



Fiscalía General de la Nación – Uruguay

Desempeño del
sistema penal uruguayo
Informe del
Primer semestre de 2019

Versión 11.0

Fecha publicación: 14 de Agosto de 2019

Elaborado por: Departamento de Políticas Públicas de FGN

Contenido

Alcance y objetivos.....	3
Eficacia del sistema penal uruguayo en la imputación o resolución por vías alternativas	4
Indicadores disponibles.....	4
Productividad y eficacia en la imputación – evolución 2014 – 2019	6
Imputaciones en relación al total de denuncias registradas.....	6
Imputaciones o resoluciones por vías alternativas en relación a las denuncias registradas con indagado identificado.....	11
Índice de eficacia en la imputación de denuncias, por departamentos	13
Análisis de la imputación en delitos seleccionados: Hurtos, rapiñas y homicidios	15
Hurtos y rapiñas	15
Homicidios dolosos consumados	16
Utilización de la prisión preventiva en el marco de los sistemas inquisitivo y acusatorio	18
Sexo y edad de las personas imputadas entre febrero y junio de 2019	20
Utilización de las diferentes vías procesales habilitadas por el CPP	21
Eficiencia del sistema penal: tiempo entre el inicio y la conclusión de los procesos penales	23
Efectos sobre el sistema carcelario	25
Evolución de personas con prisión preventiva y penados	25
Evolución de la cantidad de privados de libertad	26
Principales conclusiones	28
Bibliografía consultada.....	31

Alcance y objetivos

El presente 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 se centra en el primer semestre de 2019, aunque se establecen comparaciones con períodos anteriores cuando ello se entiende pertinente para dar contexto a las tendencias observadas.

Entre otras, se abordan dimensiones como la eficacia en la persecución de delitos, duración promedio de los procesos penales, utilización de la prisión preventiva, formas de resolución de los conflictos penales y efectos sobre el sistema carcelario.

El informe está construido en base a información generada por la Fiscalía General de la Nación, así como a datos publicados o proporcionados especialmente 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.

Eficacia del sistema penal uruguayo en la imputación o resolución por vías alternativas

Indicadores disponibles

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 1. Indicadores disponibles para contabilizar imputaciones

Indicador	Proceso penal al que aplica	Unidad de medida	Descripción	Fuente	Disponibilidad (*1)
Procesamientos	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
Imputaciones - persona	Acusatorio (CPP)	Persona imputada en el marco de una denuncia específica.	Si la misma persona fue imputada o sujeta a Suspensión Condicional o Acuerdo Reparatorio en dos o más investigaciones que no estén unificadas, se cuenta dos o más veces.	SIPPAU-FGN	Desde febrero de 2019
Denuncias (Noticias Criminales) con imputado o responsable	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 2. 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 3. 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.

Productividad y eficacia en la imputación – evolución 2014 – 2019

Imputaciones en relación al total de denuncias registradas

En esta sección se discute, en primer lugar, cómo evolucionó la productividad del sistema penal uruguayo medida en términos de imputaciones de personas, entre 2014 y 2019. Luego se analiza la productividad del sistema acusatorio, medida en cantidad de denuncias con imputación o resolución alternativa. Finalmente se analiza el índice de eficacia en la imputación, que relaciona las denuncias con imputación o resueltas con el total de denuncias registradas.

Para examinar el progreso de las imputaciones de personas estableciendo una comparación lo más estricta posible con la situación antes y después de la entrada en vigencia del CPP se presentan las cifras para los mismos meses: febrero a junio de 2017 y febrero a junio de 2019¹. Paralelamente, para dar mayor contexto a dicha comparación se incluyen los promedios anuales de procesamientos de 2014 a 2016².

Como se observa en la Ilustración 4, la cantidad de imputaciones de personas creció paulatinamente entre 2014 y 2016, de 894 a 1.030 procesamientos mensuales promedio. Mientras que la primera mitad del año 2017 fue la etapa de mayor productividad del sistema inquisitivo de la que se tengan registros: entre febrero y junio de 2017 se obtuvieron 1.116 procesamientos promedio por mes.

Ilustración 4. Procesamientos, imputaciones o resoluciones por vías alternativas de adultos y adolescentes - Promedio mensual (enero de 2014 a junio de 2019)

Proceso penal	Período	Procesamientos o imputaciones - persona, promedio mensual (*1)	base 2014 = 100
Inquisitivo	2014	894	100,0%
	2015	951	106,4%
	2016	1.030	115,3%
	feb-jun 2017	1.116	124,9%
Acusatorio (CPP)	feb-jun 2019	1.212 (*2)	135,6%

Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU, actualizados al 14/07/2019 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) Además se detectaron otras 101 denuncias formalizadas en el período de febrero a junio de 2019 sin un indagado debidamente identificado, debido a errores de registro, que por tanto no se incluyen en éste cálculo. Es decir que el promedio real de imputaciones de personas es mayor al aquí presentado.

¹ Febrero de 2019 fue el primer mes completo en el que se individualizaron los resultados de audiencia registrados en el sistema informático de FGN (SIPPAU) y por tanto se pudo calcular la cantidad de imputaciones de personas.

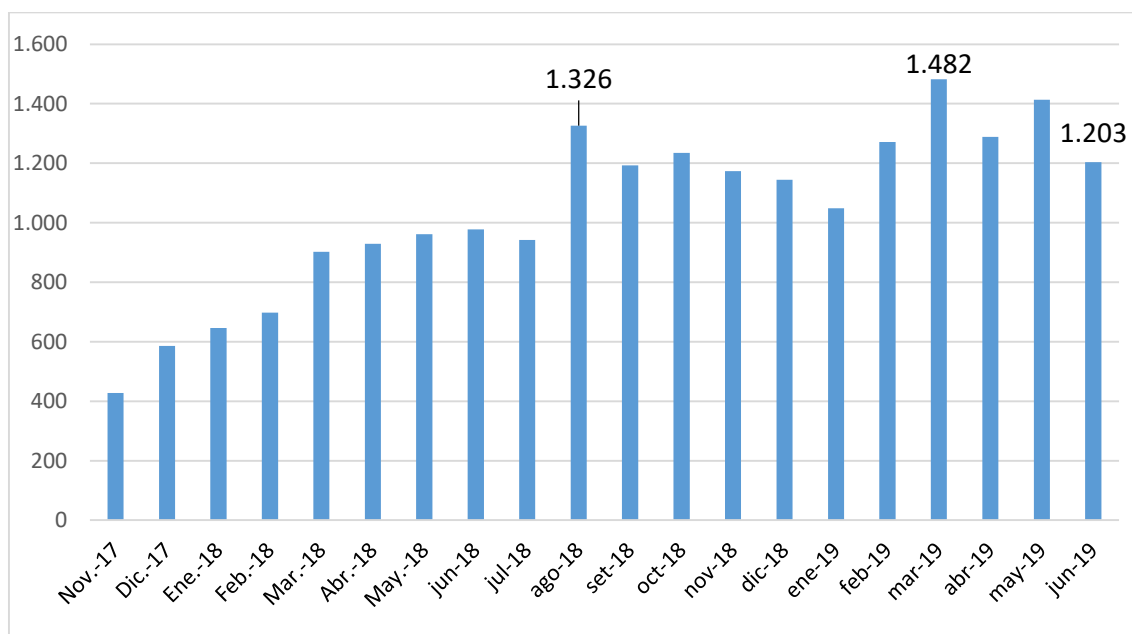
² No se cuenta con datos desagregados mensualmente que permitan mostrar únicamente los períodos de febrero a junio de cada uno de esos años.

No obstante, en el marco del nuevo Código del Proceso Penal, entre febrero y junio de 2019, se obtuvieron 1.212 imputaciones de personas, un 8,6% más que en los mismos meses de 2017³.

Es decir que, allanadas las dificultades de los primeros meses de implementación, aún antes de completar los primeros dos años desde su entrada en vigencia, el CPP permitió superar el mejor nivel histórico de imputaciones logrado en el marco del anterior sistema inquisitivo. Y ello aún sin contar los procesamientos que siguen dictándose en el marco de causas anteriores al 1º de noviembre de 2017.

