

OBSERVATORIO DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y LA LEGISLACIÓN - FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

APROXIMACIÓN A LA EJECUCIÓN PENAL EN EL SISTEMA DE JUSTICIA ACUSATORIO URUGUAYO

INFORME DE AVANCE

MONTEVIDEO - 2024



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

OJL
OBSERVATORIO
DEL SISTEMA DE JUSTICIA
Y LA LEGISLACIÓN

El Observatorio del Sistema de Justicia y la Legislación es un proyecto aprobado por Resolución número 19 del Consejo Directivo Central de 18/04/2017, en el marco del Programa para el Fomento de Calidad de la Investigación - Fase B, financiado por Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República

Equipo del Observatorio del Sistema de Justicia y la Legislación: Gianella Bardazano (Coord. Gral.), Henry Trujillo (Coord. Téc.), Gabriel Valentín, Santiago Garderes, Analaura Suárez, Florencio Macedo, Martín Fernández, Lucía Giudice, Lucía Remersaro, Sebastián Sansone, Daniel Zubillaga.

Equipo de investigación: Henry Trujillo, Daniel Zubillaga, Martín Fernández, Sebastián Sansone y Florencio Macedo.

Imagen de portada: Egon Schiele (*Egon Schiele en prisión*. Barcelona. Ediciones Maldoror. 2004, p. 11)

I. Introducción	2
II. Antecedentes	3
III. Problema y preguntas de investigación	8
IV. Metodología y técnica de investigación	10
V. Observaciones preliminares	13
a. El proceso de ejecución y vigilancia: entre lo “acusatorio” y lo “inquisitivo”	13
b. Nudos problemáticos en la etapa de ejecución: el caso del control del cumplimiento de la libertad a prueba	14
c. La Oficina de Ejecución de Sentencias de Canelones: ¿innovación acusatoria o necesidad administrativa?	15
VI. Conclusiones	17
VII. Referencias	18
VIII. Anexos	21
I. Pauta de entrevista a Fiscales	21
II. Otras actividades desarrolladas en el marco del proyecto	22

I. Introducción

El Observatorio del Sistema de Justicia y la Legislación es una iniciativa que surge en el marco de recomendaciones realizadas a la Facultad de Derecho, que incluyeron el estudio por parte de expertos extranjeros, en el marco del Programa de Desarrollo de Planes Estratégicos para fomentar la Investigación de Calidad en la Universidad.

Esta iniciativa obtuvo el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica para comenzar sus trabajos en 2017. Presenta dos principales objetivos estratégicos: (i) producir insumos para el conocimiento científico del sistema judicial y legislativo en base al desarrollo de sistemas de información que provean datos continuos y confiables, destinados a investigadores, operadores jurídicos y ciudadanía en general; (ii) brindar un espacio de formación en investigación para estudiantes de grado y posgrado, a través de la oferta de pasantías y proyectos de investigación especiales. El marco conceptual que organiza las actividades se apoya en dos líneas teóricas: la juridificación de las relaciones sociales, y el paradigma de Estado de Derecho.

Tras la realización de informes anuales de seguimiento de la implementación de la reforma acusatoria en Uruguay¹ y de la realización de investigaciones temáticas sobre aspectos concretos, como el proceso abreviado², se propuso realizar una investigación exploratoria sobre el impacto de la reforma acusatoria en el proceso de ejecución penal.

¹ Disponibles en: Observatorio Justicia y Legislación | Facultad de Derecho (fder.edu.uy)

² Disponible en: Colibrí: Los acuerdos en el proceso abreviado, desde el punto de vista técnico y desde la perspectiva de las personas condenadas (udelar.edu.uy); y en: Los acuerdos en el proceso abreviado, desde el punto de vista técnico y la perspectiva de las personas condenadas: Resultados y recomendaciones de una investigación sobre su aplicación en Uruguay | Delito y Sociedad (unl.edu.ar)

Se trata de un tema con escaso desarrollo a nivel académico, dada “cierta desatención por parte de los estudiosos -operadores, dogmáticos, etc.- en tratar de elaborar un programa de ejecución” (Rodríguez, 2010, p. 9).

