

Ficha Programática

PNSP (2025–2035)

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

Información básica

Fecha de llenado: 27 / 10 /2025

Nombre de la persona proponente: Ken Eddi Chang Breindembach

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

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

1. Título del programa

Programa Integral de Justicia, Prevención y Control para la Reducción de la Violencia Letal y el Crimen Organizado (PIJPAC 2025-2035). Su denominación refleja la naturaleza holística de la intervención, reconociendo que la seguridad pública no puede depender únicamente de la reacción policial o judicial, sino que requiere una arquitectura de prevención y control que abarque las dimensiones territorial, financiera e institucional.

2. Problema específico al que responde

El principal desafío de seguridad en Uruguay es la alta y persistente tasa de homicidios, la cual se ha estabilizado en niveles históricamente elevados y por encima de los registros nacionales de la última década. Este fenómeno de violencia letal no es homogéneo; se concentra geográficamente en barrios de contexto crítico de Montevideo y en zonas fronterizas clave, evidenciando una fuerte correlación con la actividad del crimen organizado, principalmente el narcotráfico y sus derivados. La inmensa mayoría de estos hechos fatales se explican por los denominados ajustes de cuentas o conflictos entre bandas criminales por el control de la micro-comercialización de drogas.

El problema específico, por tanto, es la sostenida violencia letal alimentada por el narcotráfico, cuya expansión está blindada por la capacidad de blanqueo de capitales y facilitada por la fácil disponibilidad de armas de fuego. El sistema de justicia criminal uruguayo ha mostrado limitaciones estructurales para desarticular la cadena de valor completa del delito, centrando la acción en la venta minorista o en el esclarecimiento reactivo del homicidio, sin atacar con suficiente rigor la infraestructura financiera (Lavado de Activos) y logística (Tráfico de Armas) que lo hace viable. Esta impunidad sistémica, que incluye la sensación de que el crimen puede planificarse desde las cárceles, erosiona la confianza pública y perpetúa el ciclo de retaliación entre grupos delictivos.

3. Principales factores o causas del problema

Los factores que impulsan la violencia letal son interdependientes, teniendo al homicidio como el resultado final de una cadena de fallas institucionales y vulnerabilidades sociales, y pueden agruparse en cuatro áreas:

A. Impunidad Financiera y Logística (El Origen del Crimen Organizado): La causa fundamental de la persistencia del crimen es su rentabilidad. La Ley N° 19.574 tipifica el Lavado de Activos, siendo el narcotráfico un delito precedente clave. Sin embargo, el sistema de persecución penal no ha logrado priorizar la descapitalización de los grupos domésticos que actúan como vehículos de blanqueo, dejando intacto el patrimonio de las cúpulas criminales que ordenan o ejecutan los homicidios. Esto está íntimamente ligado al tráfico ilícito de armas, que es otro delito precedente del lavado, garantizando que las bandas tengan acceso a herramientas de alta letalidad que magnifican los resultados fatales de sus disputas.

B. Debilidad en el Control Territorial y la Investigación (La Respuesta del Estado): La capacidad preventiva de la Policía Nacional se ve mermada. Existe una falta de un despliegue policial intensivo y permanente en las zonas de mayor riesgo homicida, a lo que se suma una deficiente orientación del rol de las seccionales policiales. La Ley N° 19.315 (Ley Orgánica Policial) establece el marco de actuación, pero el uso del Artículo 25 no optimiza las funciones básicas (prevención, información, relación comunitaria) en los barrios más afectados. A nivel judicial, la insuficiencia de Fiscalías especializadas en Homicidios y Crimen Organizado genera demoras y baja el índice de esclarecimiento de casos complejos, garantizando de facto la impunidad.

C. El Sistema Penal como Catalizador de la Violencia (El Rol de las Cárcel): El sistema penitenciario operado por el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) no cumple su función de contención y rehabilitación. La falta de clasificación de riesgo eficiente y la vulnerabilidad a la corrupción interna permiten que los líderes criminales sigan operando y planificando actividades ilícitas —incluyendo órdenes de homicidio— desde dentro de los recintos. Además, la percepción de desproporcionalidad en la dosimetría penal en Uruguay, donde delitos graves pueden tener sanciones leves o alternativas, genera un desajuste en la justicia percibida y minimiza el efecto disuasorio de la ley.

D. Factores Sociales y de Víctimas (La Continuidad de la Violencia): La ausencia de una Unidad Nacional de Víctimas y Testigos con recursos suficientes en la FGN para la protección efectiva y el apoyo integral a los familiares de las víctimas de homicidios, fomenta la retaliación privada o la Ley del Talión como mecanismo de resolución de conflictos. Esto retroalimenta el ciclo de la violencia entre familias y grupos.