En segundo lugar, vale la pena observar la evolución de la cantidad de denuncias con al menos un imputado, sentencia de juicio o resolución mediante vías alternativas. Como se señaló, este indicador sólo puede medirse a partir de noviembre de 2017 y sólo para las causas investigadas en el marco del CPP.

Ilustración 5. Denuncias con al menos un responsable imputado o condenado o resueltas por Suspensión Condicional del Proceso o Acuerdo Reparatorio, por mes (2017-2019)



Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU actualizados al 14/07/2019

Los datos de las Ilustraciones 5 y 6 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 en el primer semestre de 2019. Así, el promedio mensual de denuncias con imputación o resueltas pasó de 852,3 entre enero y junio a 1.168,8 entre julio y diciembre de 2018, volviendo a subir a 1.284,3 denuncias promedio por mes entre enero y junio del presente año (Ver Ilustración 6).

³ Además se detectaron otras 101 denuncias formalizadas en el período febrero a junio de 2019 sin un indagado debidamente identificado, por errores de registro, que por tanto no se incluyen en éste cálculo. Es decir que el promedio real de imputaciones de personas es mayor al aquí presentado.

Ilustración 6. Tabla de datos: Denuncias con al menos un responsable imputado o condenado o resueltas por Suspensión Condicional del Proceso o Acuerdo Reparatorio, por mes (2017-2019)

Mes	Cantidad	Mes	Cantidad
nov-17	428	set-18	1.193
dic-17	586	oct-18	1.235
ene-18	646	nov-18	1.173
feb-18	698	dic-18	1.144
mar-18	902	ene-19	1.049
abr-18	929	feb-19	1.271
may-18	961	mar-19	1.482
jun-18	978	abr-19	1.288
jul-18	942	may-19	1.413
ago-18	1.326	jun-19	1.203
Promedios mensuales			
Ene-Jun 2018	Jul-Dic 2018	Ene-Jun 2019	
852,3	1.168,8	1.284,3	
Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU actualizados al 14/07/2019			

Finalmente, el índice de eficacia permite relacionar la cantidad de denuncias con imputación o resueltas con el total de denuncias registradas.

Como se indicó más arriba, actualmente el índice medido es menor al real por dos razones:

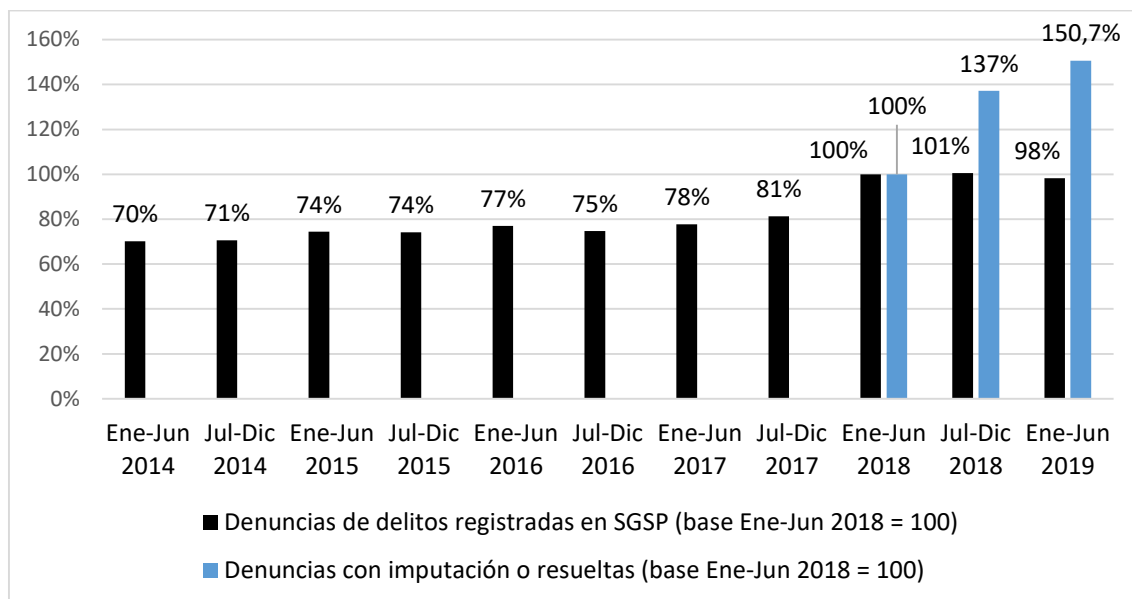
- a. no es posible identificar las denuncias desestimadas por no constituir delito, que no deberían computarse en el denominador.
- b. no se conocen las denuncias para las que logran procesamientos en causas que continúan investigándose en el marco del anterior sistema inquisitivo.

De todas formas, resulta una medida valiosa para sintetizar el desempeño del sistema penal uruguayo.

Las Ilustraciones 7 y 8 muestran la evolución semestral de las dos variables que componen este indicador. En el caso de las denuncias registradas, se agregan los valores desde 2014 para tener una perspectiva más amplia de su evolución.

Como ya se explicó anteriormente, la cantidad de denuncias con al menos un imputado o resueltas mediante vías alternativas fue baja en los primeros meses de implementación del CPP, pero se recuperó rápidamente después. Así, pasó de 5.114 en el primer semestre de 2018 a 7.706 en igual período de 2019, es decir, aumentó un 50,7% en un año (Ver barras azules en la Ilustración 7).

Ilustración 7. Evolución de las denuncias registradas y denuncias con al menos un imputado o resueltas por vías alternativas, por semestre, base Ene-Jun 2018 = 100 (2014-2019)



Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU, actualizados al 14/07/2019 y de SGSP - Ministerio del Interior.

Por otra parte, la cantidad de denuncias de delitos creció lenta pero consistentemente entre 2014 y 2017, a excepción de una baja del 3% en el segundo semestre de 2016. Así, en la primera mitad de 2017 se registraron 10,8% más denuncias que tres años atrás.

Pero el crecimiento de las denuncias se aceleró significativamente en la segunda mitad de 2017 y se sostuvo luego. Como resultado, la cantidad de denuncias de 2018 fue 26,1% mayor a la de 2017.

Mientras que dicha cifra comenzó a disminuir entre enero y junio de 2019, verificándose en este período 1,7% menos denuncias que un año atrás.

Ilustración 8. Índice de eficacia en la imputación de causas investigadas en el marco del CPP, por semestre (Enero de 2014 a Junio de 2019)

Período	NUMERADOR Denuncias con imputación, condena o resueltas mediante vías alternativas (incluye unificadas) (*1)	DENOMINADOR Total de denuncias de delitos registradas en SGSP - Ministerio del Interior (*2)	ÍNDICE DE EFICACIA EN LA IMPUTACIÓN - DENUNCIAS Porcentaje de denuncias con imputación o resolución mediante condena o vías alternativas sobre el total de denuncias registradas
Ene-Jun 2014	s.d.	109.294	s.d.
Jul-Dic 2014	s.d.	109.971	s.d.
Ene-Jun 2015	s.d.	116.009	s.d.
Jul-Dic 2015	s.d.	115.659	s.d.
Ene-Jun 2016	s.d.	120.142	s.d.
Jul-Dic 2016	s.d.	116.562	s.d.
Ene-Jun 2017	s.d.	121.110	s.d.
Jul-Dic 2017	s.d.	126.710	s.d.
Ene-Jun 2018	5.114	155.898	3,3%
Jul-Dic 2018	7.013	156.685	4,5%
Ene-Jun 2019	7.706	153.194	5,0%

Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU, actualizados al 14/07/2019, 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 incluir delito.

En síntesis, en la primera mitad de 2018 coincidieron una baja productividad del sistema penal en el marco del inicio de la aplicación del CPP, con un aumento muy significativo de la cantidad de denuncias, lo que explica que sólo se lograron imputaciones o resolución por vía alternativas en el 3,3% de las mismas.

