

Patricia Marquisá Horgales

Fiscal Adjunta, directora (E) del Sistema Penal Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación de Uruguay. Integró la Comisión Interinstitucional para la implementación del Código del Proceso Penal aprobado por Ley N° 19.293, 2014. Participa de la Comisión de Seguimiento de la Implementación del Sistema Procesal Penal, creada por Ley N° 19.653, 2018.

Análisis criminal en Uruguay

La UAC: análisis del mercado ilícito de vehículos en Montevideo

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto la presentación de la Unidad de Análisis y Contexto (UAC) de la Fiscalía General de la Nación de Uruguay. En la introducción se establecen las normas que organizan la fiscalía en el sistema procesal penal acusatorio, el encuadre de la unidad en el nuevo escenario y las dificultades en el análisis de la información. Como producto del trabajo de la unidad, se presenta la investigación realizada *Situación del mercado ilícito de vehículos en Montevideo, 2013-2105*.

Introducción

En Uruguay rige desde el 1° de noviembre de 2017 un proceso penal acusatorio, adversarial, oral y público (Ley N° 19.293, 2014 y sus modificativas), que dejó atrás un modelo ineficiente e ineficaz.

A la fecha de sanción de la nueva norma procesal penal, el Ministerio Público era (desde su creación en 1907) una unidad ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura. La necesidad de adecuar la estructura de la institución a las nuevas funciones y roles propios de un sistema acusatorio, llevó al Parlamento Nacional a sancionar la norma que otorgó a la Fiscalía General de la Nación el estatuto de un servicio descentralizado (Ley N° 19.334, 2015). De ese modo, se logró la mayor autonomía posible sin modificar la Constitución.

Dicha norma contiene definiciones básicas de la institución que permiten, entre otras, al jerarca del servicio, la creación de unidades centrales especializadas con funciones de asesoramiento y análisis.

Unidad de Análisis y Contexto (UAC)

En ese marco y con la nueva estructura de la fiscalía, se creó la Unidad de Análisis y Contexto (UAC) (Resolución N° 83 de febrero de 2016).

Con la entrada en vigencia del nuevo código, la UAC pasó a depender del Área del Sistema Penal Acusatorio (SPA)¹. Inicialmente se integró con un equipo de cinco fiscales que comenzaron su tarea previo a la entrada en vigencia del nuevo sistema procesal penal, y posteriormente se incorporaron estudiantes avanzados de sociología y economía.

El objetivo principal de la UAC es *“diseñar y dirigir un sistema de información y análisis que permita investigar las conductas delictivas que resulten fundamentalmente del accionar de organizaciones criminales, asociando casos y analizando los contextos, a efectos de producir conocimiento e inteligencia sobre la criminalidad con una perspectiva integral”*.

Es así que la novel unidad comenzó sus actividades con la confección de una base de datos –preliminar- de cada una de las zonas policiales del departamento de Montevideo, donde mediante planilla Excel se ingresaron: denuncias de delitos priorizados oportunamente –homicidios, rapiñas, hurtos, lesiones graves y gravísimas y estupefacientes-, se estableció número de novedad, fecha, hora, delitos, lugar, víctimas, partícipes, armas, vehículos, testigos, *modus operandis*, objetos incautados, comunicación y resolución judicial.

Las fuentes de los datos recabados hasta ese entonces fueron el SGSP² (Sistema de Gestión de Seguridad Pública del Ministerio del Interior) e iGEdoc (expediente electrónico que registraba las vistas fiscales). Cabe señalar que la fiscalía en ese entonces carecía de información propia. Todo lo relativo a la información de denuncias penales, así como la estadística de delitos fue inicialmente proporcionado por el Ministerio del Interior.

La dinámica de trabajo estuvo pautada al inicio por reuniones realizadas por los integrantes de la unidad con los equipos fiscales a los que se les brindó información reunida en el SGSP y en los turnos penales. Se intercambiaron datos de las denuncias ingresadas al sistema y se aportó información respecto de las modalidades delictivas más comunes en las distintas zonas policiales. La unidad compartió datos concretos en relación a los delitos priorizados por la Fiscalía General.

