delitos pasan de representar el 23% al 32% del total.

En el año 2020, en comparación con el 2019, se identifica un aumento porcentual en la asignación de los delitos de Hurto, Violencia Doméstica, Estafa y el resto de los delitos y una baja de las Rapiñas.

Gráfico N° 3. Evolución porcentual de las denuncias auto-asignadas o asignadas por DPA.



4. Eficacia del sistema penal en la imputación.

La primera instancia crítica en 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 tres unidades de medida complementarias: la cantidad de personas imputadas en determinado período, la cantidad de denuncias en las que se logra imputar al menos a una persona y la cantidad de denuncias con imputado como porcentaje del total de denuncias registradas.

El primer indicador informa sobre la cantidad de personas potencialmente responsables señaladas ante el juzgado. El segundo responde a la pregunta intuitiva de en cuántas denuncias se logra formalizar judicialmente la investigación contra al menos un potencial responsable y la tercera, intenta identificar qué parte del total de denuncias registradas en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior, tiene al menos un imputado.

A su vez, es interesante analizar la evolución de la eficacia, medida como la cantidad de denuncias con imputado como porcentaje del total de denuncias registradas, por tipos de delitos y por departamentos.

4.1. Cantidad de imputaciones a personas.

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. Por tanto, resulta útil contabilizar las imputaciones a personas, esto es, cada vez que un individuo es imputado en el marco de una denuncia determinada dentro del período considerado (semestre, año, etc.). Este indicador tiene 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. 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.

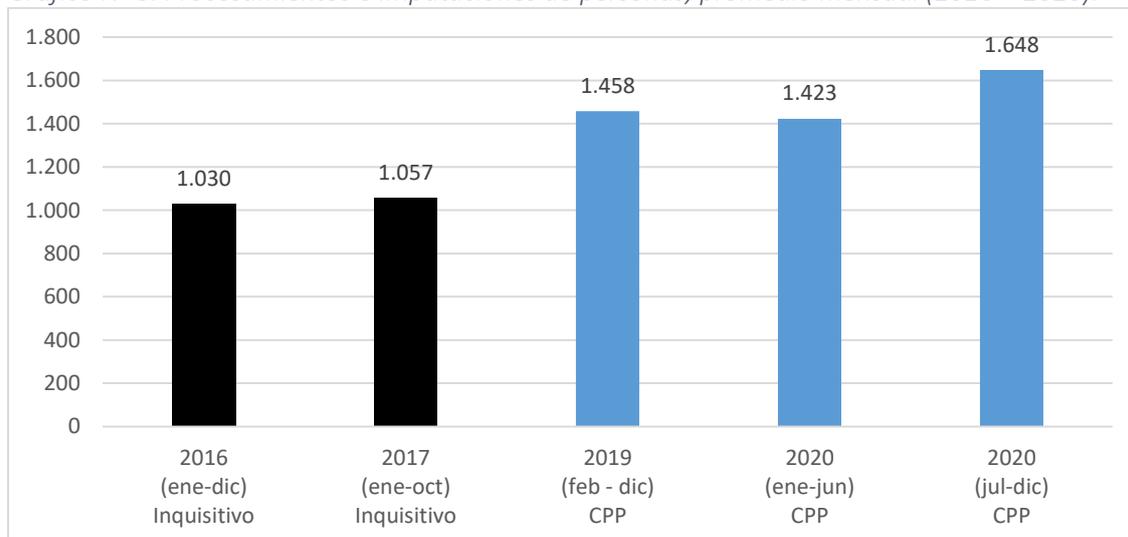
Como se observa en el gráfico N° 3, 2017 fue el año de mayor productividad del sistema inquisitivo antes de la reforma del sistema penal. Entre enero y octubre de 2017 se alcanzaron 1.057 procesamientos promedio por mes. Luego de implementada la reforma, entre febrero y diciembre de 2019 se obtuvieron 1.458 imputaciones a persona, promedio por mes. Esto supone que en 2019 se lograron 38% más imputaciones cada mes que durante 2017.

A su vez, en el primer semestre del 2020, se registraron 1.423 imputaciones a personas promedio mensual. Debe tenerse presente que, en este período, durante 75 de los 180 días analizados, los juzgados penales operaron de forma muy restringida, realizando únicamente audiencias en casos de flagrancia, urgencia o para evitar el vencimiento de otros plazos constitucionales (ej. medias cautelares). Hasta el 2 de febrero se trabajó en régimen de fería judicial ordinaria y del 14 de marzo al 15 de mayo la Suprema Corte de Justicia dispuso un régimen de funcionamiento similar al de las ferias ordinarias, en atención a la situación de emergencia sanitaria declarada por el Poder Ejecutivo.

En el último semestre del 2020 se observa un promedio mensual de 1.648 imputaciones a personas, identificándose el máximo histórico de imputaciones en setiembre con 1.803. Esto implica un incremento del 31% en relación al mismo mes del año anterior y un 16% en relación

al promedio mensual del primer semestre del 2020. Sin embargo, en los meses posteriores se identifican disminuciones continuas, llegando a diciembre con 1.415 imputaciones a personas.

Gráfico N° 3. Procesamientos e Imputaciones de personas, promedio mensual (2016 – 2020).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Poder Judicial y del SIPPAU (feb/19-dic/2020), actualizados al 22/01/2021.

Nota: 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.

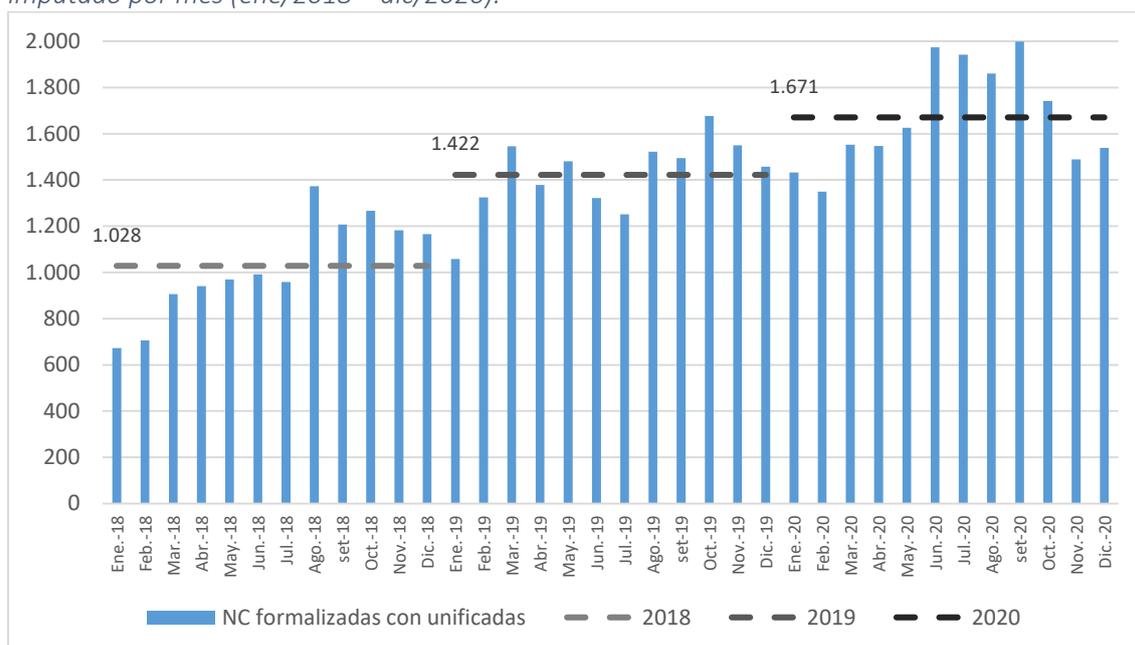
4.2. Cantidad de denuncias con al menos una persona imputada.