4. Objetivo principal del programa

El objetivo primordial del PIJPAC es reducir la tasa de homicidios en Uruguay a niveles por debajo del promedio regional para 2035, mediante el desmantelamiento de las redes financieras del crimen organizado y el fortalecimiento sin precedentes de la capacidad estatal para la prevención situacional, la investigación especializada y la sanción proporcional, garantizando la justicia para las víctimas y la seguridad territorial.

5. Población objetivo

La población objetivo es multinivel y se dirige a los siguientes grupos clave:

1. Actores del Sistema de Seguridad y Justicia: El personal de la Policía Nacional (con foco en Zonas Operacionales y Seccionales), el personal del INR (agentes penitenciarios y mandos), la Fiscalía General de la Nación (Fiscales y equipos técnicos) y la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT).
2. Actores Criminales: Las estructuras de Lavado de Activos (grupos domésticos y profesionales facilitadores), los traficantes de armas, y los líderes y miembros de bandas criminales vinculadas al narcotráfico, tanto dentro como fuera de las cárceles.
3. Comunidad Afectada: Los residentes de los barrios de contexto crítico con alta incidencia de violencia letal (Montevideo y áreas seleccionadas del interior), y los familiares y testigos de víctimas de homicidio y violencia armada, quienes requieren protección y apoyo.

6. Cobertura temporal y territorial

La intervención tendrá una duración de 120 meses (diez años), iniciando en 2025 y extendiéndose hasta 2035, lo que confiere al programa el carácter de política de Estado a largo plazo. La cobertura será nacional, abarcando todo el territorio para el fortalecimiento de las capacidades institucionales (FGN, INR, SENACLAFT). Sin embargo, la ejecución operativa y la asignación de recursos serán priorizadas y focalizadas en las Zonas Operacionales de Montevideo con mayor incidencia de homicidios y en los departamentos fronterizos que sirvan de ruta para el tráfico de armas y drogas, implementando el modelo de Comisarías de Contexto Crítico.

7. Descripción de las actividades a desarrollar

El PIJPAC se desarrollará mediante cuatro componentes estratégicos y sus actividades se ejecutarán de forma simultánea e interconectada para generar un impacto sinérgico en la reducción de la violencia letal:

A. Fortalecimiento de la Persecución Financiera y Judicial: Se diseñará un Plan Nacional de Descapitalización del Crimen Organizado en coordinación con SENACLAFT, cuyo principal objetivo es aumentar exponencialmente el número de Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) que deriven en procesos penales efectivos por Lavado de Activos contra grupos domésticos. Se creará una Unidad Coordinadora de Investigación de Homicidios y Lavado de Activos que integre analistas financieros y criminalísticos. A nivel judicial, la FGN aumentará la dotación de Fiscalías especializadas en Homicidios y Crimen Organizado, y se promoverá, con el Poder Legislativo, la revisión integral de la dosimetría penal para establecer penas más proporcionales y severas a los delitos graves que sostienen la violencia (narcotráfico, homicidio, tráfico de armas), incrementando el costo para el infractor.

B. Control de Armas y Reorientación Policial Territorial: Se implementará un programa de retiro de circulación de armas de fuego mediante mecanismos de entrega voluntaria y campañas de concientización, apuntando a reducir el arsenal que se encuentra en manos de civiles en lugares inseguros, en el marco de la Ley N° 19.247. Institucionalmente, se buscará la reforma del Artículo 25 de la Ley N° 19.315 (Ley Orgánica Policial) o su reglamentación, para que las Seccionales se transformen en verdaderas Comisarías de Contexto Crítico, priorizando la prevención situacional, la obtención de información criminal de inteligencia y la proximidad comunitaria. El Ministerio

del Interior garantizará un control permanente e intenso en los puntos calientes de Montevideo a través de nuevas Zonas Operacionales reforzadas.

C. Transformación Institucional y Gestión Penitenciaria: El MI impulsará una Reforma del INR basada en la descentralización presupuestal y operativa para dotarlo de autonomía y eficiencia. La actividad central será la profesionalización del personal penitenciario y la implementación de un riguroso sistema de clasificación de riesgo de los privados de libertad, separando a los líderes criminales y a los autores de homicidio del resto de la población para anular su capacidad de comando externo. A nivel policial, se establecerá un plan de reclutamiento acelerado y sostenido que garantice la incorporación de un número significativamente mayor de policías por año (más de 200) para cubrir las necesidades de las Zonas Operacionales priorizadas.

D. Prevención Social y Protección de la Víctima: Se formalizará y dotará de presupuesto a la Unidad Nacional de Víctimas y Testigos en la FGN, la cual ofrecerá protección integral y acompañamiento legal, psicológico y social a los familiares de víctimas de homicidio, esencial para mitigar el riesgo de retaliación (venganza). En el ámbito social, se desarrollarán, en conjunto con el INAU, programas de mediación de conflictos y desarme de la cultura violenta en la infancia y adolescencia de los barrios críticos, promoviendo la resolución pacífica como una alternativa a la letalidad.