Posteriormente, pese a que las denuncias registradas se mantuvieron en un nivel muy superior a la media de los años anteriores, el rápido aumento en la cantidad de imputaciones logradas en el marco del CPP permitió que el índice de eficacia alcanzara un 5,0%.

Si bien los indicadores no son exactamente comparables, para tener una perspectiva aproximada de lo que significa esa cifra vale recordar que entre 2014 y 2016 los procesamientos obtenidos en el marco del anterior proceso penal equivalieron a entre 4,9% y 5,2% del total de denuncias (Ver Ilustración 9).

Ilustración 9. Sistema inquisitivo - Procesamientos como porcentaje del total de denuncias de delitos (2014-2016)

	2014	2015	2016
Procesamientos como porcentaje del total de denuncias registradas	4,9%	4,9%	5,2%

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

En base a la evidencia presentada hasta aquí se puede afirmar que a veinte meses de inaugurado el CPP el sistema penal uruguayo alcanzó un nivel de eficacia en la imputación equivalente al logrado en el anterior sistema inquisitivo. Se trata de un logro muy destacable si se tiene en cuenta que se obtuvo a pesar del significativo aumento de la cantidad de denuncias registradas.

Además, se mantiene la expectativa de que los niveles de resolución de denuncias puedan seguir mejorando a medida que el nuevo sistema madura y todos los operadores involucrados (en especial Fiscalía, Ministerio del Interior y Poder Judicial) optimizan su desempeño en este marco.

Imputaciones o resoluciones por vías alternativas en relación a las denuncias registradas con indagado identificado

Otra mirada complementaria sobre la eficacia en la imputación o resolución por vías alternativas radica en analizarlas en relación al subconjunto de denuncias que tiene al menos un indagado identificado.

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/o fiscalía actuante.

En rigor, no significa más que un señalamiento de sospecha de que alguien pudo tener responsabilidad, directa o accesoria, en el delito denunciado. El mismo no tiene, por sí mismo, consecuencia jurídica alguna sobre la persona señalada.

Ilustración 10. Denuncias con al menos un indagado identificado sobre el total de denuncias registradas, títulos seleccionados (1/11/2017 a 30/06/2019)

Título (*1)	Denuncias con indagado identificado / Total de denuncias de cada título (*2)
Hurtos	12,8%
Violencia Doméstica	94,6% (*3)
Rapiña	10,1%
Daño	16,5%
Amenazas	52,9%
Lesiones personales	50,8%
Total de denuncias de delitos	32,2%

Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPP AU, actualizados al 14/07/2019. **Referencias:** (*1) Se denomina título al delito más grave identificado por quien registra la denuncia, generalmente, un funcionario policial. Funciona como carátula de la denuncia y puede ser modificado por la fiscalía actuante. Se incluyen los seis títulos más frecuentes registrados entre el 1/11/17 y el 30/06/19, que dan cuenta del 86,8% del total de denuncias de delitos de ese período. (*2) Porcentaje de denuncias que tienen al menos un indagado identificado por su número de documento. (*3) Las denuncias de violencia doméstica siempre incluyen la identificación del indagado. Es probable que el porcentaje que aquí se muestra no sea 100% porque en algunos casos la víctima no aporta, o no se carga correctamente el número de documento del indagado.

También es importante advertir que la probabilidad de tener al menos un indagado identificado varía enormemente según el tipo de delito que se analice. Si se considera como “indagado identificado” a personas registradas por su documento de identidad ese porcentaje

alcanza actualmente entre el 10% y el 13% para los hurtos y rapiñas, y prácticamente el 100% en las denuncias de violencia doméstica.

Considerando las aclaraciones anteriores, la identificación de al menos un posible responsable de un hecho delictivo no es una condición suficiente, pero sí un hito fundamental de cualquier investigación, que hace una gran diferencia en la probabilidad de lograr su resolución judicial. Por tanto, aunque 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 las herramientas con que cuenta la fiscalía actuante para alcanzar la imputación o resolución por vías alternativas.

Ilustración 11. Eficacia en la imputación de denuncias con al menos un indagado identificado (2018 – Ene.-Jun. 2019)

Período	NUMERADOR: Denuncias con imputación, condena o resueltas mediante vías alternativas (incluye unificadas) (*1)	DENOMINADOR: Denuncias con indagado identificado (*2)	EFICACIA EN LA IMPUTACIÓN DE DENUNCIAS CON INDAGADO IDENTIFICADO	
			Porcentaje de denuncias con imputación o resolución mediante condena o vías alternativas sobre el total de denuncias con indagado identificado	
Ene-jun 2018	5.114	48.931	10,5%	
jul-dic 2018	7.013	50.231	14,0%	
ene-jun 2019	7.706	50.579	15,2%	

Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU, actualizados al 14/07/2019, 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 con al menos un indagado identificado por su documento de identidad.

De acuerdo con la Ilustración 11, la imputación o resolución por vías alternativas de denuncias con indagado identificado también mejoró sustantivamente, pasando de 10,5% en el primer semestre de 2018 a 15,2% en igual período de 2019.

Índice de eficacia en la imputación de denuncias, por departamentos

Por otra parte, el indicador de eficacia en la imputación también puede desagregarse para mostrar cómo evoluciona la persecución penal en cada departamento del país.

Al respecto debe advertirse que este indicador **NO mide exclusivamente responsabilidades de las fiscalías**. Su valor cambia también por circunstancias que éstas no controlan, como la calidad del trabajo policial, de peritos o jueces, así como por características de la criminalidad específicas de cada jurisdicción, como la existencia de redes de crimen organizado más desarrolladas, los desafíos que plantean zonas urbanas densamente pobladas, etc.

Otra advertencia que debe realizarse es que las fiscalías del interior del país no sólo trabajan en causas penales del proceso acusatorio, sino que todas llevan adelante el trabajo en materia de tribunales de faltas, familia y familia especializada, representación de intereses difusos en algunos asuntos de materia civil y representación del Estado en la persecución de infracciones al Código Aduanero. Y todas excepto las fiscalías de Maldonado y Las Piedras entienden en los procesos judiciales que aún continúan abiertos en el marco del código inquisitivo.

Esa carga de trabajo también puede distribuirse en forma heterogénea entre las diferentes jurisdicciones y no se ve reflejada en las cifras ofrecidas a continuación, que refieren exclusivamente a la materia penal en el marco del proceso acusatorio.

Vale señalar además que los equipos de las diferentes fiscalías pueden tener desigual cantidad de funcionarios fiscales y de apoyo técnico y administrativo. En efecto, la mayoría de los equipos fiscales del interior están conformados por un titular y dos fiscales adscriptos, pero puede haber otras con más. Por ejemplo, la Fiscalía de Homicidios de Montevideo de 1er Turno, cuenta con un equipo de cinco fiscales.

Finalmente se advierte que cada mes sólo se asigna a las bandejas de trabajo de las fiscalías una porción de las denuncias registradas en cada jurisdicción⁴. Las denuncias con baja gravedad o prioridad para las que no existen elementos que permitan avanzar en la investigación se mantienen a la espera de que surja nueva información aportada por la policía o los denunciantes.

También se pueden archivar denuncias en las que los hechos relatados no constituyen delito o en las que se extinguió la responsabilidad penal del imputado, por ejemplo, por su fallecimiento o por el paso del tiempo (Art. 98 del CPP). Ese archivo se comunica siempre al denunciante, que puede solicitar un nuevo examen de la causa, o puede reactivarse la investigación si surgen nuevas incidencias que lo ameriten.

La Ilustración 12 presenta, para cada departamento, la cantidad de fiscalías con competencia en el sistema acusatorio, la cantidad de denuncias con imputación o resueltas por vías alternativas, el total de denuncias registradas y el índice de eficacia logrado en el primer semestre de 2019. Los departamentos se ordenan según la cantidad de denuncias registradas en su jurisdicción, de menor a mayor.