Como se señaló anteriormente, es posible medir la productividad del sistema penal observando la cantidad de denuncias para las que se logró imputar al menos a un posible responsable. Lamentablemente, este indicador sólo está disponible desde el 1 de noviembre de 2017 dado que anteriormente las denuncias registradas por el Ministerio del Interior no se asociaban a los procesamientos registrados por el Poder Judicial, por lo que no es posible compararlo con el sistema inquisitivo.

Los datos del gráfico N° 4 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 con una tendencia creciente hasta la actualidad. Así, el promedio mensual de denuncias con al menos un imputado (incluyendo unificadas)⁹ pasó de 1.028 en el 2018 a 1.422 en el 2019, llegando en el 2020 a 1.671.

⁹ Se incluyen denuncias diferentes que, por decisión de cada fiscalía, se investigan conjuntamente, usualmente por tratarse del mismo indagado. A modo de ejemplo, 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.

Gráfico N° 4. Evolución de las denuncias formalizadas (incluyendo unificadas) con al menos un imputado por mes (ene/2018 – dic/2020).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizados el 22 de enero del 2021.

En setiembre de 2020, se identifica el máximo histórico de denuncias con al menos un imputado, llegando a las 1.999, valor que supera en un 25% los datos observados en igual mes del año anterior. Sin embargo, en octubre y en noviembre se identifican nuevos descensos llegando a 1.489 denuncias formalizadas, creciendo nuevamente en diciembre con 1.539. De esta manera se observa que el único mes en el que no se supera los registros del mismo mes del año anterior fue en noviembre del 2020.

Tabla N° 1. Denuncias con al menos un imputado (incluyendo unificadas), por mes y diferencia respecto a igual mes del año anterior (2018 –2020).

MES / AÑO	2018		2019		2020	
	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Dif. Respecto de igual mes del año anterior	Cantidad	Dif. Respecto de igual mes del año anterior
ENERO	673	1.058	1.058	385	1.432	374
FEBRERO	706	1.324	1.324	618	1.349	25
MARZO	906	1.545	1.545	639	1.553	8
ABRIL	940	1.379	1.379	439	1.547	168
MAYO	969	1.481	1.481	512	1.625	144
JUNIO	991	1.322	1.322	331	1.974	652
JULIO	958	1.251	1.251	293	1.942	691
AGOSTO	1.373	1.522	1.522	149	1.861	339
SEPTIEMBRE	1.207	1.494	1.494	287	1.999	505
OCTUBRE	1.267	1.677	1.677	410	1.741	64
NOVIEMBRE	1.182	1.550	1.550	368	1.489	-61
DICIEMBRE	1.166	1.457	1.457	291	1.539	82

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizados al 22 de enero de 2021.

Estas diferencias muestran desempeños positivos tanto en el año 2019 como en el 2020. Si bien en noviembre se observa una disminución en relación con el mismo mes del año anterior, son destacables los valores obtenidos en los meses posteriores a la declaración de emergencia

sanitaria, si se tienen en cuenta las restricciones que existieron en el funcionamiento de los juzgados penales.

4.3. Cantidad de denuncias con imputado como porcentaje del total de denuncias registradas.

Para dimensionar cabalmente las cifras sobre imputaciones obtenidas resulta útil compararlas con el total de denuncias registradas en el país, y con el de las denuncias que tienen al menos un indagado identificado en la etapa previa a la formalización. Esas comparaciones constituyen indicadores que sintetizan la eficacia en la imputación del sistema penal uruguayo.

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 en cualquier investigación, que hace una gran diferencia en la probabilidad de lograr una 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 denuncia, u ocurrir posteriormente como resultado de la investigación realizada por el equipo policial y la 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.

Para tener una perspectiva aproximada de lo que sucedía en el sistema anterior, previo a la reforma procesal y aunque los indicadores no son exactamente comparables, el gráfico N° 5 incluye los procesamientos obtenidos en el marco del código inquisitivo en entre enero y octubre de 2017, como porcentaje del total de denuncias registradas¹⁰.

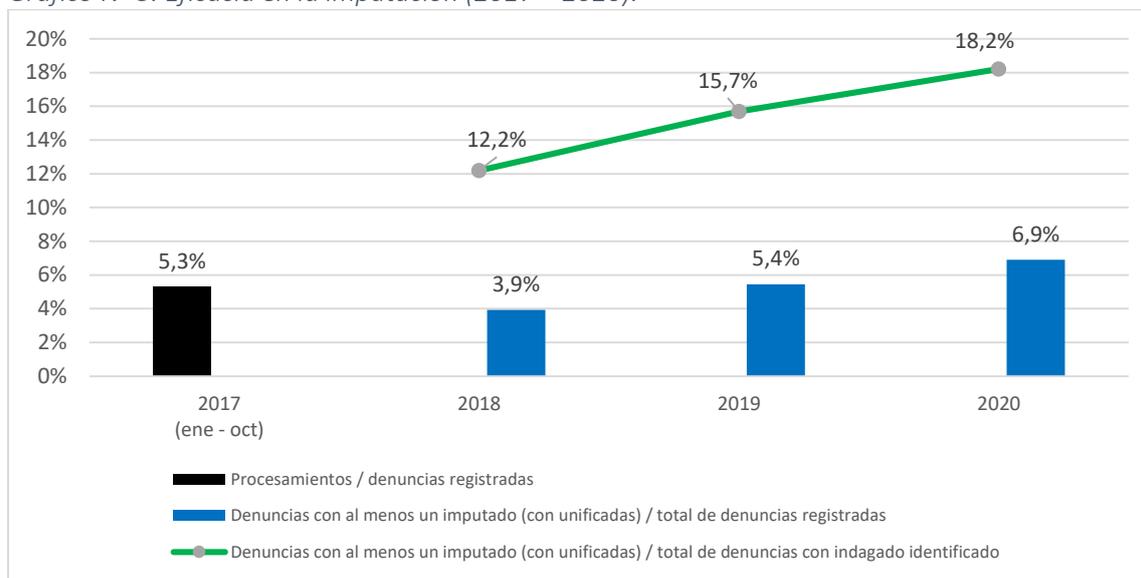
Los datos presentados en el gráfico N° 5 permiten observar dos tendencias. En primer lugar, el aumento del total de denuncias de delitos registradas en el SGSP, entre 2017 y mediados del 2019. Las mismas pasaron de 20.185 promedio por mes en la primera mitad de 2017 a más de 26.000 promedio por mes entre enero de 2018 y diciembre de 2019. En el 2020 se verifica una caída significativa de las denuncias. En enero de este año se identificó el pico máximo de denuncias con 28.886 y en junio se registra el valor más bajo de la serie con 21.406, lo que significa una caída del 26%. Si bien se observan caídas sostenidas entre enero y marzo del 2020, pasando de 28.886 a 26.275, es en abril donde se da la principal caída, en función de la emergencia sanitaria decretada, pasando de 26.275 a 21.586. Sin embargo, en los meses en los que los niveles de actividades vuelven a una relativamente normalidad, el volumen de denuncias registradas en el SGSP, no vuelven a los niveles pre emergencia sanitaria.

Por otro lado, se observa que el porcentaje de denuncias para las que se logró al menos un imputado sobre el total de denuncias pasó de 3,9% en el año 2018 a 5,4% en el 2019, llegando al 2020 con un 6,9%.

¹⁰ 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).

Cuando se considera solamente el subconjunto de denuncias con indagado identificado, dicha eficacia pasa de 12,2% en el año 2018 a 15,7% en el 2019, llegando al 2020 con un 18,2%.

Gráfico N° 5. Eficacia en la imputación (2017 – 2020).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIPPAU actualizados el 22 de enero del 2021 y del Poder Judicial.

