



**Universidad de la República**  
**Facultad de Derecho**  
**Observatorio Justicia y Legislación**

**Proyecto financiado por el Programa de Fortalecimiento de la Investigación de  
Calidad - Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)**

**Informe anual 2020**

**Anexo**

***Impacto de las modificaciones introducidas en el Código del Proceso Penal por la Ley  
de Urgente Consideración (Ley 19.889 de 9/7/2020). La percepción de los jueces.***

*Documento elaborado por Santiago Garderes, Analaura Suárez y Gabriel Valentín*

## **Equipo del Observatorio Justicia y Legislación**

Dra. Gianella Bardazano  
(Coordinación general)  
Mg. Henry Trujillo (coordinación técnica)  
Dr. Gabriel Valentín  
Dr. Santiago Garderes  
Dr. Florencio Macedo  
Dra. Analaura Suárez

Dra. Lucía Giudice  
Dr. Martín Fernández  
Dr. Daniel Zubillaga  
Lic. Sebastián Sansone  
Dr. Juan Manuel González

## Contenidos

Introducción .....	2
Derogación de la “suspensión condicional del proceso” .....	2
Potestades de investigación de la policía .....	4
Modificaciones en relación con el principio de oportunidad (art. 100 CPP) .....	5
Prisión preventiva .....	6
Regulación de la apelación en la audiencia de formalización.....	7
Control judicial de la carpeta fiscal de investigación.....	7
Audiencia de control de acusación.....	8
Audiencia de juicio .....	8
Juicio abreviado .....	9
Proceso simplificado.....	10

## Introducción

En el marco de las actividades del Observatorio Justicia y Legislación, Proyecto financiado por el Programa de Fortalecimiento de la Investigación de Calidad - Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) se realizaron entrevistas a un conjunto de jueces letrados en materia penal de Montevideo competentes en asuntos regidos por el nuevo Código del Proceso Penal (Ley 19.293 y modificativas), representativo del subconjunto de jueces penales de la capital, acerca del impacto de las modificaciones introducidas en materia procesal penal por la Ley 19.889.

Al inicio de las entrevistas, realizadas por vía telemática (videoconferencia), se informó a los jueces entrevistados acerca del objetivo de la entrevista, poniendo énfasis en el impacto o incidencia práctica de las modificaciones introducidas por la referida ley en el proceso penal, señalando los ejes temáticos a considerar desde la perspectiva de la experiencia del entrevistado en su rol de juez. La modalidad de las entrevistas fue del tipo abierta o “en profundidad”, planteándose inicialmente los temas y subtemas para que el entrevistado desarrolle los contenidos, sin perjuicio de introducir algunas preguntas más específicas durante el desarrollo de los temas.

Los objetivos fueron exploratorios, buscándose conocer las percepciones que los jueces tenían del impacto (en sentido general) que la Ley de Urgente Consideración había introducido en el CPP. Se entrevistaron en total cinco jueces penales de Montevideo. Aunque los objetivos han sido exploratorios, se encontró que todas las dimensiones se saturaron con rapidez, lo que sugiere un alto grado de consenso de los jueces de Montevideo sobre este tema.

A continuación, se detallan los resultados obtenidos, que permitieron caracterizar el universo, identificando los problemas y los aspectos de mayor relevancia práctica en la aplicación de las modificaciones introducidas por la LUC al Código del Proceso Penal:

### Derogación de la “suspensión condicional del proceso”

El artículo 33 de la Ley 19.889 derogó los arts. 383 a 392 de la Ley 19.293, que regulaban la suspensión condicional del proceso como vía alternativa de resolución del conflicto penal.

En apretada síntesis, la suspensión condicional del proceso consistía esencialmente en un acuerdo entre fiscal e imputado (asistido por su defensor) para suspender el proceso penal en base a condiciones u obligaciones cuyo cumplimiento por el imputado determinaba la extinción de la acción penal. La suspensión condicional era procedente en casos en los que no existía interés público en la persecución del delito y cuando la gravedad de la culpabilidad no se oponga a ello (art. 383 CPP en su anterior redacción). El art. 384 CPP disponía que la suspensión condicional no era procedente cuando la pena mínima prevista en el tipo penal superara los tres años de penitenciaría, ni cuando el imputado se encontrara cumpliendo una condena o cuando tuviera otro proceso con suspensión condicional en trámite.