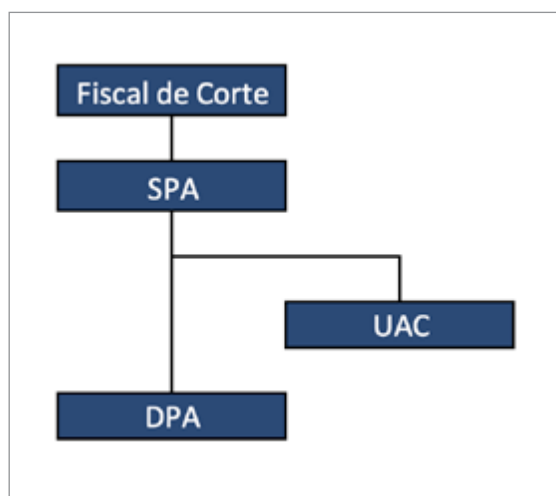
Más adelante y debido a que las reuniones no generaban demasiado interés en los fiscales, pues se había convertido en el intercambio numérico de datos sin mayores aportes a la actividad de persecución penal, se decidió focalizar el trabajo de la unidad en el estudio y análisis de determinados tipos delictivos.

En ese sentido, la UAC realizó varios informes de interés. El primero relacionado con los delitos de hurto y rapiña de vehículos durante el período 2013-2105 y los siguientes fueron respecto de los homicidios consumados no aclarados judicialmente en Montevideo en el período enero 2016-abril 2017; otro sobre el delito de estupefacientes y un comparativo de denuncias de delitos priorizados a nivel nacional en el período enero 2015-agosto 2017.

¹ El área del Sistema Penal Acusatorio se creó el 31 de octubre de 2017 por Resolución N° 720 del Fiscal de Corte y Procurador de la Nación. Su cometido es asegurar el adecuado funcionamiento y sostenibilidad del proceso penal acusatorio mediante su monitoreo, evaluación y ajuste permanente, tanto de adultos como de menores infractores.

² SGSP, soporte informático para registrar por parte de la autoridad policial las denuncias de eventos (delitos, faltas, novedades y accidentes) realizadas ante la autoridad policial por las personas afectadas o partícipes de los hechos que se denuncian.

Ahora bien, con la puesta en funcionamiento del nuevo proceso, se implementó un sistema de evaluación temprana de los casos que recibe la fiscalía. Para ello se creó el Departamento de Depuración, Priorización y Asignación de Denuncias (DPA)³, que coordina y supervisa a nivel nacional la recepción y clasificación de denuncias. En base a las instrucciones generales⁴, prioriza⁵ los casos teniendo en cuenta parámetros de dificultad o impacto, o de alta o baja probabilidad de realizar con éxito una investigación, para luego efectuar la asignación a los equipos fiscales.



El nuevo escenario de actuación fiscal requiere de herramientas que faciliten la gestión de los casos. Para pensar y diseñar la política criminal como política pública es necesario contar con información de calidad que genere conocimiento y posibilite la toma de decisiones.

En ese sentido, la fiscalía desarrolló un sistema informático SIPPAU⁶ que comenzó a funcionar a partir de la instalación del nuevo proceso penal. Este sistema brinda información que le permite a la fiscalía tomar decisiones relativas a la gestión de los recursos humanos y materiales y a los equipos fiscales en el curso de las investigaciones que llevan adelante. Desde entonces, las decisiones que se toman tienen como fundamento la información recabada y no se basan en meros supuestos o intuiciones. Con la información que se produce se monitorea el sistema y se realiza la evaluación de desempeño de los distintos equipos fiscales.

No cabe duda alguna que la apuesta tecnológica en este proceso ha sido uno de los grandes aciertos de la implementación, puesto que hoy la fiscalía produce su propia información.