Este informe de avance presenta algunas consideraciones sobre la judicialización de la ejecución de las penas en el marco de la reforma acusatoria, el problema y las preguntas de investigación planteadas; la metodología y la técnica de investigación empleada; y las principales observaciones que se pueden formular al momento, tratándose de un proyecto que aún sigue en desarrollo.

II. Antecedentes

Las reformas acusatorias latinoamericanas generaron cambios estructurales en los sistemas de justicia penal, incluida la etapa de ejecución de las penas. Precisamente, la judicialización de la ejecución penal es una de las notas características del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica (Pellegrini, 2000), máxima inspiración de los códigos acusatorios latinoamericanos.

El control judicial de la actividad penitenciaria también ha sido catalogado como una exigencia de la concepción resocializadora de la pena (Mapelli, 1995)³, discurso justificador del castigo del que es tributario nuestro art. 26 de la Constitución. Además, es indiscutible que durante la ejecución es cuando se presenta con mayor vigor el poder punitivo estatal, razón que justifica la realización de un programa ejecutivo penal con base en el respeto a la dignidad de la persona y

³ Según Mapelli (1995, p. 280) “El control judicial de la actividad penitenciaria es, por otra parte, una exigencia de una concepción resocializadora de la ejecución de la pena privativa de libertad. Cuando aquella tenía un carácter unidimensional, exclusivamente custodial, bastaba el control exterior de la misma como sucedía con otras penas como la pena capital o la de multa, pero, según fueron consolidándose las expectativas preventivo especiales comenzaron a surgir modelos de ejecución alternativos que significaron un cambio sustancial en el contenido de la pena. Esta poliedricidad exige un incremento de un control imparcial e independiente.”

orientado hacia la minimización de la violencia estatal, en el que la judicialización de la fase ejecutiva cumple un rol fundamental (Bombini, 2002)

Hasta hace poco tiempo, en Uruguay la función judicial de ejecutar y vigilar el cumplimiento de las penas era asignada al mismo Juez de la causa y el único cambio que operaba era de una oficina que gestiona el "expediente" en la fase de conocimiento a otra que gestiona el "expediente" en la fase de ejecución. Es decir, el mismo Juez que instruía la investigación, dictaba el auto de procesamiento, dirigía la etapa sumarial y pronunciaba la sentencia de condena luego del plenario, también vigilaba su cumplimiento.

Respecto de este periodo en el que todavía regía el Código del Proceso Penal (Decreto-Ley 15.032 de 1980), sostiene Rodríguez (2010, p. 9) que

...un panorama árido, disperso y asistemático de disposiciones normativas, ha caracterizado el proceso de ejecución de la pena que a su tiempo ha debido ser organizado por la Suprema Corte de Justicia a través de acordadas (...). En general se caracteriza por una incidencia más administrativa que judicial, donde la experiencia acumulada nos ha demostrado que la ejecución se lleva predominantemente por las oficinas actuarias de las Sedes Judiciales.

Sin embargo, durante la transición del modelo inquisitivo al acusatorio comenzó a gestarse una jurisdicción especializada en control y vigilancia de las penas (Comisionado Parlamentario, 2014). En efecto, en el año 2014 se dictó la Ley 19.226, que sustituyó el art. 332 del Código del Proceso Penal (Decreto-Ley 15.032 de 1980), creándose el primer Juzgado Letrado de Ejecución en Montevideo.

Años antes, el mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General del 8 de diciembre de 2010, en el que se adjuntó el Proyecto de Código Procesal Penal elaborado por la Comisión creada por el art. 21 de la Ley 17.897 de 2005, planteaba la creación de una jurisdicción especializada

en la ejecución de las penas.⁴ Esto también fue explicitado por el informe de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, que también consideró el proceso de ejecución como uno de los cambios más importantes promovidos por el proyectado CPP.⁵

Empero, el nuevo Código del Proceso Penal (Ley 19.293 de 2014) vendría a dar mayor claridad a la etapa de ejecución, consolidando la normativa sobre la materia, aunque en un contexto de dispersión normativa en el que siguen vigentes antiguas normas penitenciarias.

