

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: 21 / 10 /2025

Nombre de la persona proponente: Ken Eddi Chang Breindembach

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

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

1. Título del programa

Unidad de Gestión Estratégica No Jurisdiccional (UGNJ) bajo la órbita de la Presidencia de la República: Plataforma Piloto para el Futuro Ministerio de Justicia y Articulador Socio-Penal del Eje 6.

2. Problema específico al que responde

El principal desafío en el Eje 6: Sistema de Justicia Criminal es la ineficiencia presupuestaria y la sobrecarga estructural que afecta al Poder Judicial (PJ). El sistema jurisdiccional (con un presupuesto de aproximadamente el 0.32% del PIB) está siendo utilizado para gestionar un alto volumen de casos de baja complejidad y origen social (conflictos vecinales, adicciones, faltas) que demandan una intervención administrativa, restaurativa o terapéutica, y no una respuesta estrictamente punitiva. Esta situación contraviene el principio de "acceso efectivo a la justicia" (consagrado en el Plan Estratégico del PJ y en el Código General del Proceso, Art. 9 y 11), ya que la congestión procesal impide una tutela jurisdiccional oportuna en los delitos graves. La necesidad de modernización judicial, reconocida institucionalmente, apunta a simplificar las estructuras procesales y a priorizar la autocomposición del litigio (como se promueve en las recientes reformas procesales), evidenciando que la respuesta judicial tradicional es lenta, costosa e insuficiente para resolver los problemas sociales cotidianos. La UGNJ busca liberar la justicia para que cumpla su rol esencial de protección oportuna de los derechos ante las amenazas complejas.

3. Principales factores o causas del problema

La rigidez estructural del gasto público y la limitación constitucional de funciones en el sector justicia son los factores primordiales. El presupuesto del PJ está legalmente atado a sus funciones jurisdiccionales, haciendo casi imposible la reorientación de fondos hacia enfoques alternativos como la Justicia Restaurativa y Terapéutica, a pesar del reconocido interés institucional en estos modelos de gestión del conflicto. Esta limitación obliga a que los problemas sociales se *judicialicen* antes de ser *gestionados* efectivamente. Un segundo factor es la carencia de un

órgano ejecutivo centralizado para la política pública de justicia. La ausencia de un Ministerio de Justicia con rango de Presidencia impide una coordinación jerárquica que fuerce la articulación intersectorial entre el MIDES, el Ministerio del Interior y el PJ, como lo requiere un enfoque de derechos para suprimir la desigualdad y la discriminación. Finalmente, la limitación legal a la descentralización de funciones ejecutivas del PJ impide la delegación efectiva de la gestión de casos a nivel territorial y administrativo, manteniendo una estructura centralizada que no se alinea con las aspiraciones de descentralización y participación ciudadana promovidas por la Ley N° 19.272.

4. Objetivo principal del programa

1. Estratégico-Político: Establecer la UGNJ como el organismo piloto y cimiento del futuro Ministerio de Justicia (Poder Ejecutivo), asumiendo formalmente las funciones de gestión técnica no jurisdiccional que deben ser separadas del Poder Judicial.
2. Estratégico-Presupuestario: Lograr la liberación documentada del 20% del 0.32% del Producto Interno Bruto (PIB) actualmente destinado al PJ para casos de baja complejidad en 36 meses. El ahorro, una vez auditado, será reasignado al nuevo Ministerio de Justicia para financiar la expansión del modelo de justicia social.
3. Operativo: Implementar un modelo de gestión de conflicto restaurativo y terapéutico que ofrezca soluciones rápidas y efectivas a las víctimas, y reduzca la tasa de reincidencia mediante la intervención social profunda en las causas del delito.

5. Población objetivo

El programa se dirige a tres grupos principales:

- El Poder Judicial y la FGN: Beneficiarios directos de la liberación de tiempo y recursos para concentrarse en la función jurisdiccional pura (delitos graves).
- Personas en las primeras etapas del proceso penal: Aquellos acusados o imputados por delitos de baja complejidad (ej. hurto menor, faltas, conflictos sociales) que son susceptibles de ser derivados a la mediación o a programas de Justicia Terapéutica, promoviendo la autocomposición y la reinserción.
- Víctimas y Comunidades Afectadas: La UGNJ busca dar una respuesta oportuna y reparadora (acceso a la justicia efectivo) a las víctimas de delitos menores, un reclamo que se alinea con la doctrina sobre la función social de la justicia y la necesidad de recursos efectivos y no ilusorios para la protección de derechos.

