



Fiscalía General de la Nación – Uruguay

Eficacia y eficiencia del sistema penal y sus efectos en el sistema carcelario

Nombre del documento:		20201016_Eficacia y eficiencia en el sistema penal y sus efectos en el sistema carcelario	
Versión	Autor	Fecha	Observaciones
1.0	SP; BM	16/10/2020	

Fecha elaboración: 16 de octubre de 2020

Elaborado por: Departamento de Políticas Públicas de FGN

Contenido.

1. Objetivo y alcance.....	3
2. Consideraciones metodológicas.....	3
3. Eficacia del sistema penal en la imputación.....	3
3.1 Cantidad de imputaciones a personas	4
3.2 Cantidad de denuncias con al menos una persona imputada.....	5
3.3 Cantidad de denuncias con imputado como porcentaje del total de denuncias	6
4. Eficiencia del sistema penal	8
5. Efectos sobre el sistema carcelario.....	9
5.1 Evolución de personas con prisión preventiva y penados.....	9
5.2 Evolución de la cantidad de adultos privados de libertad.....	9
5.3 Tasa de prisionización.....	10

1. Objetivo y alcance.

El presente informe tiene por objetivo mostrar la eficacia y la eficiencia del sistema penal uruguayo y sus efectos en el sistema carcelario.

El análisis hace foco en el desempeño de los primeros nueve meses del año 2020, considerado en el contexto de los primeros dos años de funcionamiento del Código del Proceso Penal y estableciendo algunas comparaciones con el desempeño del anterior sistema procesal inquisitivo.

Las principales dimensiones abordadas son: la eficacia en la persecución penal de los delitos, la eficiencia medida en términos de duración de los procesos penales, 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) y con datos publicados o proporcionados especialmente para la FGN por el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR).

2. Consideraciones metodológicas.

Los datos de este informe pueden no coincidir con los de informes anteriores debido al rezago en la carga de resultados de audiencia y a los controles de calidad realizados desde Ministerio del Interior y FGN. Suelen verificarse modificaciones de algunos registros de meses anteriores, los que son marginales y no alteran las tendencias descriptas.

La información relativa a la población privada de libertad para Uruguay responde a datos proporcionados por el Instituto Nacional de Rehabilitación al 16 de setiembre de este año. Sin embargo, los datos de los demás países responden a datos informados por Prision Studies en su informe de enero del 2019¹.

3. 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.

¹ En este sentido es importante mencionar que en informes anteriores se cometió una fe de erratas en relación a la tasa de prisionización de Brasil. Se informó que Brasil tenía una tasa de 366 adultos privados de libertad cada 100.000 habitantes cuando en realidad Prision Studies informa 357.

3.1 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.

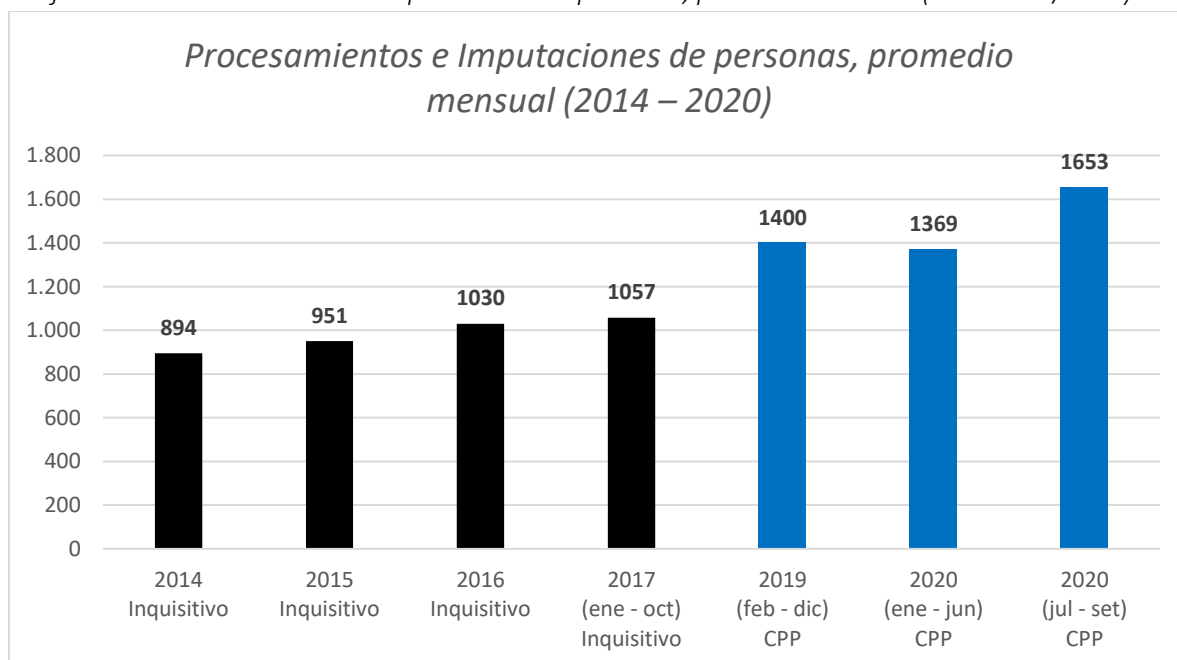
Como se observa en el gráfico N°1, 2017 fue el año de mayor productividad del sistema inquisitivo antes de la reforma del sistema penal. Entre enero y octubre de 2017 se alcanzaron 1.057 procesamientos promedio por mes.