Hemos avanzado. La DPA visualiza y asigna la mayoría de las denuncias que ingresan al sistema por lo que realiza la conexión de casos, procurando que hechos similares o aquellos cometidos por un mismo autor tengan una línea de investigación y no sean trabajados como simple hechos aislados.

No obstante, consideramos que es necesario completar el ciclo de la información y realizar con ella análisis de contexto de los fenómenos criminales. El sistema actualmente arroja datos por tipo delictivo y personas, pero ello es insuficiente a los efectos de diseñar y ejecutar una política criminal que conduzca a la persecución penal estratégica.

La UAC tiene que dar un paso más en la producción y análisis de la información, para diseñar y aplicar estrategias en el combate a la criminalidad. Resolver un caso puede ser

³ Se creó el 31 de octubre de 2017 por Resolución N° 720 del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación.

⁴ Las instrucciones generales son directrices de actuación destinadas al mejor funcionamiento del servicio. Tienen por objeto establecer los estándares mínimos para garantizar la unidad de acción de los equipos fiscales. Son elaboradas por el Consejo Honorario de Instrucciones Generales. La instrucción N° 4, define los criterios de priorización adoptados por la fiscalía.

⁵ La priorización es una técnica de gestión estratégica y de investigación que permite optimizar los recursos para lograr una distribución equitativa de las cargas laborales.

⁶ SIPPAU, Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio de Uruguay. Es un sistema que interopera con el SGSP del Ministerio del Interior y con el sistema del Poder Judicial.

estadísticamente relevante y satisfactorio respecto de las víctimas concretas. Pero no será significativo si pensamos en términos de control de la criminalidad.

Análisis del mercado ilícito de vehículos en Montevideo

Uno de los primeros informes de la UAC se enfocó en el estudio y análisis de la situación del mercado ilícito de vehículos en el departamento de Montevideo durante el período 2013-2015⁷.

El fundamento de la investigación estuvo dado por los relevamientos que se hicieron del SGSP y los datos proporcionados por el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, que revelaron una cifra significativa de hurtos y rapiñas de vehículos (autos, camionetas, camiones, motos) en la localización señalada.

La investigación tuvo como objeto principal poner en conocimiento los distintos factores que inciden y los elementos que propician el mercado ilícito de vehículos en una localización estratégica.

Los destinatarios del informe fueron las instituciones del Estado que participan de la política pública de seguridad con intervención en las distintas dimensiones: prevención, disuasión, represión y persecución del fenómeno criminal en estudio.

En definitiva, la investigación realizada se propuso responder a las interrogantes de **por qué** y **para qué** se cometen los delitos mencionados.

1) Metodología de trabajo

Se relevaron informes del Observatorio del Ministerio del Interior y de Interpol y se realizaron entrevistas a los actores principales involucrados con el “mercado legal” y también con el “mercado ilícito” en la compra-venta de vehículos y de autopartes.

En esa línea de investigación, se entrevistó a representantes de organismos oficiales tales como la Dirección General Impositiva (DGI), Dirección Nacional de Aduanas (DNA), Departamento de Tránsito y Transporte de la Intendencia de Montevideo, Banco de Seguros del Estado (BSE) y Área de Defensa del Consumidor.

Entre las organizaciones privadas se consultó a las compañías aseguradoras, a las agrupaciones vinculadas a la compra-venta de vehículos, repuestos y autopartes (ASCOMA, ACAU, Cámara Autopartes), Centro de Talleres Mecánicos, Asociación de Escribanos y Asociación del Comercio Automotores.

A su vez se entrevistó a operadores del sistema judicial quienes dieron cuenta de la necesidad de distinguir entre la utilización de los vehículos hurtados o rapiñados como instrumento o como objeto del delito.

Se analizó la legislación vigente relacionada con la temática vehicular (importación, exportación de vehículos, autopartes, controles y registración entre otras).