6. Cobertura temporal y territorial

Duración estimada de la intervención: El Programa Piloto de Auditoría y Transición tiene una duración de 5 años (60 meses), con metas de liberación presupuestaria a los 36 meses.

Territorio: La Fase Piloto se centrará en dos Circuitos Judiciales de Montevideo o Canelones con alta litigiosidad de origen social. Estos circuitos servirán como laboratorio de eficiencia y auditoría antes de su proyectada expansión a nivel nacional para operar en las capitales departamentales, aplicando el principio de descentralización del acceso a la administración de justicia.

7. Descripción de las actividades a desarrollar

- **Diseño y Operación Estratégica (Modelo de Gestión por Procesos):** Se creará la UGNJ bajo la Presidencia, adoptando un Modelo de Gestión por Procesos (alineado con los principios de modernización judicial) para diferenciar las tareas administrativas/sociales de las jurisdiccionales puras. Esto incluye el diseño de un Sistema Integrado de Gestión Judicial-Social que permita la trazabilidad de los casos derivados y la medición de la eficiencia no jurisdiccional.
- **Acuerdo Marco de Servicio (AMS) y Autocomposición Obligatoria:** Se establecerá un Acuerdo Marco de Servicio (AMS) vinculante con la SCJ y la FGN para la derivación obligatoria y temprana de casos predefinidos de baja complejidad. Este protocolo priorizará la autocomposición intraprocesal del litigio y la reparación efectiva a las víctimas, utilizando las Mesas de Justicia Social como órganos de resolución administrativa y restaurativa.
- **Auditoría Externa, Desafectación Presupuestal y Ley de Transición:** Contratación de una firma independiente, asistida por MEF y OPP, para auditar el costo/beneficio de la UGNJ. Esta auditoría generará la evidencia que justificará ante el Parlamento la desafectación presupuestaria del 20% del 0.32% del PIB. Con base en esto, se elaborará la Propuesta de Ley Orgánica para la creación del Ministerio de Justicia, legitimando la transferencia constitucional de funciones ejecutivas.
- **Despliegue Territorial Descentralizado:** Se implementará la unidad en dos circuitos judiciales piloto, capacitando a Gestores de Caso y Mediadores Profesionales para operar a nivel local, fomentando la descentralización del acceso a la administración de justicia hacia el ciudadano.

8. Resultados esperados

- **Eficiencia Presupuestaria:** Reducción de la carga procesal del Poder Judicial en un 20% en los circuitos piloto en 36 meses, generando la justificación técnica para la reasignación presupuestaria.
- **Transformación Institucional:** Producción y presentación al Parlamento de la Propuesta de Ley Orgánica detallada para la creación del Ministerio de Justicia.
- **Acceso a la Justicia:** Incremento del uso de mecanismos de Justicia Restaurativa y Mediación en casos penales juveniles y de adultos, logrando un índice de acuerdo superior al 70% y una mayor satisfacción de las víctimas.
- **Articulación Operativa:** Demostración de un modelo exitoso de gobernanza intersectorial, con evidencia de que la Presidencia puede coordinar eficientemente las funciones de seguridad social (MIDES), seguridad pública (MI) y justicia (PJ).

9. Instituciones responsables y aliadas

Institución Principal (Ejecución y Articulación): Presidencia de la República (Prosecretaría/OPP). Su rol es la supervisión política, la coordinación interministerial, y la gestión del proceso de auditoría y creación del futuro Ministerio.

Aliados Estratégicos:

- Poder Judicial (SCJ): Socio clave para la transferencia de casos y el diseño de la reestructuración interna.
- Fiscalía General de la Nación (FGN): Socio fundamental para el Acuerdo Marco de Servicio (AMS) en la derivación de imputados.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y OPP: Asistencia técnica indispensable para la auditoría de costos y la planificación presupuestaria.
- MIDES y Colectivo Ni Todo Está Perdido (NITEP): Socios en el codiseño de políticas sociales y la ejecución territorial, aportando experiencia en la gestión de programas de inclusión social y Justicia Terapéutica.