Una vez aprobado el nuevo CPP, las normas procesales sobre ejecución de la pena también fueron objeto de algunas modificaciones antes de su entrada en vigor. Así, la Ley 19.544 de 2017 realizó modificaciones relativas a la competencia de los Jueces de Ejecución y Vigilancia; a la revocación de la libertad anticipada; y terminó derogando la libertad condicional y la suspensión condicional de la ejecución de la pena.

El CPP vigente regula el rol de los Jueces Letrados de Ejecución y Vigilancia, así como diferentes circunstancias de la ejecución de la pena que requieren la intervención judicial. El art. 13 CPP indica que las etapas del proceso penal comprende al “proceso de conocimiento y el de ejecución, en su caso”. El art. 26 crea los Juzgados Letrados de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia, a quienes se les asigna la competencia de conocer “en todas las cuestiones formales y

⁴ “i) Proceso de Ejecución Penal. En cumplimiento de las normas Constitucionales y los Tratados Internacionales ratificados por la República, el anteproyecto propone la creación de una jurisdicción especializada a cargo de Jueces Letrados de Ejecución y Vigilancia, tributarios del principio de judicialización de la ejecución de la pena.

En tal sentido se proponen cambios en la regulación de esta etapa, atribuyendo la competencia necesaria a estos tribunales especializados para lograr la concreción de los principios de inmediatez y celeridad (artículos 289 a 331).

Así, será el Juez de Ejecución y Vigilancia quien dispone la concesión de las libertades condicional y anticipada, controlará las condiciones en que se cumple la condena, los traslados, las internaciones hospitalarias, la regularidad de las sanciones disciplinarias impuestas al penado y sus solicitudes de salidas transitorias, laborales o domiciliarias.”

⁵ “9.- Proceso de Ejecución. El Libro II del Código se dedica al proceso de ejecución (arts. 286 y ss.). Se establece una judicatura especializada en materia de Ejecución y Vigilancia (cuyas competencias son minuciosamente indicadas en el art. 288). De esta manera se busca asegurar que los penados cumplan sus condenas en las condiciones previstas por la Constitución y las leyes y con las garantías del control jurisdiccional”.

sustanciales que se le planteen a partir del momento en que la sentencia definitiva o interlocutoria con fuerza de definitiva, quede ejecutoriada". Es en el Libro II del CPP donde se encuentran consolidadas las normas sobre el proceso de ejecución, integrado por:

- **Título I sobre disposiciones generales** (art. 286), cap. I sobre objeto y procedimiento (arts. 287 a 292);
- **Título II, de las penas privativas de libertad**, cap. I de su cumplimiento (art. 294), cap. II del régimen de la libertad a prueba (art. 295 bis), cap. III de la libertad anticipada (art. 298 a 301 ter), cap. IV (derogado), cap. V sobre cumplimiento y revocación de los beneficios (arts. 304 a 306);
- **Título III de la ejecución de otras penas**, cap. I sobre penas de inhabilitación y suspensión (arts. 309 a 312), cap. II sobre penas pecuniarias, sustitutivas y accesorias (arts. 313 a 315), cap. III sobre penas alternativas (art. 316);
- **Título IV de la extinción de la pena** (art. 317 a 318);
- **Título V sobre medidas de seguridad**, cap. I normas generales (art. 319 a 320), cap. II medidas de seguridad eliminatorias (arts. 321 y 322), cap. III medidas de seguridad curativas (art. 323 y 324), cap. IV medidas de seguridad preventivas (art. 325 y 326);
- **Título VI del proceso de unificación de penas** (arts. 327 a 328).