2) Datos que evidencian la existencia de un fenómeno criminal⁸

Como viene de decirse, el estudio realizado se centró en el departamento de Montevideo, capital de Uruguay, donde según el censo

⁷ El informe fue presentado por la Unidad de Análisis y Contexto en septiembre de 2016 y se encuentra disponible en la página web de la fiscalía: www.fiscalia.gub.uy.

⁸ Binder (2009, pp. 26-27) sostiene que: “ (...) el fenómeno criminal o criminalidad no es una realidad natural sino que es el entrecruzamiento de fenómenos culturales (conflictividad) y políticas estatales (procesos de criminalización)”.

del Instituto Nacional de Estadística (INE) del 2011, la población alcanzó 1.318.755 de personas.

La tabla a continuación muestra la distribución de la población de Montevideo en las distintas zonas⁹, la cantidad de denuncias efectuadas en el período 2013 – septiembre 2015 (según información brindada por el Ministerio del Interior) y la tasa cada mil habitantes.¹⁰

Zona	Población	Denuncias hurtos	Tasa de hurtos cada mil hab.
I	235.546	5.234	22,22
II	405.193	8.119	20,03
III	386.961	4.403	11,37
IV	291.055	3.612	12,41

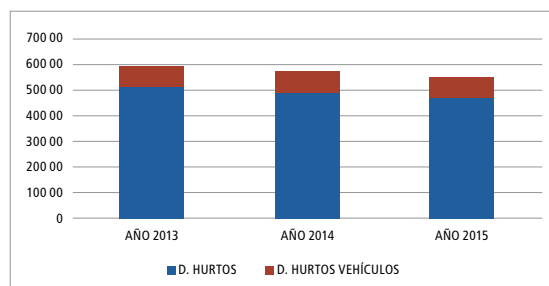
En ese período y según las fuentes consultadas, los delitos de hurto a vehículos alcanzaron la cifra del 16,32% del total de denuncias de delitos de hurto, mientras que las rapiñas de vehículos lo hicieron en un 14,9% del total de ese tipo delictivo.

Comparativo del total de denuncias de hurtos y total de denuncias de hurtos de vehículos

Año	Denuncias hurtos	Denuncias hurtos vehículos	%
2013	50.744	8.149	16,05
2014	48.940	7.990	16,32
2015	47.005	7.537	16,14
TOTAL	146.689	23.676	16,14

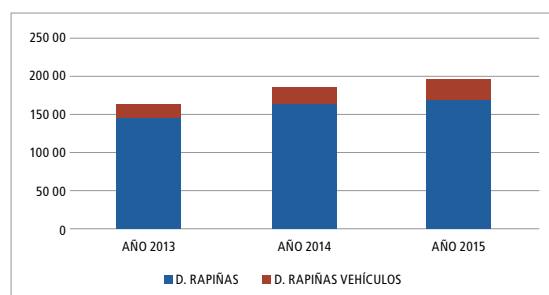
⁹ Refiere a las zonas policiales del departamento de Montevideo en función de las seccionales policiales comprendidas (Zona 1: seccionales 1 a 7 y División Cárceles; Zona 2: seccionales 9 a 11 y 13 a 15 y Violencia Doméstica; Zona 3: seccionales 8, 12, 16 a 18 y 25 y Prefectura Nacional Naval y Zona 4: seccionales 19 a 24 y otras dependencias).

¹⁰ Fuente: los gráficos y tablas fueron elaborados por la UAC a partir de datos del Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.



Comparativo del total de denuncias de rapiñas y rapiñas de vehículos

Año	Denuncias rapiñas	Denuncias rapiñas vehículos	%
2013	14.564	1.858	12,7
2014	16.464	2.293	13,9
2015	17.163	2.569	14,9
TOTAL	48.191	6.720	13,9



Se consideraron como aspectos relevantes, el incremento del parque automotor en el país durante los últimos años, el negocio relativo a la compra-venta de repuestos y el comportamiento del fenómeno en las distintas zonas policiales de Montevideo en razón de las marcas de vehículos y días de la semana.