En cuanto a la derogación de la suspensión condicional del proceso la muestra arrojó como resultado la opinión coincidente en cuanto a la inconveniencia de la derogación de esa vía alternativa de solución del conflicto, ya que aportaba soluciones razonables en casos de escasa lesividad en los que no se justifica tramitar el proceso ordinario ni el abreviado. En ese sentido, existió coincidencia en señalar que la suspensión condicional del proceso era un instituto adecuado para los delitos de escasa lesividad, que ponía el acento en la resolución del conflicto más que en la respuesta del Estado a través de la pena, mediante el acuerdo basado en el cumplimiento de condiciones por parte del imputado que -en general- procuraban la reparación del daño causado. De esa forma, en relación con imputados primarios y en los casos en los que, en consideración de la escasa gravedad del delito, no se justificaba seguir todo un juicio, se podía acordar la suspensión del proceso hasta el cumplimiento de las condiciones acordadas, y una vez cumplidas se extinguía la acción penal.

Actualmente, con la derogación de esa vía alternativa, en esos casos se podría acudir al acuerdo reparatorio como una solución que permitiera al imputado no llegar a juicio, pero eso plantea un primer inconveniente que es que se requiere un acuerdo con la víctima que no siempre se da, por distintas razones -porque la víctima no siempre participa en el proceso penal, en ocasiones se constituye como tal pero luego abandona el trámite, su interés no siempre pasa por la composición del conflicto, etc. De hecho, en los números estadísticos previos, la suspensión condicional permitía dar respuesta al 17 o 18% de los casos, y es poco probable que ese número se traslade automáticamente a los resultados de los acuerdos reparatorios. De modo que en la mayoría de los casos que antes se podían resolver mediante

la suspensión condicional se sigue actualmente el juicio abreviado y, si el imputado es primario, se establece la libertad a prueba, pero a diferencia de la suspensión condicional el imputado queda con un antecedente y eso puede incidir en lo sucesivo, en caso de reincidencia, en la aplicación de medidas cautelares (prisión preventiva).

En síntesis, los entrevistados coincidieron en señalar que no es una buena solución la derogación de la suspensión condicional del proceso, no lo es desde el punto de vista social porque en casos de escasa lesividad se sigue un juicio (generalmente abreviado) con una condena, con lo que eso conlleva (especialmente, en casos de futura reincidencia). Y, en el mismo sentido, la derogación supone un retroceso en términos de solución alternativa del conflicto penal y justicia restaurativa.

## **Potestades de investigación de la policía**

La ley 19.889 introdujo modificaciones en materia de investigación preliminar, especialmente en lo relativo a las atribuciones de la policía, que se reflejan principalmente en los arts. 54 y 61 del CPP. De acuerdo con lo previsto en el art. 61 CPP, con la redacción dada por la ley 19.889, la policía puede interrogar autónomamente al indagado con fines de averiguar, investigar, obtener evidencia y aclarar los hechos y, de acuerdo con el resultado del interrogatorio e investigación policial, ponerlo a disposición de la fiscalía para que declare. En la redacción anterior a la reforma introducida por la ley 19.889 el interrogatorio de la policía se limitaba a la constatación de la identidad del imputado, y se podía consignar las declaraciones que voluntariamente formulara el imputado, cuando el fiscal no podía recibirlas por sí mismo, previa autorización fiscal y bajo su responsabilidad.

Los jueces entrevistados coincidieron en señalar que las modificaciones introducidas por la ley de urgente consideración otorgan a la policía más libertad o autonomía en la investigación. Señalaron que, antes de esa modificación, la policía tenía que dar cuenta inmediatamente al fiscal, ahora con la modificación del 61 y 54 CPP puede empezar a investigar autónomamente y tiene un plazo de 4 horas para informar al fiscal si de sus investigaciones resultare algo que así lo amerite, lo que va unido al 61 porque la policía puede interrogar al imputado sobre los hechos y recién después dar cuenta al fiscal. Advirtieron algunos de los entrevistados que, hasta ahora, no se han planteado a nivel judicial inconvenientes en la aplicación de esas normas, pero podría dar lugar en el futuro al planteo

de nulidades referidas a la detención o a las evidencias recolectadas por la policía en base al interrogatorio del imputado.