⁴ La priorización y asignación de denuncias está a cargo del Departamento de Depuración, Priorización y Asignación. Cada denuncia se analiza aplicando criterios objetivos previamente definidos en la Instrucción General Nº 4 de 26 de setiembre de 2017, dictada por el Consejo de Instrucciones Generales. La misma puede consultarse en <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/3480/1/instruccion-priorizacion.pdf>

Ilustración 12. Índice de eficacia en la imputación de denuncias investigadas en el marco del CPP, por departamento, durante el primer semestre de 2019 (Enero a Junio de 2019)

Departamento	Cantidad de fiscalías / turno con competencia en sistema acusatorio (*1)	NUMERADOR: Denuncias con imputación, condena o resueltas mediante vías alternativas (incluye unificadas) (*2)	DENOMINADOR Total de denuncias de delitos registradas en SGSP - Ministerio del Interior (*3)	ÍNDICE DE EFICACIA EN LA IMPUTACIÓN - DENUNCIAS (*4)
FLORES	1	88	836	10,5%
FLORIDA	2	97	1.895	5,1%
TREINTA Y TRES	2	130	2.019	6,4%
RIO NEGRO	2	124	2.070	6,0%
LAVALLEJA	2	109	2.118	5,1%
DURAZNO	2	209	2.261	9,2%
SORIANO	3	170	2.392	7,1%
TACUAREMBO	3	138	2.610	5,3%
CERRO LARGO	3	316	2.793	11,3%
ARTIGAS	3	199	3.291	6,0%
RIVERA	3	265	4.085	6,5%
COLONIA	3	252	4.319	5,8%
SAN JOSE	4	295	4.554	6,5%
ROCHA	3	202	4.708	4,3%
PAYSANDU	4	526	5.232	10,1%
SALTO	4	413	5.851	7,1%
MALDONADO	4	640	9.757	6,6%
CANELONES	11	876	23.930	3,7%
MONTEVIDEO	30	2.657	68.473	3,9%
Total	89	7.706	153.194	5,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIPPAU y Ministerio del Interior. **Referencias:** (*1) No incluye la Fiscalía Especializada en Delitos de Lesa Humanidad, con jurisdicción nacional, que abarca las causas por estos delitos cualquiera sea el proceso penal por el que se tramiten. (*2) Denuncias 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 periodos analizados. (*3) Denuncias 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 incluir delito. (*4) Porcentaje de denuncias con imputación o resolución mediante condena o vías alternativas sobre el total de denuncias registradas.

En el primer semestre de 2019 el departamento con mejor índice de imputación o resolución por vías alternativas fue Cerro Largo, con 11,3%, seguido por Flores (10,5%) y Paysandú (10,1%). En el extremo opuesto se encuentran Canelones y Montevideo, donde se concentra el 60,3% de las denuncias registradas y se dan los mayores niveles de violencia.

Análisis de la imputación en delitos seleccionados: Hurtos, rapiñas y homicidios

Hurto 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 representan menos del 10% de las denuncias registradas, pero tienen un componente de violencia que las vuelve muy significativas para las víctimas y su entorno.

La Ilustración 13 permite cotejar las imputaciones de personas logradas en el marco de los sistemas inquisitivo y acusatorio, comparando los promedios mensuales obtenidos entre los meses de febrero y junio de 2017 y 2019, respectivamente. En el caso de los procesos iniciados por hurto de 2017, sólo se cuenta con datos para los meses de enero a marzo, por lo que se presenta dicho promedio mensual.

Para asegurar la comparabilidad, en ambos casos se incluyen únicamente imputaciones de adultos dado que esos son los datos disponibilizados por el Ministerio del Interior para 2017.

Vale destacar que los indicadores seleccionados son perfectamente comparables, dado que ambos computan cada vez que un adulto fue imputado por investigaciones independientes entre sí. Nuevamente, los datos para 2019 no incluyen procesamientos de adultos realizados por causas anteriores al 1º de Noviembre del 2017 que siguen dictándose actualmente.

Ilustración 13. Imputaciones de personas adultas, por denuncias tituladas como hurtos y rapiñas, promedios mensuales de febrero a junio de cada año.

	Promedio mensual		
	Proceso inquisitivo Procesos penales iniciados a adultos (*1)	CPP - Proceso acusatorio Imputaciones - persona, sólo adultos (*2)	Variación
	2017	2019	
Rapiña	82,2	116,8	+ 42,1%
Hurto	379,3 (*3)	486,6	+ 28,3%

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 14/07/2019. (*3) Para los hurtos sólo se dispone del promedio mensual del período enero a marzo de 2017.

La Ilustración muestra que entre febrero y junio de 2019 se lograron 486,6 imputaciones de adultos promedio al mes en el marco de denuncias de hurto, contra los 379,3 registradas entre enero y marzo de 2017.

Para las denuncias tituladas como rapiña, entre febrero y junio de 2017 se habían alcanzado 82,2 imputaciones de adultos promedio por mes, mientras que en igual período dos años después el promedio mensual fue de 116,8. Es decir que en el primer semestre de 2019 se alcanzaron 28,3% más imputaciones de adultos en denuncias de hurto y 42,1% más imputaciones de adultos en denuncias de rapiña que en los períodos de referencia de 2017. Por tanto, se confirma nuevamente que el sistema penal uruguayo mejoró sustantivamente la persecución penal de hurtos y rapiñas con respecto al año 2017.

Homicidios dolosos consumados

Los homicidios son otro delito que, por su gravedad extrema, merecen 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, 2018).

La siguiente tabla resume la situación procesal de las investigaciones que el Ministerio del Interior identificó como homicidios dolosos consumados, ocurridos entre el 1º de noviembre de 2017 y el 31 de diciembre de 2018⁵. Se advierte que las cantidades refieren a denuncias, pudiendo tener cada una de ellas una o más víctimas fatales.

Ilustración 14. Denuncias de homicidios dolosos consumados (MI) total país, 1/11/2017 al 31/12/2018. Situación procesal al 14/07/2019

Situación procesal	Cantidad de denuncias	Como porcentaje del total
En investigación, aún sin formalizar	195	42,5%
Archivado por no poder identificarse a los autores o comprobarse judicialmente su participación en el homicidio (*1)	8	1,7%
Extinguidos o Archivados por fallecimiento del indagado (*2)	12	2,6%
Investigación formalizada (con al menos un imputado) y continúa en proceso	63	13,7%
Investigación formalizada, con acusación realizada (esperando juicio oral)	25	5,4%
Con al menos una sentencia por Juicio Oral o condena por Juicio Abreviado	156	34,0%
Sub total de denuncias con imputados, con sentencia de juicio, extinguidas o archivadas por fallecimiento del indagado.	256	55,8%
Total	459	100%

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 Div. Estadísticas y Análisis Estratégico del Ministerio del Interior. Situación procesal obtenida de SIPPAU, en base a información actualizada el 14/07/2019. **Referencias:** (*1) En estos casos la investigación no permitió 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.

⁵ Al momento de elaborar este informe el Ministerio del Interior aún no ha publicado la cantidad de homicidios ocurridos en el primer semestre de 2019.

Al 14 de julio de 2019 el 55,8% de las denuncias de homicidio doloso consumado analizadas tenían un imputado, condenado, o se habían extinguido por fallecimiento del indagado. En el 34% del total se había alcanzado una sentencia por juicio oral u abreviado.

En el restante 42,5% las investigaciones permanecen abiertas, sin haberse formalizado.

Con el fin de continuar evaluando la eficacia del sistema penal uruguayo en el esclarecimiento judicial de los homicidios es necesario realizar análisis por cohortes de denuncias. Es decir, segmentar las denuncias por fecha del hecho para calcular cuántas han sido resueltas luego de 6, 12 o más meses luego de ocurridas. Este análisis será incorporado en futuros informes.

Utilización de la prisión preventiva en el marco de los sistemas inquisitivo y acusatorio

Uno de los cambios más sustantivos introducidos por el Código del Proceso Penal fue el de enfatizar el carácter excepcional de la prisión preventiva. Ello se fundamentó en el entendido de que el anterior proceso penal resultaba en la aplicación demasiado frecuente de dicha medida cautelar, vulnerando el principio de presunción de inocencia.

