

Propuesta de Creación del “Grupo Interinstitucional Permanente para la Política Criminal” (GIPPC) para la República Oriental del Uruguay

Creación de Grupos Interinstitucionales para la Coordinación del Sistema Penal**

1. Contexto de Uruguay

El sistema penal uruguayo está compuesto por cuatro pilares institucionales que funcionan jurídicamente separados, pero operan sobre los mismos casos:

- **Policía Nacional (Ministerio del Interior)**
- **Fiscalía General de la Nación**
- **Poder Judicial**
- **Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)**, dependiente del MI

A esto se suman instituciones clave como:

- **JND / SENDA**
- **INAU / INISA**
- **SIP, Dirección General de Lucha Contra el Crimen Organizado e Interpol**
- **Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior**
- **Academia Nacional de Policía**
- **Universidades públicas y privadas.**

Aunque las reformas procesales de 2017 y el programa PAcCTO promovieron mejoras, **sigue existiendo una fragmentación significativa entre las instituciones**. Cada organismo puede estar operando con procedimientos y prioridades distintas, generando:

- Cuellos de botella entre Policía y Fiscalía
- Demoras en decisiones judiciales
- Descoordinación en el flujo de información
- Dificultades para articular medidas de rehabilitación
- Dificultades para desarrollar una política criminal integrada.

La propuesta busca unir los cuatro pilares en una **misma mesa técnica de trabajo continua**, con metodología profesional y análisis territorial profundo.

2. Evidencia que respalda la propuesta en el contexto uruguayo

2.1. Uruguay ya aplicó coordinación interinstitucional en programas puntuales

- **PAcCTO** (UE–LATAM) trabajó con Uruguay en articulación policial-fiscal-penitenciaria.
 - **Grupos de seguimiento de violencia doméstica** integran Policía, Fiscalía y Ministerio de Desarrollo Social.
 - **Equipos de Seguridad Pública Local (Intendencias + MI)** operan en algunos departamentos.
-

2.2. La realidad criminal actual exige coordinación profunda

- Aumento del crimen organizado y sicariato: casos que requieren integración de información y rapidez en decisiones. En los últimos años se ha visto incremento en el enfrentamiento de bandas, al punto que no solo han sido blanco de ataque los miembros sino también, familiares y vecinos como daño colateral.
 - Complejidad penitenciaria: el INR tiene alta rotación de directores y problemas estructurales de rehabilitación, sin contar el hacinamiento y mezcla de reclusos de distintos tipos lo que facilita la profesionalización del delito.
 - Incremento del uso de adolescentes por bandas criminales: requiere sociólogos, psicólogos y expertos en contexto social además de una evaluación amplia, dado que según experiencias internacionales, las bandas captan cada vez mas menores de edad para cometer los delitos debido al bajo costo penal que representa para los adolescentes a diferencia de un adulto que pudiera enfrentar condenas mayores.
 - Zonas críticas en Montevideo, Canelones y Maldonado presentan realidades diferentes que no se pueden abordar solo desde la Policía, al igual que la situación en estados fronterizos donde la presencia del estado está más diluida y es menos fuerte.
-

2.3. Las experiencias internacionales coinciden con el diagnóstico de Uruguay

- **Italia (DIA)**: interfaz policial-fiscal permanente.
- **EE. UU. (Joint Task Forces)**: unifican recursos federales, estatales y judiciales.
- **Colombia (Mesas interinstitucionales Fiscalía–Policía–INPEC)**: modelos de éxito en coordinación para crimen organizado.
- **Chile (Mesas intersectoriales)**: integración de evidencia social en decisiones criminales.

Todos estos ejemplos muestran que **la fragmentación reduce la eficacia y que la coordinación es una herramienta indispensable**.