Actualmente, existen nueve Juzgados Letrados de Ejecución y Vigilancia en Montevideo, donde también hay una Defensoría de Ejecución Penal compuesta por doce defensores. En el resto del país también existen Juzgados Letrados de Ejecución y Vigilancia en algunas ciudades, concretamente: Canelones (2), Maldonado (2), Paysandú (1), Rivera (1) y Libertad (1). La Fiscalía no posee funcionarios especializados, pero sí cuenta con la Oficina de Ejecución de Sentencias en el Departamento de Canelones⁶.

⁶ Creada por las Resoluciones 036/2021 y 599/2021 de la Fiscalía General de la Nación.

Una vez vigente el nuevo CPP la gran mayoría de casos empezaron a judicializarse por la vía del proceso abreviado⁷, razón por la que el sistema comenzó a dictar sentencias condenatorias con más rapidez y en mayor cantidad. A esto se suma el aumento sostenido de la población penitenciaria nacional, de más de catorce mil personas privadas de libertad⁸. Estos dos factores podrían explicar el posible aumento de la carga de trabajo y, por tanto, de una mayor relevancia de la etapa de ejecución penal.

Además, en este contexto se generaron algunas tensiones entre la administración penitenciaria y el Poder Judicial, concretamente en lo que refiere a los traslados, que parecería ser un “punto caliente” del proceso penal de ejecución. Tanto es así que la administración penitenciaria los ha reclamado como una competencia propia, tras lo que la Suprema Corte de Justicia ha recomendado a los jueces y juezas que “resulta conveniente y de buena práctica coordinar con las autoridades del establecimiento penitenciario e INR, los traslados de reclusos que de manera fundada requieran lo señores jueces”⁹. Dicha decisión dio lugar a una declaración de la Asociación de Magistrados del Uruguay por considerarse una injerencia del Poder Ejecutivo en la función jurisdiccional.

Por otra parte, el proceso de ejecución penal también ha sido alcanzado por la tendencia legislativa en política criminal orientada a reducir, limitar o directamente eliminar institutos como las salidas transitorias, la redención de pena por trabajo y/o estudio, y la libertad anticipada para determinado elenco de delitos. Ejemplo de ello son las modificaciones impetradas por las Leyes 19.446 de 2016, 19.653 de 2018, 19.831 de 2019 y 19.889 de 2020, que han limitado o suprimido las

⁷ Al respecto, la información estadística del Poder Judicial para el año 2021 indica que el 99% de las sentencias de condena se dictan en procesos abreviados. Disponible en: Poder Judicial - Por materias - Penal

⁸ De acuerdo con la información disponible en la página web del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario: Parlamento UY | Comisionado Parlamentario Penitenciario

⁹ Circular SCJ N° 133/2021.

posibilidad de acceso a derechos liberatorios y hecho de la prisión la opción preferente.

Como se aprecia, pese a la nueva formulación y reorganización del proceso de ejecución establecida en el CPP vigente, el mismo continuó operando en un ecosistema normativo complejo. Sobre el mismo, es necesario profundizar a los efectos de reconducirlo a un programa de ejecución conforme al modelo acusatorio/adversarial de justicia penal, y con la Constitución y los Tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por el país.

III. Problema y preguntas de investigación

Dado que Uruguay ha experimentado una reforma estructural de su sistema de justicia penal, conviene observar en qué medida este cambio ha trascendido hacia todas las etapas del proceso, incluido el proceso de ejecución penal. En este sentido, cabe preguntarse si la regulación, estructura y funcionamiento de la justicia penal de ejecución responde a las exigencias impuestas por el modelo acusatorio.

Esta cuestión ha sido desarrollada en Argentina por Alderete Lobo (2022; 2018), quien propone la adecuación del proceso penal de ejecución a las exigencias del principio acusatorio. En sus palabras:

La adecuación del principio acusatorio a la etapa ejecutiva de la sentencia penal resulta un imperativo derivado de la existencia de una potestad/interés del Estado en el cumplimiento de las penas impuestas por el poder judicial que se traduce en la necesidad de que los casos -controversias- sobre la modificación cualitativa de la pena durante la ejecución, sean planteados por sujetos distintos al órgano encargado de resolver -garantía de imparcialidad-. (Alderete Lobo, 2018, p. 171-172).