En efecto, en el marco del sistema inquisitivo una vez que se decidía imputar a una persona, el juez debía definir entre dos opciones: permitirle esperar el resultado del proceso en libertad o enviarlo a prisión en forma preventiva.

Según datos aportados por el Poder Judicial, en 2017 se dispuso prisión preventiva en el 60,3% de las imputaciones obtenidas por el sistema inquisitivo (procesamientos), incluyendo a adultos y adolescentes. El restante 39,7% de los imputados permanecía en libertad mientras continuaba la investigación judicial.

Ilustración 15. Imputaciones de adultos y adolescentes, exclusivamente por sistema inquisitivo, según se dispuso o no medida cautelar de privación de libertad (2017)

	Cantidad	Porcentaje
Con prisión preventiva (*1)	6.564	60,3%
Sin prisión preventiva (*2)	4.324	39,7%
Total	10.888	100,0%

Fuente: Elaborado por FGN en base a datos aportados por el Poder Judicial (2018). **Referencias:** Procesamientos a adultos y procesos infraccionales a adolescentes obtenidos durante 2017. (*1) Incluye procesamientos con prisión preventiva a adultos y medidas de privación de libertad a adolescentes. (*2) Incluye procesamientos de adultos sin prisión preventiva y procesos infraccionales a adolescentes sin medidas privativas de libertad.

En el marco del CPP existen más opciones. La situación procesal de una persona puede:

- definirse en una primera audiencia mediante una condena por juicio abreviado, absolución, suspensión condicional del proceso o acuerdo reparatorio.
- disponerse la imputación y continuar la investigación.

Sólo en ésta última alternativa se aplica la disyuntiva de imponer o no la prisión preventiva.

La Ilustración 16 muestra que entre febrero y junio de 2019 en el 78,2% de las oportunidades la situación procesal de las personas se resolvió en la primera audiencia.

La prisión preventiva se aplicó en el 12,9% de las oportunidades. Pero dadas las alternativas de resolución en primera audiencia que ofrece el CPP, sólo el 8,9% de los imputados mantuvieron su libertad mientras continuaba la investigación.

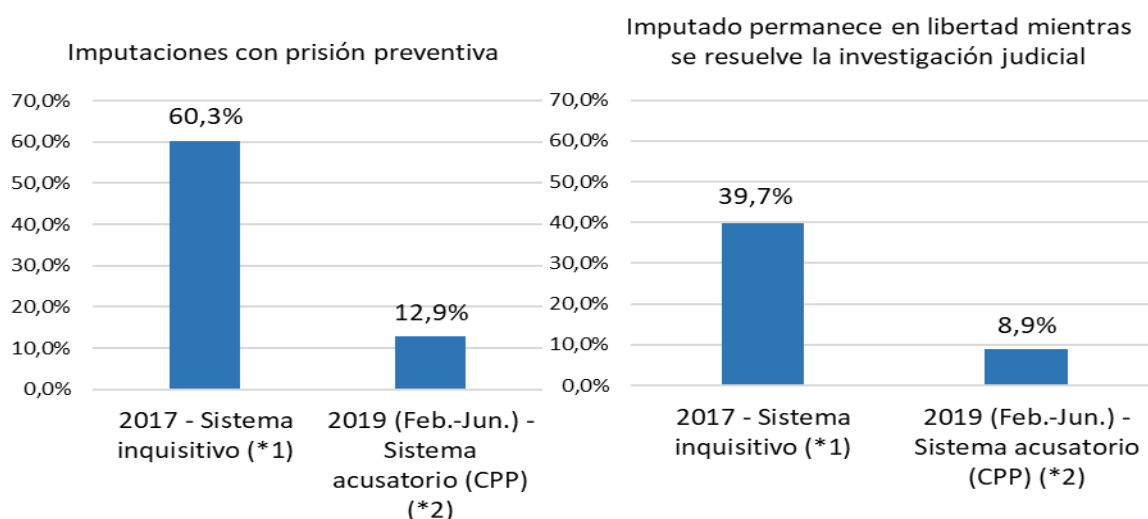
Ilustración 16. Aplicación de privación de libertad preventiva, adultos y adolescentes, (febrero y junio de 2019)

	Imputaciones de personas	
	Cantidad	Como % del total
Situación resuelta en la primera audiencia (*1)	4.739	78,2%
Se aplicó prisión preventiva (*2)	779	12,9%
No se aplicó prisión preventiva (*3)	542	8,9%
TOTAL	6.060	100,0%
Denuncias formalizadas sin identificación válida del imputado (*4)		101

Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU, actualizados al 14/07/2019. **Referencias:** (*1) Representa los casos de personas cuya situación procesal se resolvió en la primera audiencia, siendo condenados por Juicio Abreviado, o sujetos a Suspensión Condicional del Proceso o Acuerdo Reparatorio, y para las que, por tanto, no hubo oportunidad ni necesidad de aplicar prisión preventiva. (*2) Representa los casos de personas imputadas durante ese período a las que se impuso prisión preventiva, sea en la audiencia de formalización o en alguna audiencia posterior. (*3) Representa los casos de personas imputadas durante el período referido, cuya situación procesal no se resolvió en la primera audiencia y para las que, al 30 de junio de 2019, no se había aplicado prisión preventiva. (*4) Se trata de denuncias formalizadas entre febrero y junio de 2019 pero sin un indagado identificado en forma válida, por errores de registro. Las mismas no se contabilizaron, por lo que el número real de imputaciones de personas en dicho período es en realidad mayor al aquí presentado.

En definitiva, el CPP logra el efecto deseado de reducir el uso de la prisión preventiva, que pasa de 60,3% de las imputaciones de personas en 2017 a 12,9% entre febrero y junio de 2019. Al mismo tiempo se reduce la proporción imputados que permanecen en libertad mientras se resuelve la investigación, de 39,7% en 2017 a 8,9% entre febrero y junio de 2019.

Ilustración 17. Imputaciones con y sin prisión preventiva como porcentaje del total de imputaciones de personas, adultos y adolescentes, sistema inquisitivo y acusatorio (2017 y Ene. a Jun. 2019)



Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU y Poder Judicial. **Referencias:** (*1) Porcentaje sobre el total de procesamientos y procesos infraccionales a adultos y adolescentes durante 2017, sólo sistema inquisitivo, según datos provistos por el Poder Judicial. (*2) Porcentaje sobre el total de imputaciones de personas o de situaciones procesales resueltas en la primera audiencia, incluyendo adultos y adolescentes, según datos de SIPPAU actualizados al 14/07/2019.

Sexo y edad de las personas imputadas entre febrero y junio de 2019

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

Como se indicó en secciones anteriores de este informe, entre febrero y junio de 2019 se contabilizaron 6.060 imputaciones de personas o resoluciones por vías alternativas⁶.

De estas, el 88,8% correspondió a hombres y el 11% a mujeres.

Mientras que 94,8% eran adultos y sólo 4,7% eran adolescentes al momento de cometer el delito que se les imputa.

Ilustración 18. Imputaciones o resolución de situación procesal por vías alternativa - persona entre febrero y junio de 2019, según edad y sexo de los imputados

Edad / Sexo	Cantidad			Total
	Mujer	Hombre	Sin dato	
Adulto (*1)	641	5.104	2	5.747
Adolescente (*2)	24	261	0	285
Sin dato	2	15	11	28
Total	667	5.380	13	6.060
Denuncias con investigación formalizada sin identificación válida del imputado (*3)				101
	Mujer	Hombre	Sin dato	Total
Imputaciones s. sexo	11,0%	88,8%	0,2%	100,0%
	Adultos	Adolescentes	Sin dato	Total
Imputaciones s. edad	94,8%	4,7%	0,5%	100,0%

Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU actualizados al 14/07/2019. **Referencias:** (*1) Imputaciones o resoluciones en las que el imputado tenía 18 años o más a la fecha de cometer el delito. (*2) Imputaciones o resoluciones en las que el imputado tenía menos de 18 años al momento de cometer el delito. (*3) Investigaciones formalizadas sin un indagado debidamente identificado en el sistema informático, por errores de registro, que por tanto no se incluyen en éste cálculo.