Luego de implementada la reforma, entre febrero y diciembre de 2019 se obtuvieron 1.400 imputaciones a persona, promedio por mes, sólo en causas tramitadas por el CPP, es decir, aún sin incluir algunos procesamientos que ocurrieron en el período por causas regidas por el anterior código. Esto supone que en 2019 se lograron 32% más imputaciones cada mes que durante 2017.

En el primer semestre del 2020, se observan 1.369 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 feria 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.

Por otro lado, en setiembre de este año se registra un nuevo máximo histórico de imputaciones a personas, llegando a 1.697. Esto implica un incremento del 28% en relación al mismo mes del año anterior y un 24% en relación al promedio mensual del primer semestre.

Gráfico N° 1. Procesamientos e Imputaciones de personas, promedio mensual (2014 – set/2020).



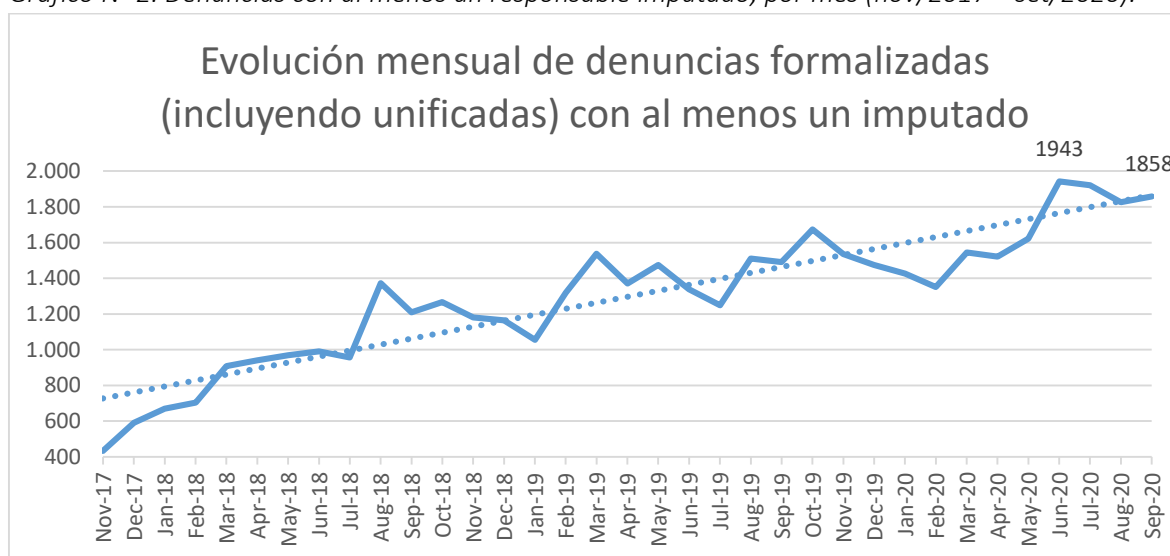
Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizados al 11 de octubre de 2020.

3.2 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 presentados en el gráfico N° 2 y la tabla N° 1 permiten observar que la cantidad de denuncias con al menos un imputado sigue una tendencia de crecimiento sostenido. Desde el inicio de la implementación del CPP a setiembre de este año, en todos los meses se ha logrado una cantidad mayor de denuncias con al menos una persona imputada que en igual mes del año anterior.