3. Propuesta Creación del “Grupo Interinstitucional Permanente para la Política Criminal” (*GIPPC – nombre sugerido*)

Un mecanismo **técnico, estable y continuo** compuesto por:

3.1. Representación institucional (núcleo duro)

- **Policía Nacional** (Dirección Nacional de Policía y/o Dirección de Investigaciones)
- **Fiscalía General de la Nación**
- **Poder Judicial** (Jueces Penales de 1er y 2do Turno, según la zona del piloto)
- **INR (Rehabilitación)**

Cada institución debe designar:

- un representante técnico permanente,
 - suplentes,
 - y preferentemente personas con experiencia en más de un organismo (fiscales que fueron policías, jueces con experiencia fiscal, policías con formación jurídica).
-

3.2. Equipo técnico complementario

- **Gestor de Proyecto (PM certificado)**: para coordinar reuniones, hitos y seguimiento.
 - **Sociólogo especializado en dinámicas urbanas**: análisis de territorios críticos en Uruguay (Cerro, Casavalle, Marconi, Piedras Blancas, etc.).
 - **Académicos de UDELAR o universidades privadas**: asesoramiento en evidencia y datos.
 - **Trabajador/a social**: información en terreno y evolución sociocomunitaria.
-

4. Funciones específicas para Uruguay

1. Mapeo de cuellos de botella en la cadena penal:

- demoras en traslados,
- demoras en audiencias,
- causas archivadas por defectos procesales,

- fallas de comunicación entre INR ↔ Fiscalía.
2. **Análisis de territorios críticos uruguayos**, combinando:
 - datos del Observatorio del MI
 - estudios sociales locales
 - datos de fiscalías territoriales
 - reportes de inteligencia penitenciaria
 - evolución histórica de barrios.
 3. **Mejora de protocolos entre instituciones**, por ejemplo:
 - lineamientos Policía → Fiscalía para evidencia digital,
 - coordinación en procesos de adolescentes en conflicto con la ley,
 - intercambio de información INR ↔ Fiscalía sobre internos vinculados a grupos criminales.
 4. **Desarrollo de indicadores nacionales**, medibles y concretos:
 - tiempo promedio desde un delito hasta imputación,
 - eficiencia por tipo de delito,
 - reincidencia por barrio o modalidad,
 - demoras judiciales por etapa,
 - cantidad de casos donde hubo fallas en la cadena de custodia.
 5. **Diseño de un modelo escalable para todo el país**, comenzando por Montevideo y Canelones.
-

5. Plan Piloto (Alto Nivel)

Zonas sugeridas para el piloto:

- Montevideo
- Durazno
- Rivera
- Rocha

¿Por qué?

- Mayor concentración delictiva.
 - Mayor volumen de denuncias.
 - Presencia de crimen organizado.
 - Fuerte interacción entre Fiscalía de Flagrancia, Fiscalía de Estupefacientes, Policía e INR.
 - Variabilidad socio-territorial muy marcada.
-

Duración del piloto: 12 meses

Fases

1. **Primer mes**
 - Conformación del equipo
 - Definición de protocolos de trabajo
 - Aprobación del cronograma por las autoridades
 2. **Meses 2–4**
 - Diagnóstico interinstitucional
 - Identificación de bloqueos, duplicaciones y fallas de comunicación
 - Estudio social de zonas críticas
 3. **Meses 5–9**
 - Implementación de mejoras operativas
 - Creación de métricas y tableros de control
 - Primer informe público
 4. **Meses 10–12**
 - Evaluación del impacto
 - Recomendación de escalado nacional
 - Informe final al MI, Fiscalía y Poder Judicial
-

6. Beneficios concretos

- **Reducción de tiempos procesales** (uno de los problemas más señalados por Fiscalía).
 - **Mejor uso de recursos policiales**, evitando duplicaciones.
 - **Mayor eficiencia en casos de estupefacientes y sicariato**, donde la comunicación interinstitucional es crítica.
 - **Políticas preventivas basadas en evidencia**, no solo en percepción.
 - **Rehabilitación penitenciaria más alineada con el sistema penal**.
 - **Mayor legitimidad pública** en la estrategia país contra el delito.
-

7. Experiencias de grupos interinstitucionales en otros países

Diversos organismos internacionales recomiendan que la lucha contra el crimen debe hacerse con un enfoque **interinstitucional**, evitando los “silos” entre policía, fiscalía y justicia. A continuación, se detallan estrategias internacionales enfocadas en estos grupos de coordinación integrada:

7.1 “Criminal Justice Coordination / Whole-of-Government Approach”

Se refiere a una estrategia integral para mejorar el sistema de justicia penal mediante la coordinación de todos los organismos gubernamentales, partes interesadas y servicios pertinentes. Este enfoque concibe el sistema de justicia como una unidad integrada, en lugar de una serie de partes aisladas, con el objetivo de generar respuestas más eficaces y eficientes a los problemas relacionados con la delincuencia y la justicia a través de la colaboración y los objetivos compartidos.