El autor plantea el abandono de la figura del juzgado de ejecución y vigilancia como encargado del control directo del cumplimiento de la

pena, pues “Toda organización de la justicia de ejecución diseñada alrededor de juzgados es incompatible con un modelo acusatorio, e inadecuada para la materialización de postulados básicos como la imparcialidad” (Alderete Lobo, 2018, p. 362).

En su lugar, debería ser el Ministerio Público quien controle “la forma en que se cumple la sanción penal, y formule pretensiones sobre el modo que se debe modular la pena durante esta etapa” (Alderete Lobo, 2022, p. 359-360). Solo así, dice el autor, “estaremos en presencia de una autoridad judicial verdaderamente imparcial, que garantice la toma de decisión con absoluto desapego de cuestiones no llevadas a su estudio por quienes poseen un interés legítimo en la solución del caso *penitenciario*” (Alderete Lobo, 2022, p. 360).

En Uruguay, este tema ha sido problematizado por Reyes y Rampoldi (2020), para quienes el CPP “refiere a la función del Fiscal siempre vinculada a la etapa de conocimiento, como titular de la acción penal, omitiendo referir a cuál es concretamente su función en la etapa de ejecución” (p. 340). En cuanto a la función judicial, para los autores

resulta difícil pretender que el tribunal de ejecución sea imparcial ya que justamente la función de controlar el cumplimiento de las penas, es de carácter oficiosa, incluso algunas normas obligan a realizar esta supervisión sin impulso de ninguna parte, como se reseñó, siendo un tribunal inquisitivo. (p. 341).

Así, identifican supuestos de la ejecución penal que podrían tensionar con el principio acusatoria, por ejemplo, cuando la Fiscalía no se opone a la concesión de un derecho liberatorio, o a intensificar una libertad a prueba, y el tribunal decide una solución más gravosa para el penado; o incluso cuando se resuelve revocar una libertad a prueba en los casos de incumplimiento grave sin pedido de la Fiscalía (Reyes y Rampoldi, 2020)

Todos estos cambios normativos e institucionales conviven además con una realidad penitenciaria cada vez más compleja, dado el gran número de personas privadas de libertad y las aberrantes condiciones de reclusión del sistema carcelario nacional. Esto permite pensar en un aumento significativo de la demanda de casos penitenciarios y, en consecuencia, en la necesidad de generar dispositivos judiciales para intervenir ante los mismos en un marco garantista y coherente con el modelo acusatorio.

Por último, se observa cierta falta de armonización o dispersión que ameritaría la sistematización normativa sobre ejecución de la pena. En tal sentido, se requiere mayor claridad para delimitar aquellos conflictos o casos penitenciarios que el ordenamiento entiende que deben pasar por el tamiz del control jurisdiccional, y observar cómo son las dinámicas procesales que se desarrollan en torno a los mismos.

IV. Metodología y técnica de investigación

La investigación en el área del Derecho usualmente está condicionada a la lectura y realización de trabajos dogmáticos. Esto es, opiniones de personas expertas que en base a su estudio, razonamiento y experiencia desarrollan una opinión formada y sobre esta se realizan distintas apreciaciones e interpretaciones de las normas jurídicas. Si bien esto es una vertiente importante a la hora de construir el objeto de estudio y producir conocimiento, sumándolo al respaldo empírico es también uno de los componentes centrales del armado de un marco teórico.

Es así que para realizar una aproximación a nuestro objeto, que además pueda ser replicable por otras investigaciones en otros momentos, este trabajo abordará el proceso penal de ejecución con un diseño exploratorio (debido a la novedad del problema) y desde una perspectiva cualitativa.