Se pudo constatar que la mayoría de los vehículos permanecen por varias horas en la vía pública, facilitando la apropiación a través de escasa logística, lo que explica la gran diferencia que existe entre el número de hurtos y rapiñas (total de hurtos 2013-2015: 23.676; total de rapiñas 2013-2015:6.72011).

¹¹ Si bien los delitos de hurto y rapiña implican el apoderamiento de cosa ajena mueble, la rapiña se configura mediante el uso

A su vez resulta significativo el año en que los vehículos hurtados salieron al mercado, en su mayoría entre los años 1970 y 2000, lo cual obedece a que los más modernos cuentan con elementos de seguridad que dificultan o al menos requieren de una logística más sofisticada.

Durante el período estudiado, los vehículos denunciados por hurto fueron en primer lugar las motos y en segundo lugar los autos.

La zona policial que registró mayor cantidad de denuncias fue la zona II, que comprende un barrio residencial y cuenta además con espacios de gran concurrencia (Estadio Centenario, pista de atletismo, Velódromo Municipal, dos estadios de fútbol de dimensiones más pequeñas, Hospital de Niños Pereira Rossell, cuatro mutualistas privadas y un parque de importantes dimensiones para actividades de recreación y ocio de los habitantes de la ciudad). Se trata de una zona de mucha concurrencia y concentración de vehículos que permanecen por varias horas estacionados en los alrededores.

Denuncias de hurto por zona, años 2013 – 30/9/2015

Zona	2013	2014	2015	Total
I	2.362	1.861	1.011	5.234
II	2.988	3.050	2.081	8.119
III	1.561	1.715	1.127	4.403
IV	1.238	1.364	1.010	3.612

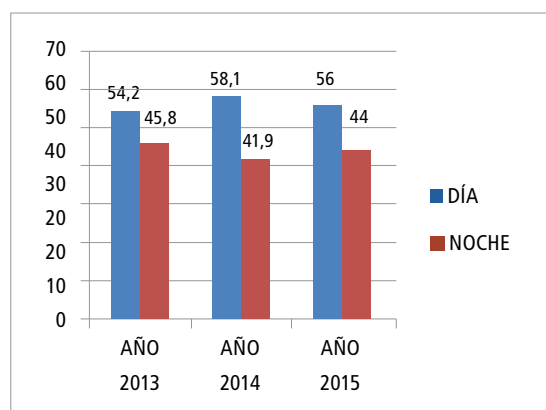
En la investigación, se pudo establecer que las motos son el vehículo más hurtado, siendo muy significativa la diferencia a favor con

de violencia o amenazas (arts. 340 y 344 del Código Penal).

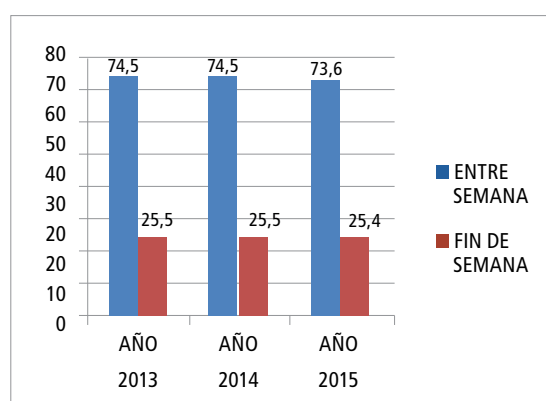
relación a los autos en las zonas 3 y 4. Y que las circunstancias de orden natural (día/noche) se invierten en relación a los dos tipos de vehículos. Es decir, el porcentaje de hurto de motos aumenta en el día y disminuye durante la noche, mientras que respecto de los autos, aumenta en la noche y disminuye durante el día. Esta ecuación se mantuvo en el trienio estudiado.

Con relación a los días de la semana, tanto el hurto de motos como de autos se incrementa entre el 70% y 75% de lunes a viernes y disminuye entre un 25% y 27% los sábados y domingos.