Gráfico N° 2. Denuncias con al menos un responsable imputado, por mes (nov/2017 – set/2020).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizados al 11 de octubre de 2020.

Las diferencias respecto de igual mes del año anterior muestran desempeños muy positivos tanto en el año 2019 como en el 2020. Si bien en marzo de este año se identifica un crecimiento casi nulo, son destacables los valores obtenidos posteriores a dicho mes, si se tienen en cuenta las restricciones que existieron en el funcionamiento de los juzgados penales producto del régimen especial dispuesto en el marco de la emergencia sanitaria.

Como ya mencionamos, en junio de este año, se identifica el máximo histórico de denuncias con al menos un imputado, llegando a las 1.943, valor que supera en un 45% los datos observados en igual mes del año anterior. En julio de este año, si bien la cantidad de denuncias con al menos un imputado disminuye respecto al mes anterior, se identifica el mayor crecimiento respecto al mismo mes del año anterior con un 54%. En setiembre se observa nuevamente un crecimiento en las denuncias con al menos un imputado, pasando de 1826 en agosto a 1858.

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

Meses	2018	2019		2020	
	Cantidad	Cantidad	Dif. respecto de igual mes del año anterior	Cantidad	Dif. respecto de igual mes del año anterior
Enero	670	1.055	+ 385	1.426	+ 371
Febrero	704	1.319	+ 615	1.350	+ 31
Marzo	908	1.537	+ 629	1.544	+ 7
Abril	940	1.370	+ 430	1.521	+ 151
Mayo	968	1.474	+ 506	1.622	+ 148
Junio	990	1.339	+ 349	1.943	+ 604
Julio	956	1.248	+ 292	1.921	+ 673
Agosto	1.372	1.510	+ 138	1.826	+ 316
Septiembre	1.210	1.491	+ 281	1.858	+ 367
Octubre	1.267	1.674	+ 407		
Noviembre	1.181	1.536	+ 355		
Diciembre	1.165	1.474	+ 309		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SPPAU, actualizados al 11 de octubre de 2020.

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

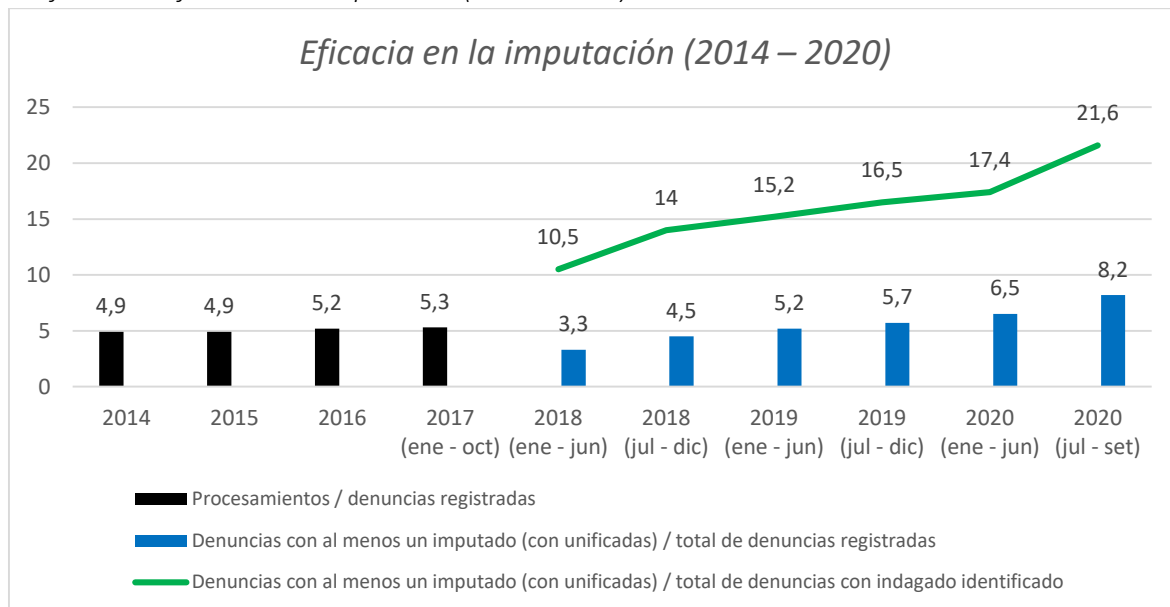
Para dimensionar cabalmente las cifras sobre imputaciones obtenidas resulta útil compararlas con el total de denuncias registradas en el país, y con el de las denuncias que tienen al menos un indagado identificado en la etapa previa a la formalización. Esas comparaciones constituyen indicadores que sintetizan 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 accesoria, 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° 3 incluye los

procesamientos obtenidos en el marco del código inquisitivo desde 2014 a octubre de 2017, como porcentaje del total de denuncias registradas².