Estas mejoras, muy significativas de la eficacia, se logran de modos diferentes: entre el 2018 y el 2019 se dan por el aumento de las denuncias con al menos un imputado pese al incremento del total de denuncias. En cambio, en el 2020, si bien el crecimiento de las denuncias con al menos una persona imputada se mantiene, el total de denuncias registradas en el SGSP disminuye, lo que hace que la eficacia sea mayor. Esto se identifica particularmente a partir de abril de 2020, mes en el que las denuncias disminuyen drásticamente.

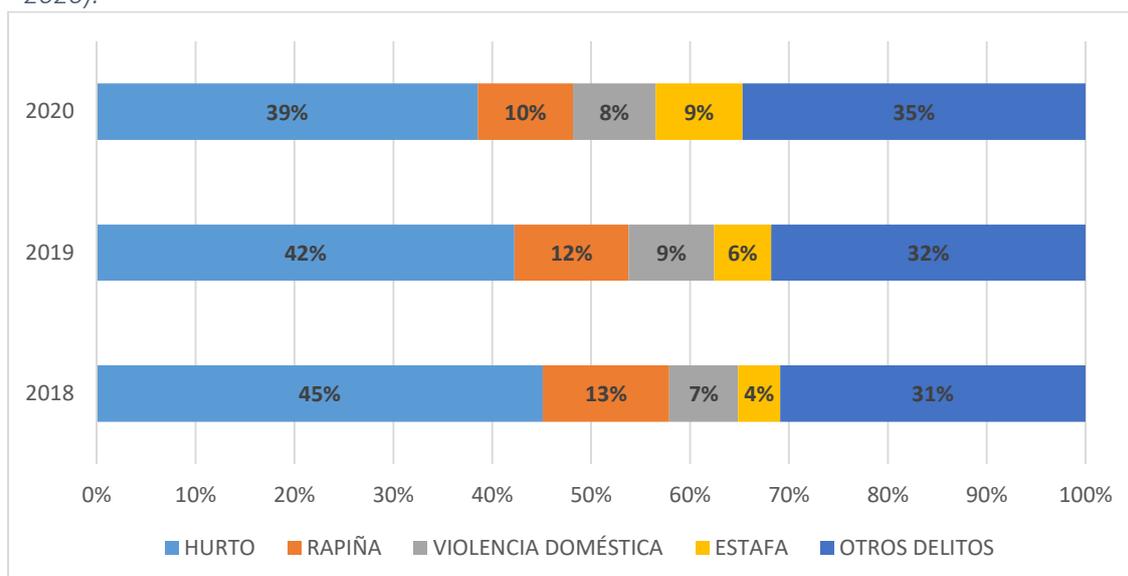
4.4. Eficacia en la imputación por tipo de delito.

La eficacia en la imputación no es uniforme para todos los delitos. Depende de la política de priorización que se establezca, así como de las capacidades para perseguirlos que desarrollen los equipos policiales y las fiscalías actuantes.

A manera de ejemplo, delitos como hurtos y rapiñas suelen requerir menores esfuerzos en la investigación y en la generación de pruebas durante el proceso judicial. En el otro extremo, algunos tipos de homicidios, delitos económicos o delitos sexuales tienen mucha mayor dificultad probatoria, por lo que exigen mayor especialización en equipos policiales y fiscales, y usualmente demandan meses de investigaciones complejas para lograr responsabilizar a sus autores.

Para entender cómo persigue el sistema penal uruguayo los delitos vale la pena revisar el peso relativo de los delitos más frecuentes en el total de investigaciones formalizadas.

Gráfico N° 6. Denuncias con al menos un imputado según título, como porcentaje del total (2018 - 2020).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizados al 22 de enero del 2021.

Como muestra el gráfico N° 6, en el año 2018 las denuncias formalizadas de Hurto y Rapiña representaron el 58% del total, porcentaje que paulatinamente fue bajando llegando representar en el 2020 el 49%. Esa disminución de la participación de estos delitos da cuenta de que en esos tres años el sistema penal uruguayo diversificó la persecución penal, aumentando en forma más rápida las imputaciones en delitos relativamente más complejos. En particular se destaca el aumento comparativo de las imputaciones por delitos vinculados a situaciones de Estafa, pasando de un 4% en el 2018 a un 9% en el 2020. Los restantes delitos pasan de un 31% en el 2018 a un 35% en el 2020.

A su vez, el promedio mensual de denuncias con al menos un imputado creció para todos los delitos analizados con la excepción del delito de Rapiña que se estanca en el tercer año. Así el promedio mensual de denuncias por Hurto con al menos un imputado creció un 39%, pasando de 464 en el año 2018 a 644 en el 2020. En relación a las Rapiña, vemos que en el 2019 crecieron un 25% con respecto al 2018 y en el 2020 se observa un estancamiento. Por otro lado, las denuncias formalizadas con al menos un imputado de Violencia Doméstica crecieron un 95% entre el 2018 y el 2020, las de Estafa lo hicieron un 236% y las restantes lo hicieron un 82%.

Tabla N° 2. Denuncias formalizadas con al menos un imputado según título, promedio mensual (2018 – 2020).

DELITOS	2018	2019	2020
HURTO	464	601	644
RAPIÑA	131	164	161
VIOLENCIA DOMÉSTICA	72	123	140
ESTAFA	44	82	147
OTROS DELITOS	318	452	580

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizados al 22 de enero de 2021.

En este sentido es importante destacar el trabajo desarrollado por DPA ya que dicha Unidad realiza una activa política de detección de denuncias con un mismo modus operandi y/o indagado, que son remitidas a la fiscalía correspondiente en grupos y acompañadas de un breve análisis de sus relaciones de modo de facilitar la investigación. Esta forma de trabajo permite además detectar tendencias que ocurren durante un mismo período en varios puntos del país y

remitir nuevas denuncias a la fiscalía que esté más avanzada en las investigaciones. Esto hace posible superar las ineficiencias en la investigación que pudiera generar la asignación de denuncias aisladas a diferentes fiscalías siguiendo únicamente el criterio de competencia por jurisdicción geográfica. De esta forma, el accionar de los indagados puede ser analizado integralmente por una única fiscalía actuante, considerando el total de víctimas y la sumatoria de las maniobras que han realizado, lo que redundará además en sanciones probablemente más fuertes. A su vez, realiza esfuerzos específicos para agilizar y mejorar el análisis de las nuevas denuncias, así como para priorizar denuncias tituladas como delitos particularmente graves y poco frecuentes.

En cuanto a las denuncias vinculadas a Violencia Doméstica, es importante mencionar el incremento paulatino de las fiscalías especializadas en la persecución de estos delitos en Montevideo. En noviembre de 2017 existían en este departamento dos fiscalías especializadas en Delitos Sexuales, Violencia Doméstica y Violencia basada en Género. Ese número se incrementó paulatinamente entre noviembre de 2018 y setiembre de 2020, cuando se instaló la séptima fiscalía. A su vez, en febrero de 2020 se implementó una sub especialización, quedando, en la actualidad, cuatro fiscalías dedicadas a violencia doméstica y basada en género, y tres dedicadas a investigar delitos sexuales.

Ahora bien, el análisis de eficacia en la imputación se completa cuando se comparan las cifras de denuncias con imputados en relación al total de denuncias registradas y/o con la cantidad de denuncias con indagado identificado de cada tipo de delito.

La Tabla N° 3 muestra la evolución de esos indicadores entre enero del 2018 y diciembre de 2020, para los delitos formalizados más frecuentes. De esta manera, se identifica que la eficacia ha aumentado de manera sostenida en todos los delitos analizados. Si analizamos la eficacia medida sobre el total de denuncias, se destaca la evolución de las estafas, pasando de un 8% en el año 2018 a un 17% en el 2020. Ahora, si analizamos la eficacia en relación a las denuncias con indagado identificado con respecto a las denuncias formalizadas, el aumento es significativo en todos los delitos menos en violencia doméstica. Esto se debe a que, en la gran mayoría de las denuncias por este delito (95%), el indagado se encuentra identificado por lo que la eficacia no varía. En los restantes delitos los niveles de eficacia varían significativamente.