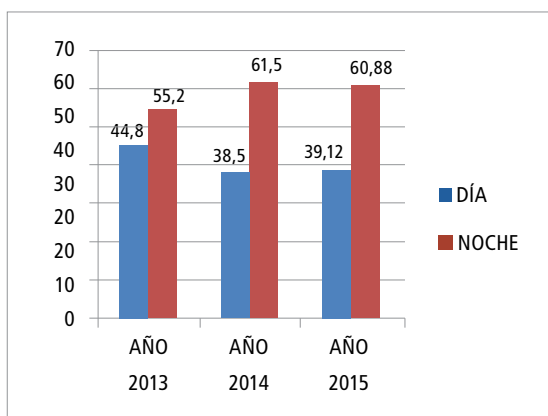
Motos hurtadas por año y momento del día



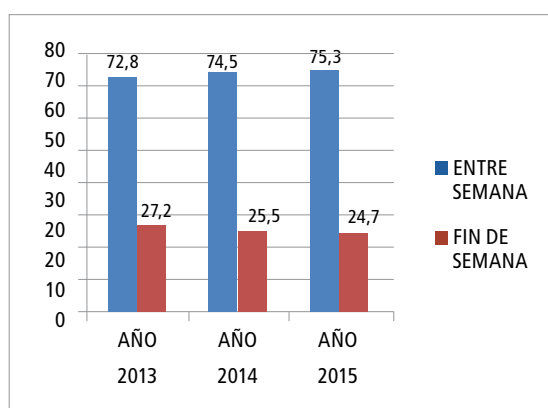
Motos hurtadas por año y día de la semana



Autos hurtados por año y momento del día



Autos hurtados por año y día de la semana



En cuanto a las marcas de autos más vendidas en nuestro país, figuran las siguientes: Volkswagen, Fiat y Chevrolet.

Respecto de la normativa vigente en materia de vehículos, se destacó la ausencia de un organismo nacional de automotores de carácter único que cuente entre otros, con una base de datos nacional sobre vehículos hurtados o rapiñados que permita a su vez coadyuvar con investigaciones a nivel nacional y fuera de fronteras.

En cuanto a los autopartes, el mercado evidencia carencia de repuestos originales, lo que ha llevado a la sanción de normativa obligando a los importadores de vehículos, a contar con

repuestos originales todo el tiempo que dure la garantía del vehículo. No obstante ello, no está habilitada la importación de piezas de repuestos usadas para vehículos y en nuestro país por las condiciones del mercado, no se encuentran fabricantes de esas piezas.

De acuerdo a los datos aportados por SUCIVE (Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares), el parque automotor total de Uruguay a junio de 2015 ascendió a 2.199.296, de los cuales 2.067.297 corresponden a automóviles y motos. A Montevideo pertenecen 519.096 vehículos, lo que corresponde al 25.10% del total de autos y motos del país.

El informe del Banco de Seguros del Estado, ente asegurador que lidera el mercado de seguros de vehículos con casi un 60% del parque automotor, reveló que las denuncias por hurto y/o rapiñas de vehículos en el período 2013-2015 y primer cuatrimestre del 2016 alcanzaron a 17.901, habiéndose recuperado 3.540, lo que en términos porcentuales significa el 19%.

La aseguradora manifestó también, preocupación por el faltante de repuestos en la mayoría de las marcas. Consideraciones similares, realizaron otras compañías privadas de seguros del país.

En relación a los aspectos normativos referidos al control y registro de la documentación vehicular, se pudo constatar que si bien existe regulación, la misma resulta insuficiente.

3) ¿Por qué se cometen los delitos de hurto y/o rapiñas de vehículos?

Las respuestas a las que arriba la investigación giran en torno a las siguientes motivaciones que encuentran los delincuentes para cometer estos delitos:

- La relación costo-beneficio en la comisión del delito: quien comete estos delitos valora el producto obtenido y el bajo riesgo en la perpetración.
- La baja persecución penal de estos tipos de delictivos.
- El contexto en el que ocurren estos delitos (alta circulación de vehículos en Montevideo y la circunstancia de que permanecen varias horas en la vía pública).
- Regulación insuficiente, lo que facilita la irregularidad en la formalización de las transacciones vinculadas a los vehículos, favoreciendo operaciones ilícitas.
- El bajo índice de recuperación de los vehículos hurtados y/o rapiñados.