El relevamiento realizado evidenció una mirada atenta en relación con posibles excesos o abusos policiales en fase de investigación preliminar, que pueden resultar del aumento de la autonomía que se le concede a la policía en esa fase. La preocupación se enfocó principalmente en eventuales nulidades en la recolección de evidencias que se proyecten luego en el juicio penal, en la etapa de admisión de las pruebas obtenidas en forma ilícita.

En el control de la detención que se realiza en la audiencia de formalización, el juez puede controlar si la detención fue en un caso de flagrancia y si hubo abusos en la detención o interrogatorio, pero de ese interrogatorio puede surgir un problema con la validez de la declaración del imputado. Las opiniones recogidas señalan que es probable que en la sede policial el imputado no esté asistido por un defensor, aunque la ley es clara en cuanto a que tiene derecho a defensor desde el inicio de la investigación y en todo interrogatorio. Todo eso puede generar problemas que hasta ahora no se han planteado o no han llegado a nivel judicial. Actualmente y con las modificaciones referidas, en ese lapso de 4 horas la policía puede interrogar, investigar, sin dar cuenta previa al fiscal, eso se va a ver en el momento del control de acusación que es cuando se admite o se rechaza la prueba, y puede dar problemas, especialmente en relación con pruebas que resulten de ese primer interrogatorio de la policía sin defensor, impugnaciones y eventuales nulidades.

Asimismo, se entiende que es absolutamente inconveniente que la policía pueda desarrollar una investigación autónoma, y a su vez la policía sea un auxiliar de la Fiscalía en la investigación preliminar. La coexistencia de dos posibles líneas de investigación podría terminar generando desencuentros, descoordinaciones y el despliegue de actividades por la policía que resulten inútiles para el fiscal a cargo de la investigación.

En la misma línea hay modificaciones en la ley de procedimiento policial que le dan más atribuciones a la policía, en consonancia con lo expuesto.

### **Modificaciones en relación con el principio de oportunidad (art. 100 CPP)**

Otra de las modificaciones introducidas por la LUC que resultó cuestionada en el muestreo realizado, es la relativa al principio de oportunidad (art. 100 CPP), en tanto se requiere del

juez no sólo un control formal de admisibilidad sino, además, un control sobre el mérito de la decisión, que no es resorte del juez sino del fiscal.

Se entiende que ese control coloca al juez en la necesidad de evaluar el mérito de la investigación, y la ocurrencia o no de los supuestos materiales de la aplicación del principio, lo que desvirtúa su rol en el sistema acusatorio. Sin perjuicio de ello, la afectación a la imparcialidad se ve mitigada por cuanto si decide enviar el caso a otro fiscal y el fiscal decide perseguir de todos modos ese juez no previene para las etapas posteriores (art. 38 del CPP, en la redacción dada por el art. 13 de la ley 19.831).

### **Prisión preventiva**

En cuanto a la prisión preventiva, los entrevistados coincidieron en señalar la variación que se viene dando en la regulación legal en este punto ya con anterioridad a la Ley de Urgente Consideración, apartándose de la idea original del Código en cuanto establece que la prisión preventiva debe ser una solución excepcional, con fines puramente cautelares.

Señalaron que, cuando el nuevo CPP entró en vigencia, se percibía como un cambio trascendente que la prisión preventiva no sería de preceptiva en ningún caso, y funcionaría como una medida cautelar, basada en los riesgos procesales. En modificaciones anteriores al CPP se venía cambiando ese criterio, aunque nunca se ha llegado a que sea preceptivo para el juez disponerla, pero sí para que el fiscal solicite la prisión preventiva en algunos casos. Y se establecieron presunciones de la existencia del riesgo procesal.