Tabla N° 3. Eficacia en la imputación (denuncias más frecuentes con al menos un imputado sobre el total de denuncias y de denuncias con indagado identificado).

DELITOS / EFICACIA	DENUNCIAS CON AL MENOS UN IMPUTADO / TOTAL DE DENUNCIAS			DENUNCIAS CON AL MENOS UN IMPUTADO / DENUNCIAS CON INDAGADO IDENTIFICADO		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
HURTO	4%	5%	7%	30%	36%	40%
RAPIÑA	5%	6%	7%	50%	59%	62%
VIOLENCIA DOMÉSTICA	2%	4%	5%	2%	4%	5%
ESTAFA	8%	12%	17%	14%	22%	31%
OTROS DELITOS	4%	6%	7%	12%	15%	18%

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizados al 22 de enero de 2021.

Por otro lado, es de destacar los niveles de eficacia en los Hurtos y las Rapiñas cuando existe un indagado identificado. Sobre todo, por ser Hurtos el delito más frecuente, representando aproximadamente el 45% del total de denuncias registradas cada año y las Rapiñas por el componente de violencia que las vuelve muy significativas para las víctimas y su entorno, afectando además muy negativamente el uso del espacio público. En el caso de los Hurtos, el

nivel de eficacia entre el año 2018 y el 2020 aumenta 10 puntos, llegando al 40%. A su vez, en las Rapiñas se observa un incremento de 12 puntos, llegando al 62%.

4.5. Eficacia por departamentos.

Cabe destacar que la eficacia -calculado como cociente entre el número de denuncias formalizadas y el número de denuncias (sumado los hechos policiales y accidentes formalizadas)- es, justamente, muy sensible a la cantidad de denuncias que se registran en un departamento dado, es decir, a los niveles de criminalidad y a la cantidad de población. Es por esta razón que Montevideo, siendo el departamento en el que mayor cantidad de denuncias logran formalizarse, figura en el último lugar en sus niveles de eficacia. Es por ello que este indicador es bueno para comparar la evolución de la eficacia en el tiempo para un mismo departamento y no tanto entre departamentos que tienen realidades diferentes.

Tabla Nº 4. Evolución de la eficacia en la imputación por departamento (denuncias formalizadas / total de denuncias) 2018 – 2020.

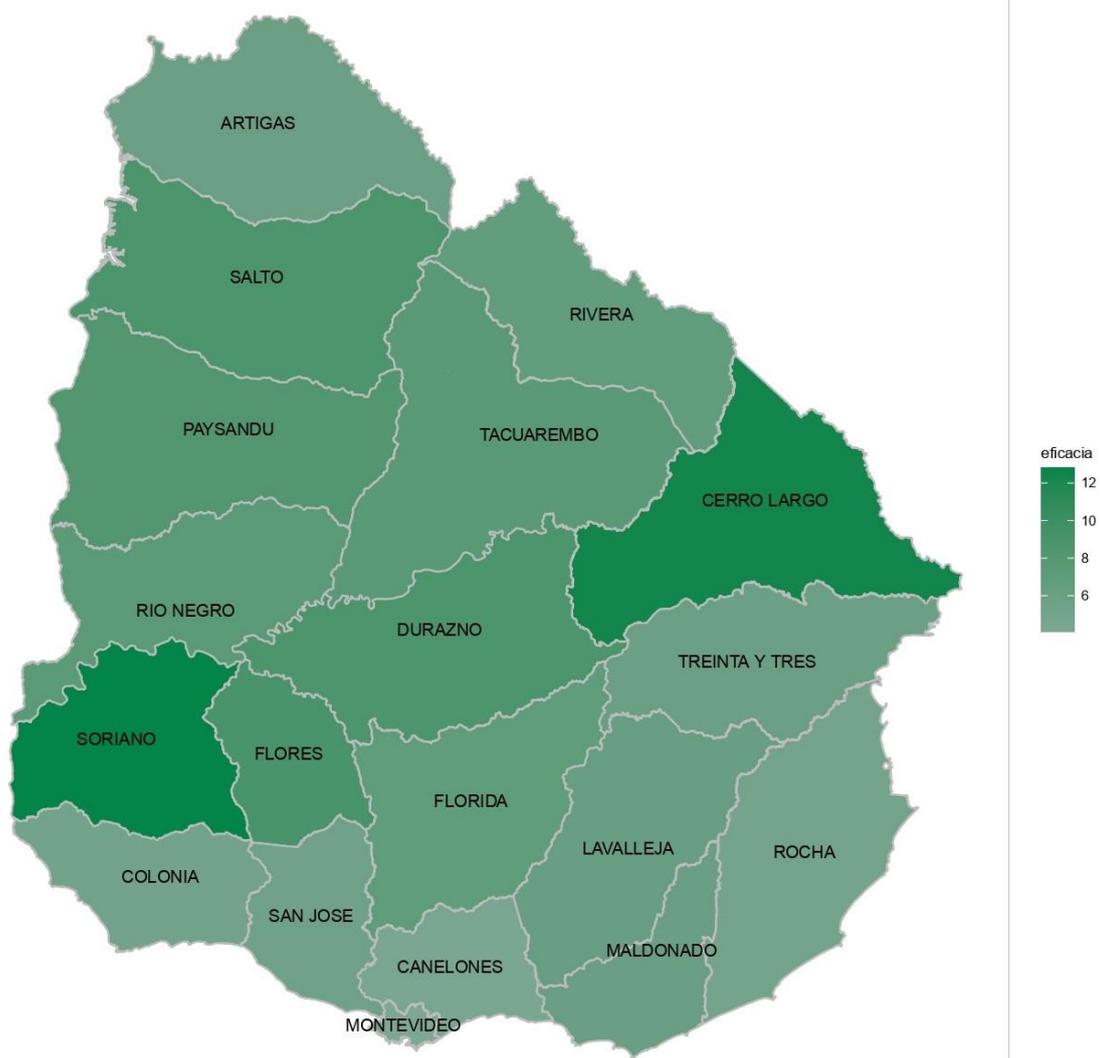
DEPARTAMENTO	2018	2019	2020	DIFERENCIA ENTRE EL 2020 - 2018
ARTIGAS	5,6%	6,5%	5,8%	0,2%
CANELONES	2,5%	4,1%	7,3%	4,8%
CERRO LARGO	8,3%	12,3%	17,5%	9,3%
COLONIA	3,9%	5,3%	6,4%	2,5%
DURAZNO	7,1%	9,5%	9,6%	2,4%
FLORES	6,9%	10,0%	9,7%	2,8%
FLORIDA	4,9%	5,2%	10,9%	6,1%
LAVALLEJA	3,6%	5,5%	9,5%	5,9%
MALDONADO	4,7%	6,1%	7,7%	3,0%
MONTEVIDEO	3,5%	4,3%	4,7%	1,2%
PAYSANDU	6,2%	9,3%	9,3%	3,1%
RIO NEGRO	4,4%	6,4%	12,6%	8,1%
RIVERA	6,2%	7,4%	6,6%	0,4%
ROCHA	4,3%	5,9%	4,9%	0,6%
SALTO	4,3%	8,7%	14,3%	10,0%
SAN JOSE	3,6%	6,3%	6,2%	2,6%
SORIANO	7,2%	9,5%	22,7%	15,5%
TACUAREMBO	3,5%	7,0%	12,5%	9,0%
TREINTA Y TRES	2,8%	7,0%	8,8%	6,0%
TOTAL NACIONAL	3,9%	5,5%	6,9%	3,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizados al 22 de enero de 2021.

Ahora bien, si analizamos la eficacia entre los años 2018 y 2020, a nivel nacional, vemos que la misma aumentó cada año. A su vez, es relevante destacar que todos los departamentos mejoraron sus niveles de eficacia en estos años, destacándose Soriano, Salto, Cerro Largo y Tacuarembó ya que aumentan más de 9 puntos en este período.