⁶ Además se detectaron otras 101 denuncias con investigación formalizada en el período febrero a junio de 2019 sin un indagado debidamente identificado en el sistema informático, por errores de registro, que por tanto no se incluyen en éste cálculo. Es decir que la cantidad real de imputaciones de personas es mayor a la presentada aquí.

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. Para ello se comparan las denuncias que lograron una imputación o fueron resueltas en el primer semestre de 2018 y en el de 2019.

En primer lugar se destaca que más del 70% de las denuncias se resuelve mediante condena para al menos uno de los imputados, la mayoría de las cuales supone pena de prisión efectiva.

Ilustración 19. Utilización de las vías procesales habilitadas por el CPP, como porcentaje del total de denuncias con imputación o resueltas durante cada período (Ene-Jun 2018 y 2019)

	Ene-Jun 2018	Ene-Jun 2019
Condenas obtenidas mediante Juicio Abreviado	68,6%	68,9%
Condenas obtenidas mediante Juicio Oral	1,5%	2,1%
Absoluciones (como resultado de Juicio Oral) (*1)		0,1%
Suspensión Condicional del Proceso	22,8%	14,5%
Acuerdo Reparatorio	0,9%	0,8%
Acusación o Juicio Oral en Curso	0,5%	2,9%
Formalizada, continúa en investigación	4,6%	10,6%
Archivada o extinguida (*2)	1,0%	0,1%
Total	100,0%	100,0%
Condenas (*1)	70,2%	71,0%
Juicio Oral concluido o en curso	2,1%	5,0%
Resueltas por vías alternativas (SCP o AR)	23,6%	15,3%

Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPPAU, actualizados al 14/07/2019. Se incluyen todas las denuncias (con unificados) para las que se imputó o se logró una resolución por cualquier vía dentro del período analizado, independientemente de la fecha en que se formalizó la investigación. **Referencias:** (*1) Hasta el 19/01/2019 no era posible distinguir en la base de datos de SIPPAU los Juicios Orales con resultado de condena o sentencia absolutoria. (*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.

La mayoría de estas se alcanza por la modalidad de Juicio Abreviado.

No obstante, los juicios orales concluidos o en curso (con acusación realizada) representan el 5,0% de las investigaciones formalizadas o resueltas en el primer semestre de 2019.

Vale la pena advertir que en los sistemas acusatorios 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 mantiene como 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 comparación, en Uruguay durante el primer semestre de 2019 los Juicios Orales concluidos alcanzaban el 2,5% del total de investigaciones concluidas.

Ilustración 20. Juicios orales concluidos como porcentaje del total de investigaciones culminadas, Chile (2008) y Uruguay (Ene-Jun 2019)

País y período	% de investigaciones resueltas mediante Juicio Oral
Chile - 2008 (a 9 años de la implementación del sistema acusatorio) (*1)	3,4%
Uruguay - Primer semestre de 2019 (a 20 meses de la implementación del sistema acusatorio) (*2)	2,5%

Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de SIPP AU 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 investigaciones con sentencia o concluidas por Suspensión Condicional, Acuerdo Reparatorio o archivadas o extinguidas luego de la imputación, en el primer semestre de 2019.

Por lo tanto, la tendencia de uso del Juicio Oral verificada en Uruguay durante los primeros veinte meses de aplicación del Código del Proceso Penal es perfectamente compatible con la observada en otros países que llevaron adelante reformas procesales similares.

La tercera tendencia notoria es la reducción del uso de las vías de resolución alternativas. La más frecuente es la Suspensión Condicional del Proceso, que se aplica exclusivamente a los delitos menos graves y siempre y cuando el imputado no esté cumpliendo condena o suspensión condicional por otro delito⁷. 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.

En el primer semestre de 2018 el 23,6% de los conflictos penales se resolvió mediante Suspensión Condicional o Acuerdo Reparatorio. Pero esa proporción cayó al 15,3% entre enero y junio de 2019. Es probable que parte de esa reducción 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.

No se incluyen en el análisis los conflictos resueltos por 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.)

⁷ Regulado por los Arts. 383 y 384 de la Ley 19.293, Código del Proceso Penal.

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

Como también se argumentó en el informe anual publicado 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.

Por 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.

El promedio para obtener una condena por Juicio Abreviado fue de 21,3 días, para la resolución por Suspensión Condicional del Proceso fue de 36 días y para el Acuerdo Reparatorio fue de 12,8 días. Mientras que el promedio general, por cualquier vía, fue de 23,7 días.

Ilustración 21. Duración promedio, mínima y máxima de los procesos penales en el Código Inquisitivo y el CPP

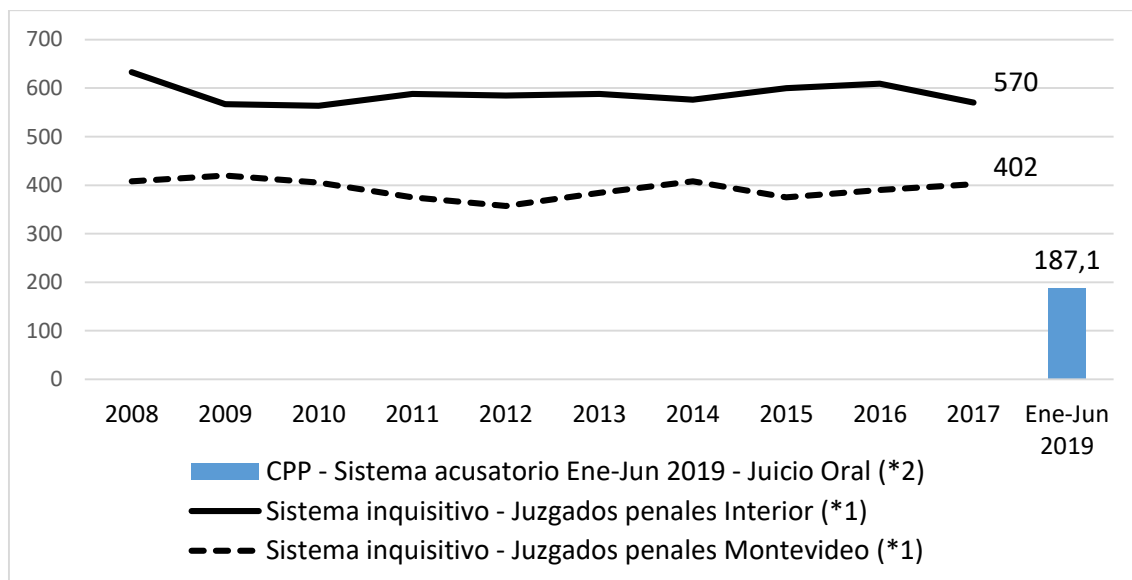
Código	Juzgados	Promedio	Mínimo	Máximo
inquisitivo - 2017 (*1)	2017 - Juzgados penales Interior	570	0	9.150
	2017 - Juzgados penales Montevideo	402	30	5.130
CPP - Acusatorio Ene a Jun de 2019 (*2)	Vía procesal	Promedio	Mínimo	Máximo
	Sentencia mediante Juicio Oral (*3)	187,1	69	568
	Condena mediante Juicio Abreviado	21,3	0	575
	Suspensión Condicional del Proceso	36,0	0	364
	Acuerdo Reparatorio	12,8	0	527
	Todas las vías procesales del NCPP	23,7	0	575

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIPPAU, actualizados al 14/07/2019 y de Poder Judicial, Procesos Penales concluidos 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 los casos concluidos entre el 1 de enero y el 30 de junio 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) Total de casos: 134. No se tuvieron en cuenta para el cálculo 15 casos en ejecución de sentencia por juicio oral que presentaban menos de 60 días entre la formalización y la audiencia de juicio oral, por considerarse que tienen problemas en el registro de las fechas de audiencia correspondientes.

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 187,1 días (poco más de 6 meses) entre la formalización y la obtención de una sentencia mediante Juicio Oral.