Gráfico N° 3. Eficacia en la imputación (2014 – 2020).



Fuente: elaboración propia en base a datos de SIPPAU y del SGSP, actualizados al 11 de octubre de 2020.

Se observa que el promedio mensual del porcentaje de denuncias para las que se logró al menos un imputado sobre el total de denuncias pasó de 3,3% en el primer semestre de 2018 a 8,2% entre julio y setiembre de este año. Esa mejora muy significativa de la eficacia se logra por una doble razón: el aumento de las denuncias con al menos un imputado y por la disminución del total de las denuncias registradas en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior. Al respecto, es importante mencionar que, según los datos registrados en dicho sistema, las denuncias han disminuido drásticamente a partir de abril de este año manteniéndose estables los siguientes meses, en el entorno de las 22.300.

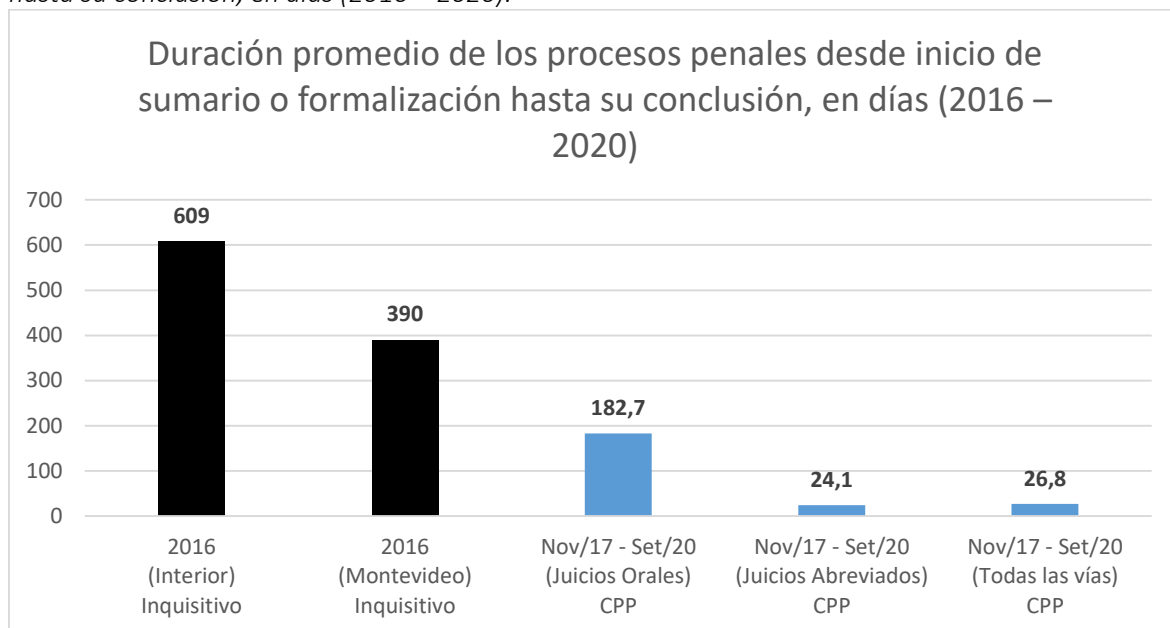
² Los indicadores no son estrictamente comparables porque los procesamientos registrados por el Poder Judicial representan cada vez que al menos una persona era imputada en el código anterior por los delitos señalados en al menos una denuncia. También podía ocurrir que en autos de procesamiento diferentes 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).

4. Eficiencia del sistema penal.

La eficiencia del sistema penal nos permite medir cuánto tiempo insume resolver un conflicto penal. Para ello se tomará 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 analizará el tiempo transcurrido entre la fecha de la primera audiencia de formalización y la fecha de conclusión.

Gráfico N° 4. Duración promedio de los procesos penales desde inicio de sumario o formalización hasta su conclusión, en días (2016 – 2020).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Poder Judicial y del SIPPAU, actualizados al 11 de octubre de 2020.