10. Recursos mínimos requeridos

La implementación del programa piloto de la UGNJ requiere una inversión inicial destinada principalmente a la consultoría estratégica y la profesionalización del capital humano. El rubro más crítico es la Contratación de Expertos para llevar a cabo la Auditoría Estratégica (asistida por el MEF y OPP) y formular la Propuesta de Ley Orgánica para el futuro Ministerio de Justicia; este monto debe ser determinado con precisión en la fase inicial del proyecto. En segundo lugar, se requiere la financiación para Salarios y Capacitación del personal técnico especializado de la UGNJ, incluyendo gestores de caso, mediadores profesionales y equipos de Justicia Terapéutica. Finalmente, la Inversión en Infraestructura Tecnológica es esencial, abarcando el desarrollo del Sistema de Big Data Judicial-Social para medir la eficiencia y la adecuación de las Mesas de Justicia Social para la atención ciudadana. El monto total estimado de esta inversión está PENDIENTE DE AUDITORÍA dado que el costo de la liberación del 20% de la carga judicial será el techo financiero de la operación.

Observaciones

La corrección estratégica de ubicar la UGNJ en la Presidencia de la República no es meramente administrativa, sino un acto fundacional que busca superar las limitaciones impuestas por el principio de separación de poderes y la rigidez presupuestaria. Esta ubicación convierte a la UGNJ en un Eje Transversal de Gobernanza y en el catalizador de la modernización del PNSP.

La UGNJ, al operar bajo Presidencia, posee la autoridad política y legal para articular las acciones en el territorio, garantizando el Acceso Efectivo a la Justicia, que va más allá de la existencia de tribunales y requiere de recursos efectivos y no ilusorios para la protección de derechos. La UGNJ materializa esta justicia efectiva a través de la mediación especializada y la justicia restaurativa, un enfoque que ha sido declarado de interés por la SCJ y es esencial para la reinserción social.

Articulación Estratégica con los Ejes del PNSP:

- Eje 1: Prevención Social y Comunitaria: La UGNJ es el ejecutor de la Prevención de Segundo Nivel. Mediante la derivación temprana de casos (pre-delictivos o de baja cuantía) con fuerte componente social, la UGNJ obliga a la coordinación con el MIDES y la Junta Nacional de Drogas. La relación con NITEP se centra en el codiseño de políticas sociales aplicadas a la justicia, garantizando que el enfoque sea humanista y basado en la

evidencia de inclusión social. El enfoque en la gestión de la conflictividad social a través de Mesas de Justicia Social promueve la descentralización del acceso a la justicia a nivel municipal (en línea con la Ley N° 19.272), transformando el conflicto en una oportunidad de fortalecimiento comunitario.

- Eje 4: Combate a la Criminalidad Organizada: Esta es la principal sinergia. El objetivo central de la UGNJ es descongestionar el sistema. Al utilizar el Modelo de Gestión por Procesos para simplificar los trámites y priorizar la autocomposición en los delitos de menor impacto social, la UGNJ libera a jueces y fiscales para que puedan dedicar su totalidad de recursos y experticia a la persecución de los delitos complejos y el crimen organizado. La reforma busca maximizar la celeridad y eficacia del proceso penal en las investigaciones estructurales.
- Eje 5: Sistema Penitenciario y Post-Penitenciario: La UGNJ asume las funciones de ejecución y seguimiento post-penitenciario, una tarea administrativa que debe recaer en el Ejecutivo. Al descentralizar y profesionalizar esta gestión (a través de la Justicia Terapéutica y la gestión de la Libertad Asistida), se garantiza un proceso de reinserción social más efectivo y basado en evidencia, cumpliendo con la vocación de reeducación y profilaxis del delito consagrada en el Art. 26 de la Constitución. La evidencia de eficiencia de la UGNJ es la clave para justificar el redireccionamiento de recursos hacia la reforma penitenciaria.