En otras palabras, la vía procesal más compleja y extensa prevista en el CPP permitió 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 necesario en los juzgados del interior del país en 2017.

Ilustración 22. Duración promedio de procesos concluidos, en días, sistema inquisitivo y Juicios Orales del CPP (2008-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIPPAU, actualizados al 14/07/2019 y de Poder Judicial, Procesos Penales concluidos 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 los casos concluidos por Juicio Oral entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2019, calculada desde la fecha de la audiencia de formalización a la fecha de audiencia en que se obtuvo la primera sentencia. Total de casos: 134. No se tuvieron en cuenta para el cálculo 15 casos en ejecución de sentencia por juicio oral que presentaban menos de 60 días entre la formalización y la audiencia de juicio oral, por considerarse que tienen problemas en el registro de las fechas de audiencia correspondientes.

Efectos sobre el sistema carcelario

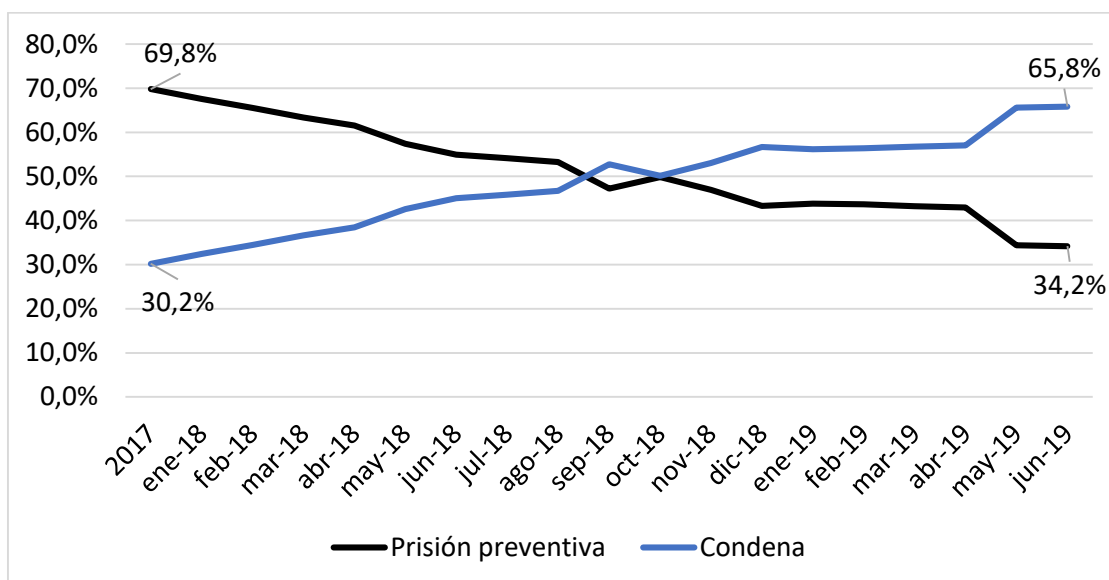
Otra de las dimensiones largamente discutida durante 2018 fue la de los posibles efectos de la aplicación del CPP sobre el sistema carcelario.

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 condena⁸.

Ilustración 23. Adultos privados de libertad según situación procesal, en porcentaje (2017 – Jun. 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 junio de 2019 las proporciones prácticamente se invirtieron, con poco más de uno de cada tres privados de libertad en régimen de prisión preventiva.

⁸ 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 privados de libertad

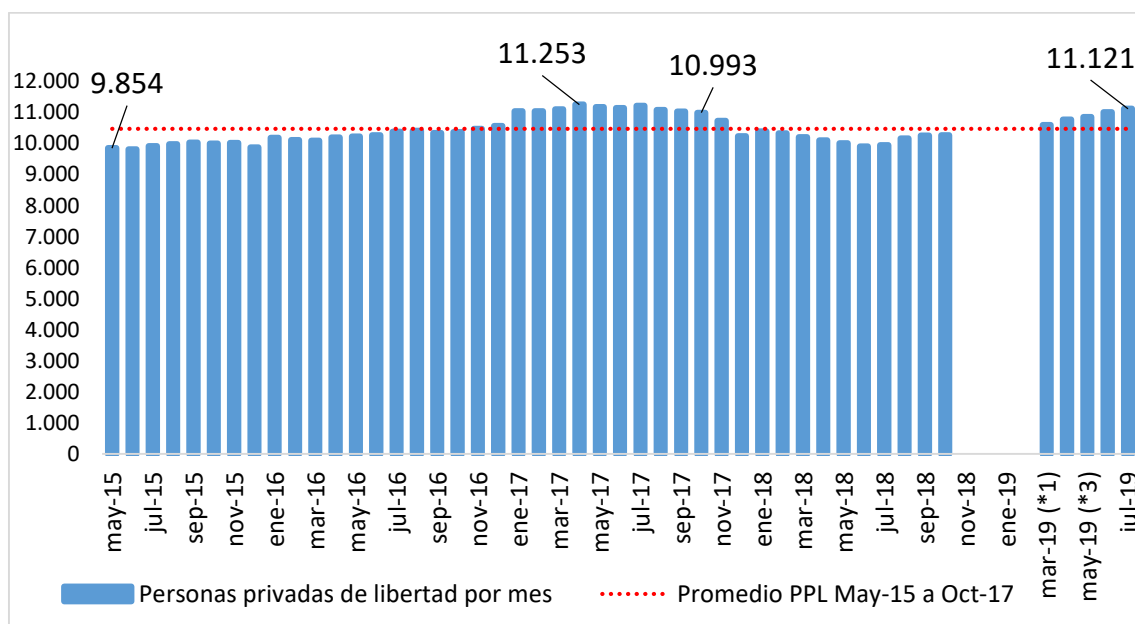
Paralelamente, también se plantearon incógnitas acerca de cómo evolucionaría la cantidad de privados de libertad a partir de la aplicación del CPP.

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 analizó en las secciones anteriores, con la aplicación del CPP se redujo la utilización de la prisión preventiva. Ahora bien, esto parece no haber tenido efectos en la cantidad de personas que van a prisión, porque aumentó significativamente la cantidad de personas condenadas, la mayoría de las cuales lo son muy poco después de la formalización mediante el mecanismo de Juicio Abreviado.

Al respecto, la Ilustración 24 permite comparar las cantidades constatadas de adultos privados de libertad cada mes (barras azules) con el promedio mensual de privados de libertad entre mayo de 2015 y octubre de 2017, es decir, los dos años y medio previos a la implementación del CPP. Las diferentes tendencias que se observan allí se sintetizan también en la Ilustración 25, expresando las variaciones como porcentaje de la cantidad total de privados de libertad (PPL) de mayo de 2015.

Ilustración 24. Cantidad de adultos privados de libertad, entre mayo de 2015 y julio 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: 22/03/2019; 23/04/2019; 10/05/2019; 24/06/2019.

La población privada de libertad había crecido sostenidamente de acuerdo con una tendencia histórica constatable desde 1985 y que sólo se interrumpió brevemente en los dos años posteriores a la aplicación de la Ley de Humanización del Sistema Carcelario.

Entre mayo de 2015 y diciembre de 2016 la tasa de crecimiento fue de 0,4% en relación al valor inicial. Ese crecimiento se aceleró significativamente desde enero de 2017 hasta alcanzar un máximo histórico de 11.253 adultos privados de libertad.

A partir de mayo de 2017, esto es, 6 meses antes de comenzar a aplicarse el nuevo 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.

Ilustración 25. Adultos privados de libertad (adultos) – Variación mensual promedio (base mayo 2015 = 100)

Período	Variación mensual promedio (base mayo 2015 = 100)
Mayo 2015 a Diciembre 2016 (19 meses)	+0,4%
Enero a Abril 2017 (4 meses)	+1,7%
Mayo a Oct 2017 (6 meses)	-0,44%
Nov-2017 a Jun-2018 (8 meses)	-1,38%
Jul-2018 a Jul-2019 (13 meses)	+0,95%

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: 22/03/2019; 23/04/2019; 10/05/2019; 24/06/2019.