8. Resultados esperados

La ejecución exitosa del PIJPAC se traducirá en: la reducción del 30% en la tasa de homicidios en Montevideo y áreas focales para el año 2035; el aumento del índice de esclarecimiento de homicidios a un estándar superior al 70%; el incremento del 50% en el valor de activos incautados y congelados provenientes del crimen organizado y Lavado de Activos; la disminución constante en la cantidad de armas de fuego incautadas o entregadas en planes de retiro; la reducción de la incidencia de corrupción penitenciaria y la anulación de la planificación de delitos graves desde el sistema carcelario. A nivel social, se espera una disminución en los casos de retaliación y un mejoramiento en los indicadores de convivencia en los barrios priorizados.

9. Instituciones responsables y aliadas

Instituciones Responsables (Ejecución Directa): El liderazgo y la coordinación recae en la Presidencia de la República. La ejecución operativa principal se distribuye entre el Ministerio del Interior (MI), a cargo de la Policía Nacional y el INR, y la Fiscalía General de la Nación (FGN), responsable de la investigación y persecución.

Instituciones Aliadas (Soporte Técnico y Normativo): La Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT) es un aliado estratégico insustituible para el componente financiero. El Poder Legislativo será crucial para la revisión de la dosimetría penal y las reformas legales (como la potencial modificación del Artículo 25 de la LOP). El Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) serán aliados clave en la prevención social y la atención a heridos y víctimas.

10. Recursos mínimos requeridos

La viabilidad del PIJPAC depende de una inversión estratégica plurianual, que debe ser definida en el Presupuesto Nacional y la Rendición de Cuentas. Los principales rubros de gasto son:

1. Inversión en Capital Humano: Creación de cargos para Fiscales de Homicidio y Lavado de Activos, aumento de la dotación policial anual con salarios competitivos, y mejora salarial y capacitación para el personal del INR.
2. Tecnología y Infraestructura: Financiamiento para el desarrollo tecnológico de la FGN (software de análisis financiero, bases de datos balísticas automatizadas), la descentralización presupuestal y reestructuración del INR, y la adecuación de la infraestructura de las nuevas Comisarías de Contexto Crítico.
3. Fondos Programáticos: Presupuesto específico para la operación de la Unidad de Víctimas y Testigos de la FGN, los programas de retiro de armas y las intervenciones sociales de mediación en barrios críticos.

Monto total estimado: Se requiere la asignación de una partida presupuestal plurianual (2025-2035) por un monto “A EVALUAR POR LA OPP” del Presupuesto Nacional del Ministerio del Interior, con la expectativa de obtener financiamiento complementario a través de cooperación internacional especializada (BID, UNODC).

Observaciones

La viabilidad reside en su enfoque en la interconexión de los delitos y el uso del marco normativo existente como herramienta ofensiva, no sólo reactiva.

El programa parte del Homicidio como eje central, reconociendo que la mayoría de estos son la consecuencia final y más violenta del crimen organizado. La estrategia consiste en cortar las vías de suministro del crimen, haciendo que el delito sea menos rentable y más difícil de ejecutar, lo cual es viable porque se apoya en leyes nacionales específicas:

1. Ataque a la Rentabilidad (Eje Lavado de Activos): El fundamento legal es la Ley N° 19.574, cuyo Artículo 34 establece el narcotráfico y el homicidio remunerado como delitos determinantes. La propuesta es viable porque no requiere crear una ley nueva, sino reorientar y dotar de recursos a la SENACLAFT y la FGN para priorizar la investigación de los eslabones financieros (grupos domésticos) de las bandas de narcotráfico, el principal motor de la violencia letal. Descapitalizar estas redes es la forma más estratégica y profunda de reducir los ajustes de cuentas.
2. Mitigación de la Letalidad (Eje Armas): La Ley N° 19.247 y sus reglamentos brindan el marco para el control. El programa se enfoca en el retiro de armas sin uso en lugares inseguros, un problema de seguridad pública que convierte las disputas menores en fatales. Esta acción, complementada con el fortalecimiento de la Fiscalía en Homicidios, tiene un impacto directo y medible en la tasa de muertes violentas.
3. Control Territorial (Eje Policial): La reorientación de la función policial se basa en la Ley N° 19.315. La viabilidad institucional radica en la reforma operativa del Artículo 25, enfocando las Seccionales de Comisarías de Contexto Crítico en la inteligencia criminal y la prevención situacional. Esto maximiza el uso de la dotación policial, cuyo aumento es una necesidad presupuestal y estratégica reconocida.

4. Sanción y Prevención de Retaliación (Eje Penal y Víctimas): La reforma del INR y la creación de la Unidad de Víctimas de la FGN (ambos elementos viables en el ámbito presupuestal y de gestión) son cruciales para cerrar el ciclo. Al mejorar la clasificación de riesgo se neutraliza el comando criminal desde las cárceles, y al proteger a los testigos y familiares se corta la lógica de la venganza que genera la continuidad de los homicidios.