La vía procesal más compleja y extensa prevista en el Nuevo CPP (juicio Oral) está permitiendo resolver casos más de dos veces más rápido que lo que sucedía bajo el código inquisitivo en Montevideo y más de tres veces más rápido que en el interior del país en el año 2016.

Por otro lado, la duración promedio por las diferentes vías establecidas en el CPP es de 26,8 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.

5. Efectos sobre el sistema carcelario.

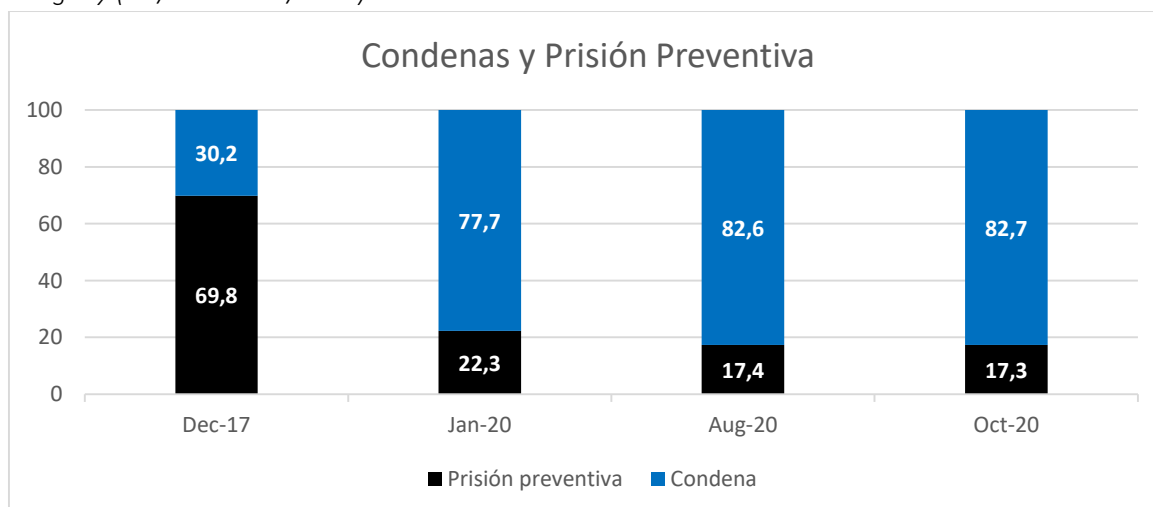
Por último, nos parece importante actualizar la información referente a la situación del sistema carcelario para adultos.

5.1 Evolución de personas con prisión preventiva y con condena.

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, hacia fines de 2017 el 69,8% de los adultos privados de libertad permanecían sin condena³. 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 la fecha el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) informa que el porcentaje de adultos privados de libertad con condena es de 82.7%. 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° 5. Porcentaje de detenidos sin condena, sobre total de adultos privados de libertad, Uruguay (dic/2017 - oct/2020).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el INR, actualizados a octubre de 2020.

5.2 Evolución de la cantidad de adultos privados de libertad.

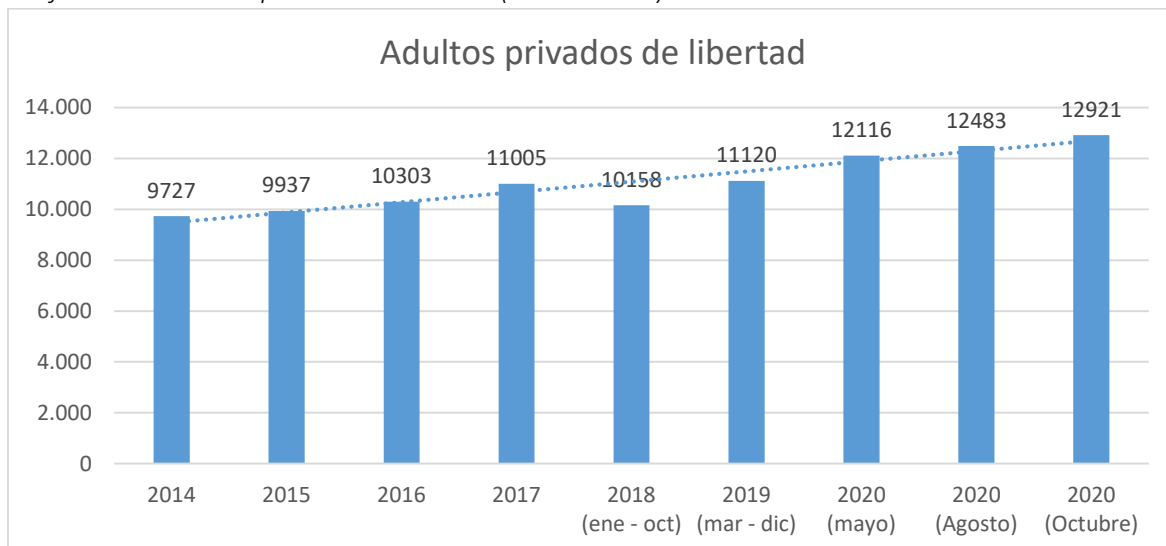
Si bien, con la aplicación del CPP se redujo la utilización de la prisión preventiva, esto no tuvo efectos en la cantidad de personas privadas de libertad.