En general, se observó como resultado del relevamiento realizado que, con las modificaciones introducidas al art. 224 CPP ya con anterioridad a la Ley 19.889, se ha limitado inconvenientemente la discrecionalidad del fiscal para decidir si solicita, en el caso concreto, la prisión preventiva del imputado. Esa limitación de la discrecionalidad se ha visto agravada con las modificaciones introducidas al art. 224 CPP por la referida ley, puesto que no se requiere actualmente que se trate de un reiterante o reincidente, siendo preceptivo para el fiscal solicitar la prisión preventiva si se imputa alguno de los delitos previstos en el art. 224.2 CPP.

Las opiniones relevadas coinciden en señalar que la regla (art. 224.3 CPP) impone al fiscal solicitar la prisión preventiva en los casos previstos en el art. 224.2, y aunque no es vinculante para el juez incide en el marco normativo de la prisión preventiva.

Insistiendo en ese punto, destacan algunos de los entrevistados que en ocasiones el fiscal se verá forzado por la ley a solicitar la prisión preventiva del imputado, aunque no existan en el caso riesgos procesales que lo justifiquen. Adicionalmente, señalan que en materia de estupefacientes hay casos de microtráfico por parte de primarios en los que no parece justificada la solución legal que impone al fiscal solicitar la prisión preventiva, ni la presunción prevista en el art. 224.2 CPP.

Por otra parte, mencionan que en caso de estupefacientes la ley 19.889 elevó el mínimo de las penas, lo que incide en la prisión preventiva y determina situaciones complicadas desde el punto de vista social. A modo de ejemplo, uno de los entrevistados señala el caso de una mujer sin antecedentes penales, que ingresa 10 gramos de marihuana a la cárcel, en ese caso el delito tiene una pena mínima de 4 años de penitenciaría y el fiscal debe solicitar la prisión preventiva; aclara que más del 90% de las personas imputadas en esos casos son mujeres, muy jóvenes con hijos pequeños, primarias en muchos casos. El entrevistado aclara que no pretende con ese comentario justificar la conducta de quien ingresa estupefacientes a un centro carcelario, sino poner de manifiesto la problemática social que deriva de la regulación actual en punto al aumento de las penas y su incidencia en la prisión preventiva.

### **Regulación de la apelación en la audiencia de formalización**

Los entrevistados destacan como positiva la modificación introducida en el art. 365 CPP en materia de apelación de resoluciones dictadas en audiencia, en especial en lo relativo a la apelación del auto de formalización y de la resolución que dispone la prisión preventiva, pues en ese caso se planteaban dificultades interpretativas con la normativa anterior.

### **Control judicial de la carpeta fiscal de investigación**

Otra modificación relevante desde el punto de vista normativo, es la relativa al control de la carpeta fiscal por parte del juez, en determinados casos previstos en el art. 264 y art. 224 CPP.

En opinión de algunos de los jueces consultados no es necesario, como regla, que el juez controle directamente las evidencias contenidas en la carpeta fiscal, porque existe un control horizontal que realiza la contraparte, en este caso la defensa controla la carpeta del fiscal y

puede controvertir lo que alegue la fiscalía, lo que representaría un control suficiente en esa opinión.

En general, existe consenso entre los jueces al señalar que esa modificación no ha tenido hasta ahora mayor incidencia en la práctica, ya que en raras ocasiones el juez requiere consultar el legajo del fiscal, cuando surja alguna controversia que no pueda ser resuelta mediante la oralidad argumentativa.

### **Audiencia de control de acusación**

En materia de audiencia de control de acusación hay una modificación al art. 268.2 en cuanto al momento para ofrecer la prueba, y los entrevistados destacan que la regulación quedó más clara con las modificaciones introducidas por la ley 19.889, determinando que la prueba deba proponerse en la acusación y en la contestación de la acusación, no siendo admisible -como regla- el ofrecimiento de prueba en la audiencia de control de acusación.

Señalan que el principio es que la defensa debe tener acceso a la carpeta del fiscal durante la investigación, al tiempo que la defensa puede llevar su carpeta y no exhibirla durante la investigación.