Si analizamos la eficacia por departamentos para el total del período (enero del 2018 a diciembre del 2020), vemos que los departamentos con mayores niveles son Soriano con 12,8%, Cerro Largo con 12,4% y Flores con el 8,9%. En el otro extremo se ubican los departamentos de Montevideo y Canelones con un 4,1% y 4,4% respectivamente.

Ilustración N° 1. Eficacia en la imputación por departamentos (2018 – 2020).



5. Eficiencia del sistema penal.

La eficiencia del sistema penal nos permite medir cuánto tiempo insume resolver un conflicto penal. Para ello se toma en consideración los tiempos en la resolución de los conflictos en el sistema anterior y mediante las diferentes vías que establece el Código del Proceso Penal (CPP). Específicamente se analiza el tiempo transcurrido entre la fecha de la primera audiencia de formalización y la fecha de conclusión.

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.

Tabla N° 4. Duración promedio de los procesos penales en el sistema inquisitivo (2017) y el CPP (ene/18 a dic/20)

CÓDIGO INQUISITIVO - 2017 (*1)	JUZGADOS	PROMEDIO EN DÍAS
	2017 - Juzgados penales Interior	
2017 - Juzgados penales Montevideo		402
CPP – ACUSATORIO ENE/18 – DIC/20 (*2)	VÍA PROCESAL	PROMEDIO EN DÍAS
	Condena mediante Juicio Oral (*3)	207,8
	Condena mediante Juicio Abreviado/Simplificado	29,3
	Suspensión Condicional del Proceso (*4)	14,5
	Acuerdo Reparatorio	29,1
Todas las vías procesales del CPP		33,4

Fuente: elaboración propia en base a datos de SIPPA, actualizados al 21/01/2021 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. (*2) duración promedio de las investigaciones concluidas entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2020, 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. (*4) el período que se tomó para calcular la duración de los procesos mediante suspensión condicional del proceso fue desde enero de 2018 hasta la fecha de aprobación de la LUC ya que esta ley elimina esta vía. Sin embargo, es bueno aclarar que los delitos cometidos previo a la aprobación de la mencionada ley pueden utilizar dicho proceso.

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 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.

La vía procesal más compleja y extensa prevista en el Nuevo CPP (juicio Oral) está permitiendo resolver casos 2,7 veces más rápido que lo que sucedía bajo el código inquisitivo en el Interior y 1,9 veces más rápido si lo comparamos con Montevideo. Por otro lado, la duración promedio por

las diferentes vías establecidas en el CPP es de 33,4 días. Esto demuestra que la oralidad del proceso penal y principalmente el mecanismo del proceso abreviado permite que las personas sean condenadas muy poco tiempo después de la formalización.

6. 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. Entre enero del 2018 y diciembre del 2020 es posible visualizar algunos cambios en las prácticas de los operadores del sistema. Para ello, en la Tabla N° 5 se comparan las denuncias con investigación concluida para al menos una persona en el período mencionado.

La primera tendencia a destacar es que la cantidad de denuncias con investigación concluida, que dan lugar al menos a una condena, aumentó de forma constante entre el 2018 y el 2020. En el año 2018 pasó del 79,9%, al 85,5% en el 2019, llegando al 91,5% en el año 2020. Vale recordar que las condenas implican las consecuencias más duras para los responsables, en particular, la pena de privación de libertad y/o el registro de antecedentes judiciales.

Tabla N° 5. Denuncias con investigación concluida para al menos una persona, según vía procesal utilizada.

VÍA PROCESAL	DENUNCIAS CON INVESTIGACIÓN CONCLUIDA ENTRE:		
	2018	2019	2020
CONDENAS OBTENIDAS MEDIANTE JUICIO ABREVIADO / PROCESOS SIMPLIFICADOS (*1)	76,4%	81,8%	88,3%
CONDENAS OBTENIDAS MEDIANTE JUICIO ORAL	3,5%	3,6%	3,1%
ABSOLUCIONES (COMO RESULTADO DE JUICIO ORAL)	0,0%	0,1%	0,1%
SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO (*1)	19,3%	13,8%	7,9%
ACUERDO REPARATORIO	0,7%	0,7%	0,6%
TOTAL	100%	100%	100%
RESUELTAS MEDIANTE CONDENAS	79,9%	85,5%	91,5%
RESUELTAS POR VÍAS ALTERNATIVAS (SCP O AR)	20,1%	14,5%	8,5%

Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU, actualizados al 22/01/2021.

(1*) La Ley de Urgente Consideración (N° 19.889) creó los Procesos Simplificados y eliminó la Suspensión Condicional del Proceso.

Como muestra la tabla N° 5, con el paso del tiempo se fue apelando cada vez menos a las resoluciones por vías alternativas (Suspensión Condicional del Proceso y Acuerdo Reparatorio), pasando del 20,1% en el 2018 al 8,5% en el 2020¹¹. Es probable que parte de esa reducción obedezca a que la Instrucción General N° 10¹² 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.

¹¹ La Suspensión Condicional del Proceso fue eliminada por la ley de Urgente Consideración (Ley N° 19.889). La misma se aplicaba exclusivamente a los delitos menos graves y siempre y cuando el imputado no estaba 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.

¹² <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/3480/1/instruccion-nro-10.pdf>

Otra dimensión relevante a analizar es la evolución en el uso de las tres modalidades de juicio que establece el CPP: Abreviado, Oral y a partir de la aprobación de la LUC (ley 19.889) los procesos Simplificados.

Vale advertir que en los sistemas acusatorios los procedimientos abreviados (en el caso uruguayo, el llamado Juicio Abreviado y Simplificado) son las vías regulares por las que se espera se resuelvan la mayoría de las investigaciones. A su vez, el Juicio Oral es el 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.

Durante el año 2018 se concluyeron por juicios Abreviados el 76,4% de las investigaciones. Mientras que en el 2019 su utilización aumentó al 81,8% y en el 2020 llegó al 88,3%.

Por otro lado, en promedio los Juicios Orales se utilizaron en el 3,4% de las investigaciones concluidas para los tres años mencionados, la inmensa mayoría con condena y un número menor con absolución. Estos porcentajes se encuentran en línea con resultados de experiencias internacionales. A manera de ejemplo, Mauricio Duce indicaba que en los primeros dos años de implementación del sistema acusatorio en Chile “...el porcentaje de casos llegados a juicio oral era ínfimo” (Duce; 2010: 8). “Posteriormente el uso de esta vía se fue consolidando y en 2009, a diez años de comenzar a implementarse el sistema acusatorio, el Juicio Oral se utilizaba como forma de resolución del 3,0% de las investigaciones” (Duce; 2010: 23).

7. Caracterización de las personas imputadas y víctimas.

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

Para ello, con el fin de identificar las características sociodemográficas de las personas imputadas y víctimas de delitos, se tomó como unidad de análisis las cédulas de identidad (únicas). De esta forma, se contabiliza a la persona una única vez, independientemente de que haya sido imputada o víctima en más de una ocasión o por más de un delito.

Como muestra la Tabla N° 6, el 85,3% de las personas imputadas son hombres, de ellos el 5,7% es menor de 18 años y 48,3% tiene entre 18 y 29 años. En las mujeres, el 4,0% es menor de 18 años y el 46,2% tiene entre 18 y 29 años.

Tabla N° 6. Personas imputadas por tramo de edad y sexo (01/02/2019 – 31/12/2020).

TRAMO DE EDADES / SEXO	FEMENINO	MASCULINO	SIN DATOS	TOTAL
MENORES DE 18 AÑOS	140	1.348	9	1.497
ENTRE 18 Y 29 AÑOS	1.624	11.337	106	13.067
ENTRE 30 Y 39 AÑOS	883	6.101	54	7.038
ENTRE 40 Y 49 AÑOS	557	2.830	30	3.417
ENTRE 50 Y 59 AÑOS	219	1.157	9	1.385
ENTRE 60 Y 69 AÑOS	58	455	4	517
MÁS DE 70 AÑOS	27	163	1	191
SIN DATOS	8	62	317	387
TOTAL	3.516	23.453	530	27.499

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizados al 22/01/2021.