A pesar de las diferencias existentes entre los investigadores que han formulado diversos insumos para la generación de investigaciones (Batthyany y Cabrera, 2011; Cea D'Ancona, 2012; Corbetta; 2007) coinciden en definir un diseño de investigación como una estructura que enmarca desde los objetivos hasta la utilización final de las técnicas. Por ejemplo, una investigación con diseño explicativo haría un control de variable con dos grupos: uno experimental y otro sin la aplicación del estímulo; un diseño descriptivo generaría perfiles del grupo a ser estudiado; pero cuando no se sabe mucho del segmento de realidad a estudiar, más allá de la literatura producida por otros investigadores en otros contextos, la aplicación de un diseño exploratorio posibilita la creación de categorías para poder, en otros momentos, profundizarlas.

Es así que para esta investigación se escoge un diseño exploratorio debido a que para el caso concreto de Uruguay no tenemos investigaciones de este tenor. Las ventajas de un diseño exploratorio es que permiten la flexibilidad en el uso de las técnicas, así como una cierta apertura a la hora de la generación de resultados dado que aún no conocemos todas las variables actuantes en nuestros grupos de estudio.

En cuanto a la técnica de investigación empleada, se utilizó la entrevista semiestructurada en profundidad. Siguiendo la categorización de Corbetta (2007), se pueden clasificar las entrevistas según su grado de restricción a la hora de permitir las respuestas de los individuos entrevistados y la libertad para la incorporación de nuevos estímulos. De acuerdo con esta línea, en el grado de parcial libertad encontramos a la entrevista semiestructurada que es una conversación con determinadas preguntas prefijadas, con una cierta apertura de los sujetos para contestar, pero que, sin embargo, permite tanto al entrevistador integrar nuevas preguntas que fueron emergiendo a lo largo de la conversación.

Si bien *a priori* puede parecer que no coincide este tipo de técnica para este tipo de diseño escogido, aún así, como el estudio tiene novedad en el país, debemos darle apertura y flexibilidad al

instrumento para así también arribar a resultados que permitan comprender las diferencias existentes con otros estudios.

Es importante destacar que para la muestra es teórica se buscaron sujetos que tengan determinadas características que sean de interés para la entrevista, teniendo en cuenta (y en la medida de lo posible¹⁰) los criterios de corte con variables como sexo, edad, lugar de ejercicio laboral y tipo de profesión. En esta primera etapa se optó por entrevistar a Fiscales con experiencia de más de cinco años. La razón por la que se optó por este tipo de operador es que se trata de quienes mayor relevancia han adquirido en el contexto de la reforma acusatoria, tras haber sido designados con la tarea de dirigir la investigación penal y ejercer la pretensión punitiva del Estado en la órbita de la nueva institucionalidad de la Fiscalía General de la Nación. A esto se suma el factor planteado por Alderete (2022; 2018) respecto del rol de la Fiscalía en la etapa de ejecución en el contexto del modelo acusatorio, que ya fue planteado en el apartado III sobre problema y preguntas de investigación.

Así, en esta primera etapa se logró entrevistar a 4 fiscales (2 de Montevideo y 2 del Interior). Además, también se hizo una entrevista exploratoria inicial con un Juez Letrado de Ejecución y Vigilancia.

La continuación de la investigación considerará también la perspectiva de jueces, defensores y funcionarios de ejecución de penas y medidas sustitutivas, actividades que pretenden realizarse durante el año 2024.

¹⁰ "En la medida de lo posible" debido a una transparencia en cuanto a las limitaciones de la entrevista, pues esta no solo está condicionada por el tiempo de los potenciales entrevistados sino que, además, la estructura judicial típicamente ha sido hermética y cuida bastante bien a sus oradores. Sin embargo el equipo de investigación -y debido en gran parte a otras investigaciones que se realizaron- sostiene vínculos positivos que, de no mediar cambio alguno, logrará acceder a los potenciales entrevistados sin mayores dificultades.