Escapa a este informe analizar las razones por las cuales se verificó el descenso inicial antes de la implementación del CPP. En cuanto a lo sucedido a partir del 1º de noviembre, 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 nuevo 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, al 31 de julio de 2019 había 11.121 privados de libertad, es decir, sólo 1,2% menos que el máximo histórico registrado en abril de 2017.

Por un lado, estos datos zanján en buena medida la discusión acerca de si el CPP establece o no un sistema menos punitivo hacia quienes cometen delitos que su antecesor proceso inquisitivo. Por otro, coloca nuevamente a Uruguay ante la perspectiva de mantener una de las tasas de prisionización más altas del mundo -con todos los costos sociales y económicos que conlleva- sin que esto genere en el largo plazo un correlato de disminución en la cantidad de delitos ocurridos.

Principales conclusiones

El análisis del desempeño del sistema penal uruguayo en el primer semestre de 2019 arroja varios resultados destacables.

En primer lugar, la capacidad para responsabilizar penalmente a quienes cometen delitos ha crecido desde el inicio de la implementación del CPP y es actualmente mayor que en años anteriores en el marco del sistema inquisitivo. A manera de ejemplo la cantidad mensual de imputaciones de personas es en promedio 8,6% mayor que en iguales meses de 2017 y 35,6% superior a la de 2014.

En particular, la persecución de hurtos y rapiñas ha sido consistentemente más exitosa en el marco del CPP, ya desde el segundo trimestre de 2018. En promedio, entre febrero y junio de 2019 se lograron 28,3% más imputaciones de adultos por denuncias de hurto y 42,1% más por denuncias de rapiña que en 2017.

Por otra parte, al 14/07/2019 el 55,8% de las investigaciones de homicidios cometidos entre noviembre de 2017 y diciembre de 2018 tiene al menos un imputado, condenado, o se extinguieron por fallecimiento del mismo. Será necesario seguir monitoreando los niveles de esclarecimiento de este delito a lo largo del tiempo.

En general, la mayor productividad del CPP ha permitido que el porcentaje de denuncias con al menos un imputado o resueltas por vías alternativas iguale o supere en el primer semestre de 2019 los niveles de años anteriores, pese al incremento notorio en la cantidad de denuncias registradas ocurrido entre 2017 y 2018.

Además, se mantiene la expectativa de que los niveles de resolución de denuncias puedan seguir mejorando a medida que el nuevo sistema madura y todos los operadores involucrados (Fiscalía, Ministerio del Interior y Poder Judicial) mejoran su desempeño en este marco.

Diferentes departamentos del país evidencian distintos niveles de eficacia en la imputación. Esas diferencias son variadas y dependen no sólo de la calidad del trabajo de policías, fiscalías, peritos, defensorías y juzgados. También inciden las cargas de trabajo relativas de estos operadores en cada jurisdicción así como características específicas de la criminalidad en cada región, como la existencia de redes de crimen organizado más desarrolladas, los desafíos que plantean espacios urbanos muy densamente poblados, etc. Sin analizar el peso de cada una de estas variables explicativas, en el primer semestre de 2019 Cerro Largo, Flores y Paysandú son los departamentos que aparecen con mejores índices de eficacia en la imputación, mientras que Canelones y Maldonado tienen los peores registros.

Por otra parte, de acuerdo con los objetivos planteados del sistema acusatorio, se comprueba un uso mucho menos frecuente de la prisión preventiva. La misma pasó del 60,3% de las imputaciones en 2017 en el marco del sistema inquisitivo, al 12,9% entre febrero y junio de 2019.

No obstante, dado que el CPP permite obtener una resolución judicial en muchos casos en la primera audiencia de la investigación, el porcentaje de imputados que aguardan en libertad la conclusión de su investigación también bajó del 39,7% en 2017 a 8,9% en 2019. Es decir que en el marco del CPP hay menos imputados con prisión preventiva y menos imputados en libertad mientras se resuelven las investigaciones.

En cuanto a las vías procesales habilitadas por el CPP se verifican tres tendencias.

En primer lugar, se destaca que más del 70% de las denuncias se resuelve mediante condena para al menos uno de los imputados, la inmensa mayoría de las cuales supone pena de prisión efectiva.

En segundo lugar, el uso de vías alternativas como la Suspensión Condicional del Proceso y el Acuerdo Reparatorio disminuyó desde 2018 a 2019. En el primer semestre de este año el 15,3% de las investigaciones se resolvió por alguno de estos mecanismos, cuando en igual período del año anterior ese porcentaje era de 23,6%.

En tercer lugar, es relevante observar la evolución de los Juicios Orales. En los sistemas acusatorios esta vía constituye 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 mantiene como una de las vías procesales menos utilizadas.

En ese contexto, la tendencia verificada en Uruguay es perfectamente compatible con la observada en otros países que llevaron adelante reformas procesales similares. En efecto, para el primer semestre de 2019 los juicios orales concluidos o en curso (con acusación realizada) representaron el 5,0% de las investigaciones formalizadas. O dicho de otra manera, a veinte meses de iniciada la implementación del CPP en Uruguay, el 2,5% de las investigaciones se resolvieron por un juicio oral concluido, mientras que en Chile, a nueve años de iniciada la reforma procesal ese porcentaje alcanzaba el 3,4% (Duce, 2010, p.8).

Por otra parte, también se confirma la mayor eficiencia del sistema acusatorio en términos de la rapidez con que se resuelven judicialmente las investigaciones. Mientras que en 2017 los procesos penales inquisitivos duraban en promedio 570 días en los juzgados del interior del país y 402 días en Montevideo, esa extensión promedio fue de 23,7 días para las investigaciones en el marco del CPP culminadas en el primer semestre de 2019.

El Juicio Oral, la vía procesal más compleja y extensa prevista en el CPP, permitió 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 necesario en los juzgados del interior del país en 2017.

En otro orden, también es pertinente destacar los efectos de la aplicación del nuevo proceso acusatorio sobre el sistema carcelario.

Como punto de partida, el alto porcentaje de personas privadas de libertad sin condena y el tiempo en que se mantenía dicha situación constituían un problema histórico en Uruguay, vulnerando el principio de presunción de inocencia. En efecto, hacia fines de 2017 el 69,8% de los adultos privados de libertad permanecían sin condena. En cambio, el CPP permitió que en once meses la cantidad de adultos penados en las cárceles uruguayas superara por primera vez la de aquellos con prisión preventiva. Y en junio de 2019 poco más de uno de cada tres privados de libertad permanecía en régimen de prisión preventiva.

Por otra parte, los datos sobre cantidad total de personas privadas de libertad zanján en buena medida la discusión acerca de si el CPP establece o no un sistema menos punitivo hacia quienes cometen delitos que su antecesor proceso inquisitivo.

Al respecto es preciso notar que desde seis meses antes de comenzar a aplicarse el CPP se verificó un descenso de la cantidad de adultos privados de libertad, que se profundizó y continuó hasta junio de 2018.

Pero esa disminución pareció obedecer fundamentalmente a que los diferentes operadores involucrados (Fiscalías, Policía, Juzgados, Defensoría, Instituto Técnico Forense, etc.) necesitaron unos meses para adaptarse a los nuevos procesos de trabajo. En efecto, desde julio de 2018 se retomó la tendencia histórica de crecimiento y actualmente hay 11.121 privados de libertad, es decir, sólo 1,2% menos que el máximo histórico registrado en abril de 2017.

Se advierte que esto coloca nuevamente a Uruguay ante la perspectiva de mantener una de las tasas de prisionización más altas del mundo -con todos los costos sociales y económicos que conlleva- sin que esto genere en el largo plazo un correlato de disminución en la cantidad de delitos ocurridos.

Bibliografía consultada

2019. Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior. “Homicidios 1º de Enero al 31 de Diciembre (2017-2018)”. Disponible en https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2018/HOMICIDIOS_2018.pdf. Fecha de acceso: 15/06/2019

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.

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
Fecha de acceso: 15/07/2019.