Con la modificación introducida al art. 268.4 CPP, la defensa también tiene que hacer el descubrimiento probatorio en la audiencia de control de acusación, porque sólo se admite la prueba que haya podido ser controlada por la contraparte. La carpeta del defensor puede ser reservada, pero los entrevistados coinciden en señalar que si el defensor quiere ofrecer prueba que resulta de su investigación, tiene que ponerla en conocimiento del fiscal en esta audiencia. Esto no ha planteado por ahora mayores dificultades o inconvenientes prácticos, según destacan. Aunque del relevamiento de jurisprudencia realizado con posterioridad a la vigencia de la LUC se pudo relevar criterios diferentes en cuanto a la admisión de pruebas propuestas por la defensa al contestar la acusación, que no están disponibles a la fecha de la audiencia de control de acusación.

### **Audiencia de juicio**

En la audiencia de juicio se incorporan dos incisos en el numeral 1°, referidos a institutos que no estaban previstos, pero, según entienden los entrevistados, eran necesarios. Es lo referido a

la prueba nueva y “prueba sobre prueba”; de modo que se puede proponer pruebas nuevas en audiencia y la “prueba sobre prueba”, es una buena incorporación para despejar dudas interpretativas según coinciden en señalar los jueces.

La ley no previó la posibilidad de proponer prueba sobre hechos nuevos (en principio, en materia penal, la hipótesis que puede darse es la de hechos no conocidos, nuevos en el conocimiento de la parte). De todos modos, sea por aplicación analógica del régimen general del CGP sobre hechos nuevos, en lo pertinente, o del nuevo régimen de prueba nueva o prueba sobre prueba, puede entenderse que es posible alegar y ofrecer prueba sobre hechos nuevos.

Si bien la posibilidad de proponer prueba nueva ya podía entenderse admisible antes de la LUC por aplicación analógica del régimen general del CGP sobre prueba nueva, pero es bueno que el CPP lo regule. Como cuestionamiento puede mencionarse la ubicación del texto (un nuevo ordinal del art. 271 del CPP, referido a la audiencia de juicio) ,ya que la prueba nueva podría aparecer en otras etapas del proceso ordinario y en otros procesos distintos (como el simplificado).

En cuanto a la prueba sobre prueba también podía entenderse admisible por aplicación analógica de las distintas reglas del CGP que prevén la posibilidad de impugnar la autenticidad, genuinidad o confiabilidad de las pruebas, pero es bueno que se regule con carácter general para el proceso penal. Sobre la ubicación del texto (otro ordinal del art. 271 del CPP), puede hacerse la misma crítica que señalamos en el párrafo anterior.

## **Juicio abreviado**

En este punto, los entrevistados destacan que se restringe su utilización con la modificación introducida por la ley 19.889.

Del análisis de los resultados resulta que el juicio abreviado es muy importante en el nuevo sistema y que restringirlo demasiado puede generar inconvenientes. La opinión pública ha cuestionado el instituto, pero -como señalan algunos de los entrevistados- no se alcanza a comprender las ventajas que tiene el abreviado desde la perspectiva de la prueba, porque en algunos casos es difícil para el fiscal conseguir la prueba con un grado de convicción suficiente para una condena en juicio; eso ocurre, según afirman a vía de ejemplo, con algunos delitos sexuales. En ese sentido, advierten que no siempre se tiene en cuenta, cuando

se cuestiona el juicio abreviado, las dificultades probatorias que se le pueden presentar al fiscal para conseguir una condena en juicio ordinario.

### **Proceso simplificado**

El proceso simplificado es una estructura más concentrada, tiene algunos problemas de redacción que generan dudas interpretativas, pero los entrevistados coinciden al señalar que hasta ahora no se han planteado muchos problemas porque no ha habido muchos de estos procesos.

La mayoría de los casos tramitan por el juicio abreviado. Para que las partes acepten tramitar el proceso simplificado, tendría que tratarse de un caso sencillo desde el punto de vista probatorio, pero en ese caso suelen optar por el juicio abreviado si la pena mínima no supera los 4 años.

Advierten algunos de los jueces entrevistados que el proceso simplificado podría terminar funcionando como un “juicio abreviado encubierto”, lo que sería una mala práctica, cuando el caso no admite ser tramitado por el juicio abreviado en virtud de la pena mínima prevista para el delito imputado.