A su vez, si analizamos la distribución de las personas imputadas por departamentos, lógicamente Montevideo es el departamento con mayor cantidad (35% del total), seguido por Canelones con el 14%. Ahora, si analizamos las personas imputadas en función de la población que vive en cada departamento, el orden se modifica. De esta manera se verifica que los departamentos con mayor cantidad de personas imputadas cada 10.000 habitantes son Salto, Soriano y Cerro Largo, superando las 100 personas cada 10.000 habitantes, en el total de período analizado.

Por otro lado, los departamentos con menos personas imputadas cada 10.000 habitantes son Florida, Colonia, Canelones y San José. Estos departamentos no superan las 70 personas imputadas cada 10.000 habitantes. Montevideo tiene 70 imputados cada 10.000 habitantes lo que lo ubica por debajo del valor nacional (78).

Tabla Nº 7. Distribución de las personas imputadas por departamentos y tasa de personas imputadas cada 10.000 habitantes (febrero 2019 – dic 2020).

DEPARTAMENTO DEL HECHO	PERSONAS IMPUTADAS		TASA DE PERSONAS IMPUTADAS C.10.000 HABITANTES
	Cantidad	Porcentaje	
ARTIGAS	657	2%	88,7
CANELONES	3.854	14%	63,8
CERRO LARGO	1.012	4%	112,9
COLONIA	760	3%	57,9
DURAZNO	563	2%	95,5
FLORES	282	1%	106,5
FLORIDA	392	1%	56,5
LAVALLEJA	418	2%	71,2
MALDONADO	1.805	7%	92,6
MONTEVIDEO	9.741	35%	70,4
PAYSANDU	1.233	4%	102,9
RIO NEGRO	477	2%	81,8
RIVERA	1.076	4%	98,7
ROCHA	697	3%	93,9
SALTO	1.621	6%	121,2
SAN JOSE	773	3%	65,4
SORIANO	973	4%	116,2
TACUAREMBO	752	3%	81,0
TREINTA Y TRES	411	1%	81,4
SIN DATOS	2	0%	-
TOTAL	27.499	100%	77,9

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizados al 22/01/2021.

Como muestra la Tabla Nº 8, los delitos por los que más personas son imputadas son los Hurtos, seguidos por las Rapiñas, Estupefacientes y Violencia Doméstica. En estos cuatro delitos fueron imputados el 52% de las personas entre febrero del 2019 y diciembre del 2020.

Tabla Nº 8. Personas imputadas según delito (feb/2019 – dic/2020).

Nº	DELITOS MÁS GRAVE	CANTIDAD	PORCENTAJE
1	HURTO	7.514	27%
2	RAPIÑA	2.829	10%
3	ESTUPEFACIENTES	2.114	8%
4	VIOLENCIA DOMÉSTICA	1.859	7%
5	DELITOS SEXUALES	1.440	5%
6	LESIONES PERSONALES	1.147	4%
7	HOMICIDIO	916	3%
8	DESACATO	886	3%
9	ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS	824	3%
10	OTROS DELITOS	7.970	29%

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizado al 22/01/2021.

Ahora bien, si analizamos las personas imputadas por delitos y sexo vemos que los Hurtos es el delito por el que más hombres son imputados y Estupefacientes en el caso de las mujeres.

En las mujeres, a los delitos de Estupefacientes le siguen los Hurtos y las Estafas. En los hombres, a los Hurtos le sigue Estupefacientes, las Rapiñas y los delitos de Violencia Doméstica. Es bueno mencionar que en el caso de las mujeres los delitos de Rapiña se ubican en el quinto lugar y en el caso de los hombres las Estafas no forman parte de los 10 delitos más frecuentes por el que son imputados. A su vez, los delitos de Violencia Doméstica se ubican en el cuarto lugar en los hombres y los Sexuales en el séptimo lugar. En las mujeres, los delitos de Violencia Doméstica están en el octavo lugar y los delitos Sexuales no forman parte de los 10 delitos más frecuentes.

Tabla N° 8. Personas imputadas según delito y sexo (feb/2019 – dic/2020).

PRINCIPALES DELITOS POR LOS QUE LAS MUJERES FUERON IMPUTADAS.				PRINCIPALES DELITOS POR LOS QUE LOS HOMBRES FUERON IMPUTADOS			
N°		MUJERES	%	N°		HOMBRES	%
1	ESTUPEFACIENTES	781	22,2%	1	HURTO	6.630	28,3%
2	HURTO	746	21,2%	2	ESTUPEFACIENTES	1.968	8,4%
3	ESTAFA	231	6,6%	3	RAPIÑA	1.960	8,4%
4	LESIONES PERSONALES	172	4,9%	4	VIOLENCIA DOMÉSTICA	1.777	7,6%
5	RAPIÑA	122	3,5%	5	DESACATO	1.338	5,7%
6	DESACATO	91	2,6%	6	ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS	1.044	4,5%
7	HOMICIDIO	87	2,5%	7	DELITOS SEXUALES	844	3,6%
8	VIOLENCIA DOMÉSTICA	79	2,2%	8	HOMICIDIO	823	3,5%
9	ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS	73	2,1%	9	LESIONES PERSONALES	642	2,7%
10	OTROS DELITOS	1.134	32,3%	10	OTROS DELITOS	6.427	27,4%
	Total	3.516	100%		Total	23.453	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizados al 22/01/2021.

Si analizamos los delitos más frecuentes por los que las personas fueron imputadas por tramo de edad vemos que la población entre 18 y 29 años es la que ha sido más imputada, representando el 48% del total y los menores de 18 años el 5%. A su vez, se observa que el delito más frecuente imputado en las personas menores de 30 años son los Hurtos seguidos por las Rapiñas y Estupefacientes. Esta situación se modifica en la población entre 30 y 59 años ya que los delitos de Estupefacientes pasan al segundo lugar y los de Violencia Doméstica pasan al tercero. A su vez, en la población mayor de 60 años, los delitos más frecuentes pasan a ser los Sexuales, seguido por Armas de Fuego y Explosivos y por Violencia Doméstica.

Tabla N° 9. Delitos más frecuentes por tramo de edades (febrero de 2019 – dic 2020).

Nº	DELITO IMPUTADO MÁS GRAVE / EDAD	- 18 AÑOS	ENTRE 18 Y 29 AÑOS	ENTRE 30 Y 39 AÑOS	ENTRE 40 Y 49 AÑOS	ENTRE 50 Y 59 AÑOS	ENTRE 60 Y 69 AÑOS	+ 70 AÑOS	S/D	TOTAL
1	HURTO	394	4.004	2.137	674	168	29	5	103	7.514
2	ESTUPEFACIENTES	96	1.356	729	385	145	52	8	58	2.829
3	RAPIÑA	350	1.291	361	78	10	5	0	19	2.114
4	VIOLENCIA DOMÉSTICA	6	654	641	343	151	52	10	2	1.859
5	DESACATO	15	661	398	221	88	36	15	6	1.440
6	ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS	60	519	263	149	73	43	22	18	1.147
7	HOMICIDIO	61	434	177	118	72	29	20	5	916
8	DELITOS SEXUALES	43	169	224	228	119	56	34	13	886
9	LESIONES PERSONALES	61	390	186	92	54	20	12	9	824
10	OTROS DELITOS	411	3.589	1.922	1.129	505	195	65	154	7.970
	TOTAL	1.497	13.067	7.038	3.417	1.385	517	191	387	27.499
	PORCENTAJE	5%	48%	26%	12%	5%	2%	1%	1%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos del SPPAU, actualizados al 22/01/2021.