4) ¿Para qué se cometen los delitos de hurto y/o rapiñas de vehículos?

Principalmente, el delincuente encuentra el destino y utilidad en lo siguiente:

- Colocación del vehículo sustraído en el mercado ilícito (nacional o internacional).
- Colocación de las piezas del vehículo (autopartes) en el mercado ilícito.
- Utilización del vehículo en la comisión de otros delitos.

Conclusiones

Las conclusiones arribadas indican que se trata de un fenómeno criminal que se sostiene al haberse encontrado la oferta con la demanda. Los hurtos y rapiñas a vehículos responden a patrones determinados que se ajustan con los delitos que presentan estructuras de mercado.

La falta de persecución y/o investigación de los delitos de hurto y/o rapiñas de vehículos junto con el beneficio económico que generan, alienta la comisión de los mismos.

Por otra parte, la deficiente normativa en materia de contralor y la falta de repuestos originales en determinadas marcas y modelos de vehículos, coadyuvan la transacción en los mercados ilícitos.

En otro orden, las actuaciones policiales y/o judiciales revelaron que en ocasión de investigar delitos más graves (como el homicidio) quedan al descubierto operativas vinculadas con el mercado ilícito de vehículos. El delito de hurto y/o rapiña de vehículos no es investigado como tal. Su resolución aparece por vía colateral, en virtud del estudio de otro ilícito más grave o de manera casual por operativos puntuales generados por alguna denuncia o la búsqueda de indicios durante la investigación de otros delitos por parte de las autoridades.

Debemos asumir que la delincuencia se organiza y hace del delito un negocio reductible, mientras que las instituciones a quienes corresponden la disuasión, represión y persecución trabajan la mayoría de las veces de manera aislada. No se visualiza que detrás del hurto de vehículos haya una estructura de mercado con pluralidad de agentes coordinados. Confluyen desde el que se ocupa del robo, el mecánico que desarma el vehículo y lo reacondiciona, el receptor de las autopartes, quien financia la actividad y quien lo coloca en el mercado ilícito.

La respuesta a estos fenómenos tiene que hacerse desde enfoques integrales de políticas públicas. La fiscalía tiene el rol de la persecución penal, pero el problema criminal no puede abordarse solamente desde lo jurídico.

Palabras finales

La fiscalía tiene que retomar el trabajo de la unidad de análisis, pues es el camino para abordar los fenómenos criminales de manera integral. El recorrido hecho en estos casi dos años de vigencia del nuevo sistema procesal penal, ha sido necesario para sentar las bases de un nuevo paradigma en la investigación penal, pero resulta insuficiente. Hemos avanzado, pero tenemos que dar un salto en calidad, realizar investigaciones que analicen los contextos en los que se generan los conflictos (sociales, políticos, culturales y económicos). La respuesta a los hechos aislados no es solución al problema, sino más bien una mirada parcial que termina siendo ineficaz en términos de sociedad. El desafío que tenemos por delante es generar información, analizarla y transformarla en conocimiento útil a las estrategias de prevención y persecución. En definitiva, diseñar un plan político criminal para abordar estos fenómenos con estrategias que vinculen a los distintos actores de la sociedad.

Bibliografía

- Binder, A. (2012). *Análisis político criminal, bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires-Bogotá: Editorial Astrea.
- Binder, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En *Revista Seguridad y Ciudadanía* (versión electrónica), pp. 25 a 52. Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina/30679>.
- Unidad de Análisis y Contexto. (2016). *Informe de la Unidad de Análisis y Contexto de la Fiscalía General de la Nación*. Disponible en: www.fiscalia.gub.uy.