El gráfico N° 6 permite observar la evolución de los adultos privados de libertad desde 2014 la fecha. En este período el nivel promedio de privados de libertad no ha parado de crecer. El único momento en que se identifica una disminución fue en el 2018 en relación al 2017. La población privada de

³ <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>

libertad se redujo un 7,7% en 2018 respecto a los valores identificados en 2017, producto de una reducción que comenzó en julio de 2017 (4 meses antes del inicio de la aplicación del CPP) y continuó hasta junio de 2018. Sin embargo, desde julio de 2018 la cifra no ha dejado de crecer, identificándose a la fecha en 12.921 adultos privados de libertad, nuevo máximo histórico hasta el momento.

Gráfico N° 6. Adultos privados de libertad (2014 – 2020).

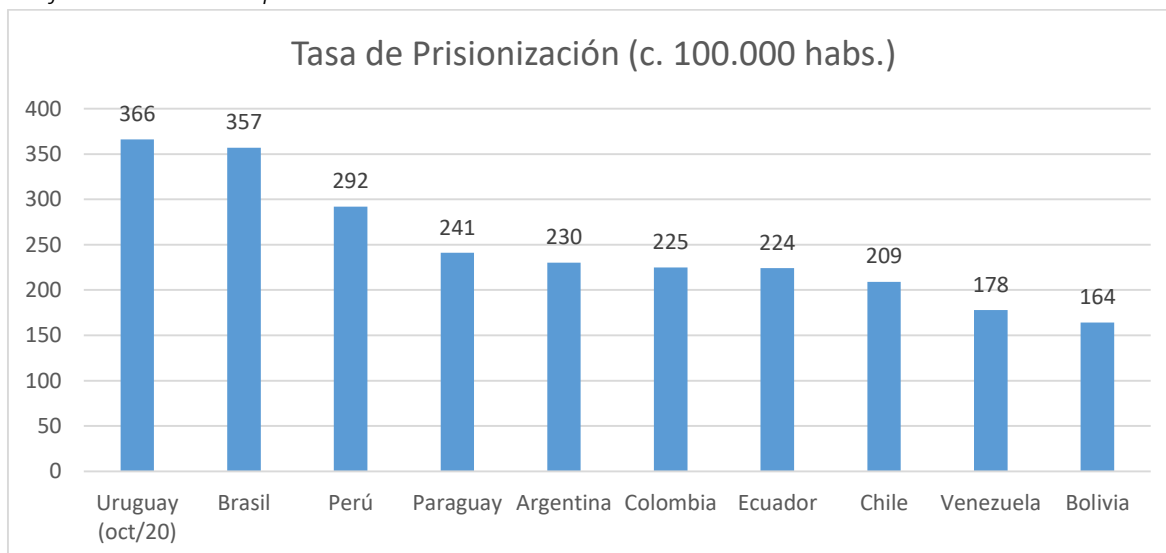


Fuente: Elaboración propia en base a datos del INR, actualizados a octubre de 2020.

5.3 Tasa de prisionización.

Como resultado, Uruguay es uno de los países con mayor proporción de su población encarcelada, con 366 adultos privados de libertad cada 100.000 habitantes. En efecto, los datos más recientes disponibles lo ubican en el primer lugar en América del Sur⁴.

Gráfico N° 7. Tasa de prisionización de América del Sur cada 100.000 habitantes.



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

⁴ La información relativa a la población privada de libertad para Uruguay responde a datos proporcionados por el Instituto Nacional de Rehabilitación al 15 de octubre de este año. Sin embargo, la información de los demás países responde a datos de proporcionados por Prisión Studies donde la actualización de la información varía para cada país.