Por último, en relación a las víctimas, entre enero del 2018 y diciembre del 2020 se identifican 41.793, de las cuales el 54% son hombres frente a un 46% de mujeres, por lo que la distribución es más equitativa que la de los imputados (85% hombres y 13% mujeres). Esta situación también se refleja cuando analizamos por tramo de edades. En este sentido, el 11% son menores de 18 años y el 46% tiene entre 18 y 39 años.

Tabla N° 10. Víctimas por tramo de edades y sexo (ene/2018 – dic/2020).

TRAMO DE EDADES / SEXO	FEMENINO	MASCULINO	SIN DATOS	TOTAL
MENORES DE 18 AÑOS	2.438	1.969		4.407
ENTRE 18 Y 29 AÑOS	5.079	5.718	1	10.798
ENTRE 30 Y 39 AÑOS	3.844	4.569		8.413
ENTRE 40 Y 49 AÑOS	3.292	4.072		7.364
ENTRE 50 Y 59 AÑOS	2.202	3.214		5.416
ENTRE 60 Y 69 AÑOS	1.194	1.934		3.128
MÁS DE 70 AÑOS	924	1.180		2.104
SIN DATOS	76	81	6	163
TOTAL	19.049	22.737	7	41.793

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizado al 22/01/2021.

8. Efectos sobre el sistema carcelario.

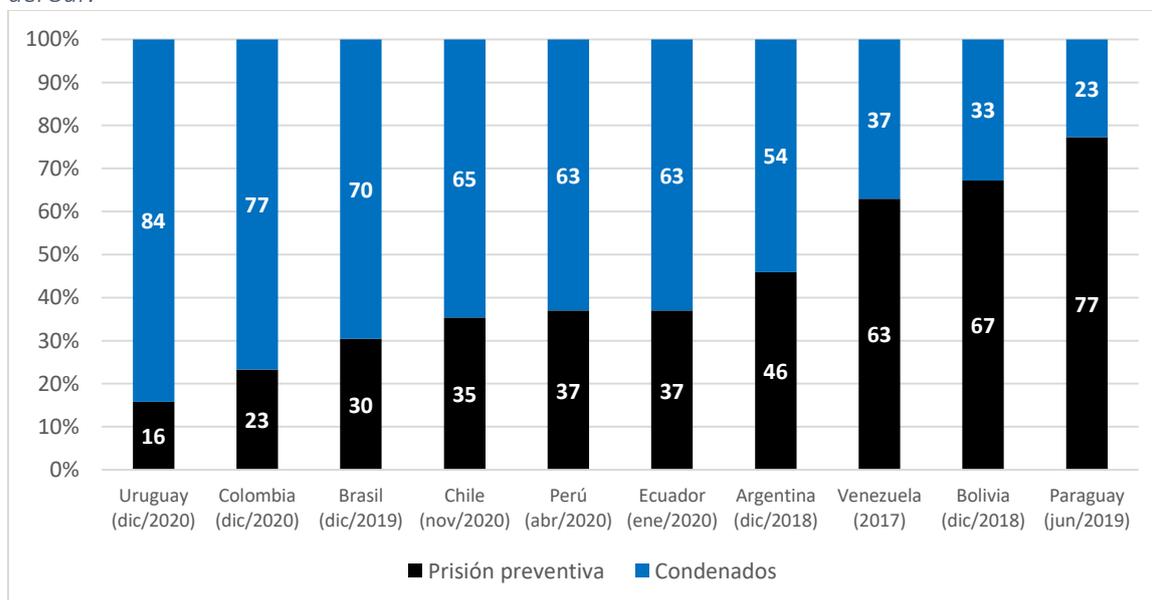
Finalmente, resta repasar como se ha hecho en anteriores informes, los efectos del CPP sobre el sistema carcelario.

8.1. Evolución de personas con prisión preventiva y condenados.

Como ya hemos mencionado, uno de los objetivos centrales del CPP fue 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 anterior, 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, en diciembre de 2017 el 69,8% de los adultos privados de libertad permanecían sin condena¹³. En ese momento Uruguay se encontraba entre el 10% de los países con peor situación en esta dimensión y penúltimo a nivel de América del Sur (Prison Studies, 2020).

Gracias a las audiencias orales y en particular, al instrumento del Proceso Abreviado, el CPP permitió una reversión impactante de esa tendencia histórica. A diciembre de 2020, el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) informa que el porcentaje de adultos privados de libertad con condena es de 84.2% y con prisión preventiva el 15.8%. De esta manera, Uruguay se coloca, según los datos más recientes disponibles, como el mejor país de América del Sur (Prison Studies, 2020).

Gráfico N° 7. Porcentaje de población con condena y prisión preventiva en los países de América del Sur.



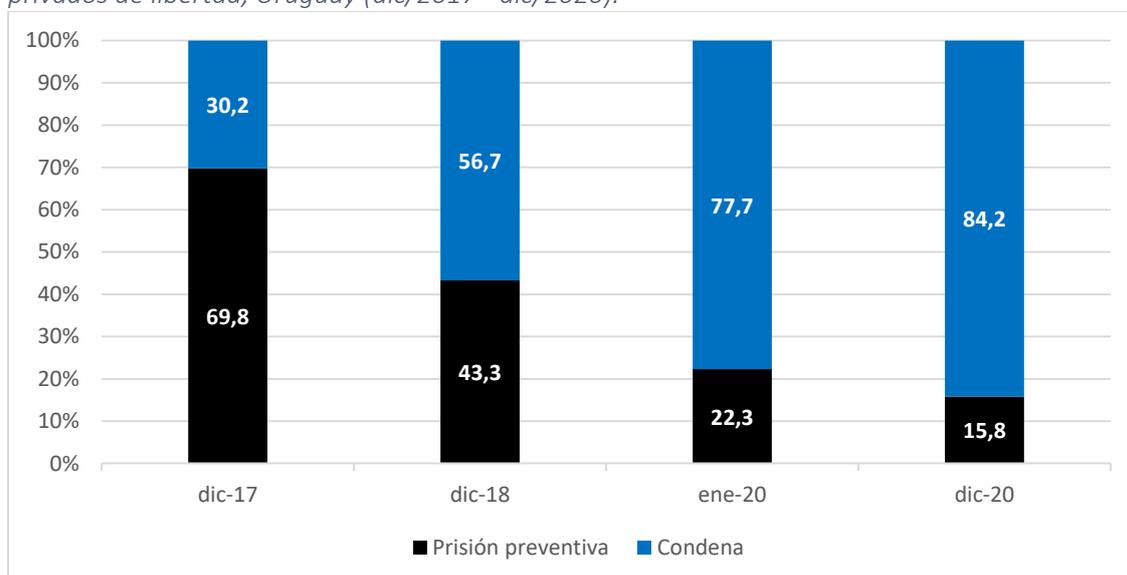
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INR actualizados al 02/12/2020 y de Prisión Studies.

La reversión de este problema histórico fue sorprendentemente rápida. En setiembre de 2018, luego de once meses de aplicación del CPP, la cantidad de adultos penados superó por primera vez la de personas con prisión preventiva en las cárceles uruguayas. En julio de 2019, las

¹³ <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/planificaci%C3%B3n-de-gobierno/seguridad-p%C3%ABlica/gesti%C3%B3n-de-la-privaci%C3%B3n-de-libertad>

proporciones prácticamente se invirtieron, con menos de uno de cada tres privados de libertad en régimen de prisión preventiva.

Gráfico N° 8. Porcentaje de detenidos con condena y con prisión preventiva, sobre total de adultos privados de libertad, Uruguay (dic/2017 - dic/2020).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INR, actualizados al 02 de diciembre del 2020.