Respaldo académico / institucional:

- **UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime**: en su “[Handbook on Strategic Planning for Criminal Justice Systems](#)” afirma que la fragmentación institucional es una de las mayores barreras para la eficacia criminal, y recomienda *task-forces* mixtas para delitos complejos.
 - **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**: estudios sobre seguridad ciudadana recomiendan “mesas intersectoriales permanentes” como mecanismo de coordinación.
 - **OCDE**, en su serie “Public Governance Reviews”, destaca que las reformas exitosas en justicia penal se basan en “coordinación inter-agencia” y equipos mixtos.
-

7.2. “Evidence-based policing / Justice based on evidence”

La introducción de sociólogos, académicos y trabajadores sociales, coincide con el movimiento internacional de **evidence-based policing** (policía basada en evidencia) y **evidence-based criminal justice**.

Autores y fuentes claves:

- **Lawrence Sherman (Cambridge University)**, pionero del enfoque, recomienda integrar *expertos en ciencias sociales* para tomar decisiones basadas en investigación, no en intuición.
 - **Centre for Crime and Justice Studies (UK)** y **Campbell Collaboration** sostienen que los sistemas penales más eficientes son los que integran evidencia interdisciplinaria.
-

7.3. “Interoperabilidad y cooperación judicial”

Estudios de la Unión Europea sobre crimen organizado recomiendan explícitamente:

- **Equipos conjuntos,**
 - **Gestión de proyectos profesionalizada,**
 - **Interoperabilidad entre sistemas,**
 - **Vínculos entre policía-fiscalía-prisión.**
-

8. Ejemplos concretos de países que aplicaron modelos similares

8.1. Italia – Direzione Investigativa Antimafia (DIA)

Unidades permanentes integradas por:

- Carabineros
- Policía del Estado
- Guardia di Finanza
- Fiscales especializados

Es uno de los casos más exitosos de cooperación interinstitucional. Combina personal con experiencia cruzada, capacidades mixtas y un enfoque basado en análisis social de territorios.

8.2. Estados Unidos – Joint Task Forces (FBI, ATF, DEA + fiscales + policía local)

Los “JTF” para terrorismo, narcotráfico y crimen organizado integran:

- Agentes federales,
- Policías locales,
- Fiscales,
- Analistas de datos,
- Especialistas sociales y de comportamiento.

El modelo incluye **coordinadores operativos** (que actúan como gestores de proyecto / Project managers) de manera similar a como empresas de gran porte implementan cambios, acciones y mejoras.

8.3. Colombia – “Comités Operativos Interinstitucionales”

Para enfrentar grupos armados y crimen organizado, Colombia usa grupos de coordinación entre:

- Fiscalía General
- Policía Nacional
- Jueces especializados
- Instituto Penitenciario (INPEC)
- Analistas sociales y académicos

Este modelo ha sido destacado por organismos internacionales por romper la fragmentación y mejorar tiempos judiciales.

8.4. Unión Europea – Programa PAcCTO (incluyendo Uruguay)

Uruguay participó en PAcCTO, que busca articular:

- Policía,
- Fiscalía,
- Sistema penitenciario,
- Justicia,
- Expertos socio-académicos.

Que busca integrar la “cadena penal completa”, esta experiencia internacional puede ser aprovechada para aplicarla en el ámbito local. Mas aún, teniendo en cuenta que muchas veces esta articulación internacional debe sortear barreras idiomáticas y variaciones en terminologías, lo cual no haría falta en el ámbito local y sería más fácil aún.

8.5. Chile – “Mesas Intersectoriales de Seguridad”

Modelo que reúne:

- Carabineros
- Fiscalía
- Poder Judicial
- SENAME / SENDA
- Expertos en ciencias sociales

Usan análisis territorial y gestión de proyectos para coordinar la respuesta al delito. Además, en días recientes se discute la implementación de una superintendencia especializada para abordar y atacar las nuevas formas de delito que se han presentado en años reciente para lo cual las fuerzas del orden no estaban acostumbradas a manejar.