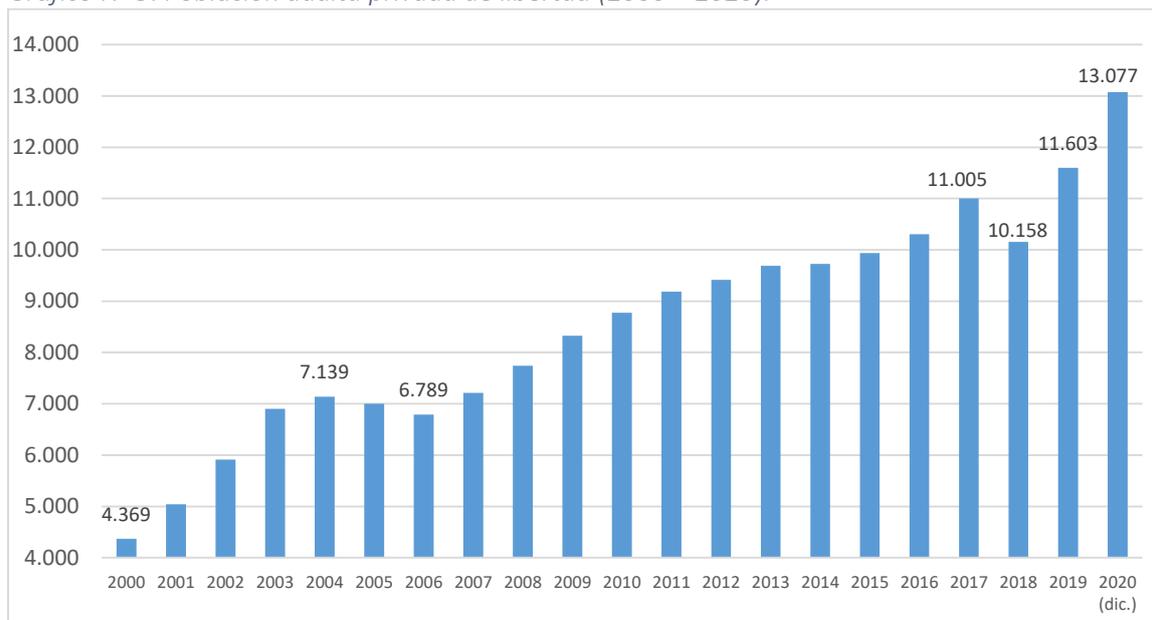
8.2. Evolución de la cantidad de adultos privados de libertad.

Como se explicó y fundamentó, con la aplicación del CPP se redujo la utilización de la prisión preventiva. Sin embargo, esto no tuvo efectos en la cantidad de personas privadas de libertad 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.

Según datos del Instituto Nacional de Rehabilitación, la población privada de libertad en el año 2000 rondaba los 4.400 adultos. Sin embargo, ya en el 2003 la misma trepó a los 6.900, lo que significó un incremento del 58%. Luego, el crecimiento de la población carcelaria sólo se interrumpió brevemente en 2006 como resultado de la aplicación de la Ley de Humanización del Sistema Carcelario. A partir de allí no paró de crecer hasta mayo del 2017 (seis meses antes de comenzar a aplicarse el CPP).

A partir de mayo de este año, 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. Sin embargo, a partir de julio de 2018 se volvió a la senda de crecimiento, identificándose 13.077 adultos privados de libertad a diciembre de 2020, nuevo máximo histórico hasta el momento.

Gráfico N° 9. Población adulta privada de libertad (2000 – 2020).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INR, actualizados a diciembre del 2020.

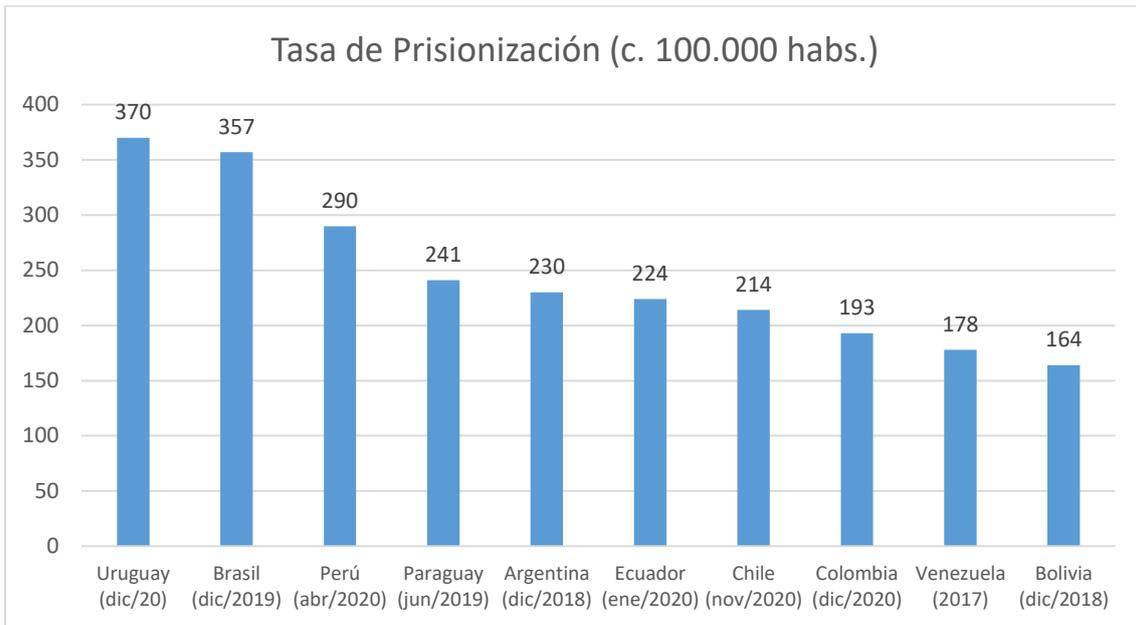
Estos datos saldan en buena medida la discusión acerca de si el CPP establece un sistema penal más o menos punitivo hacia quienes cometen delitos que su antecesor inquisitivo, al menos en relación a la probabilidad de recibir una pena de prisión. En su aplicación práctica, el CPP está habilitando un mayor nivel de encarcelamiento de adultos, fundamentalmente a través de condenas, o sea, 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 20 años la cantidad de privados de libertad creció un 199%, pasando de 4.399 en el 2000 a los ya mencionados 13.077 actuales.

En consecuencia, las cifras de encarcelados colocan a Uruguay con una de las tasas de prisionización muy altas en el contexto mundial. A diciembre de 2020, Uruguay tiene 370 adultos privados de libertad cada 100.000 habitantes, por lo que se ubica en el puesto 18 de una lista de 223 países del Mundo y primero en América del Sur, según los datos más recientes disponibles relevados por el Institute for Crime & Justice Policy Research de la Universidad de Londres¹⁴.

¹⁴ La información relativa a la población privada de libertad para Uruguay responde a datos proporcionados por el Instituto Nacional de Rehabilitación actualizados al 02 de diciembre de este año. Sin embargo, la información de los demás países responde a datos de proporcionados por Prision Studies donde la actualización de la información varía para cada país.

Gráfico N° 10. Tasa de prisionización de los países de América del Sur cada 100.000 habitantes.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INR y de Prisión Studies.

9. Bibliografía.

2020. Prision Studies.org. *Highest to Lowest Prison Population Rate.* Disponible en: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All; Fecha de acceso 13/11/2020.

2019. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. *Portal de Transparencia Presupuestaria.* <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/planificaci%C3%B3n-de-gobierno/seguridad-p%C3%ABlica/gesti%C3%B3n-de-la-privaci%C3%B3n-de-libertad>, Fecha de acceso: 13/11/2019.

2010. Duce, Mauricio. “Diez años de reforma procesal en Chile: Apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos”. Disponible en https://cejamericas.org/wp-content/uploads/2020/09/MAURICIO-DUCE_10yeardeRPPenChile.pdf Fecha de acceso 13/11/2020.