V. Observaciones preliminares

A la luz de la información recabada y analizada, se presentan las principales observaciones preliminares.

a. El proceso de ejecución y vigilancia: entre lo “acusatorio” y lo “inquisitivo”

De acuerdo a la información aportada por las personas entrevistadas, existen diferencias notorias entre la función desempeñada por los y las fiscales durante la etapa de investigación y enjuiciamiento y la función que desarrollan durante la ejecución de las penas y medidas sustitutivas a la privación de libertad.

En efecto, la función de investigar y enjuiciar los delitos es concebida como la función principal, o aquella a la que están abocados principalmente. Mientras que la intervención en la etapa de ejecución es vista como secundaria, incluso como un obstáculo para la realización de la función principal; además de no atractiva, poco significativa y sin reconocimiento.

De hecho, la participación del Ministerio Público en algunos momentos de la ejecución penal es vista como una rémora del dictamen técnico contraria al rol de parte principal que han adquirido a partir de la reforma.¹¹

Otra diferencia radica en que las dinámicas de trabajo tienen origen en diferentes actores. Mientras que en su rol de investigadores los y las fiscales son los que comienzan una investigación preliminar luego de ser notificados por la policía, en el proceso penal de ejecución esto no es la regla, ya que la actividad suele ser impulsada por los Jueces y Juezas de Ejecución y Vigilancia. En tal sentido, el rol de los jueces y juezas es visto como principal o directriz, incluso como quienes dan impulso al proceso de ejecución penal.

¹¹ La función del Ministerio Público como dictaminante técnico del Tribunal ha sido eliminada por el art. 651 de la Ley 19.335.

Sin embargo, los y las entrevistadas indicaron que, tras la reforma, comenzaron a realizarse más audiencias orales en la etapa de ejecución, más que nada en la evaluación del (in)cumplimiento de las condiciones impuestas en el régimen de libertad a prueba (art. 295 bis CPP). A pesar de esto, se mantiene la modalidad de trabajo escrita mediante vistas y traslados, típica de la “cultura del expediente”.

Por lo tanto, y más allá de las dificultades conceptuales para definir qué es acusatorio y qué es inquisitivo¹², es posible afirmar que, en comparación con el proceso de conocimiento, el proceso de ejecución penal está claramente marcado por un rol activo (¿oficioso?) del órgano jurisdiccional especializado en la ejecución y vigilancia; un rol marginal o secundario del Ministerio Público; y una dinámica de trabajo signada por el trámite escrito, a pesar del desarrollo incipiente de instancias orales.

b. Nudos problemáticos en la etapa de ejecución: el caso del control del cumplimiento de la libertad a prueba

Otro de los objetivos planteados fue identificar casos especiales, o en los que se despliega una mayor actividad por parte de los operadores en la etapa de ejecución.

Si bien los casos que se presentan ante la justicia de ejecución y vigilancia son de la más diversa naturaleza -como puede verse en los múltiples asuntos en los que tienen competencia los Jueces Letrados de Ejecución y Vigilancia en virtud de los dispuesto por el art. 288 CPP-; y que, en principio, podría presumirse que los casos originados al interior de los recintos carcelarios son los que más volumen y complejidad laboral conllevan, los y las entrevistadas destacaron un

¹² Sobre los diferentes usos descriptivos y normativos de la dicotomía acusatorio-inquisitivo, ver: Langer, Máximo (2001). La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importación de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona. Algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado. En: J. Maier y A. Bovino (comps.), *El procedimiento abreviado*, Buenos Aires: Editores del Puerto s.r.l., 97-133. ISBN: 978-987912041

principal nudo problemático: el control del cumplimiento de la obligaciones impuestas en regímenes de libertad a prueba (art. 295 bis CPP).

Estos casos han sido descritos por las personas entrevistadas tanto por el gran volumen que generan en la etapa de ejecución, como por las dificultades que implican. En efecto, las personas que están sometidas a estos regímenes sustitutivos de la privación de libertad suelen tener varios obstáculos para cumplir con las obligaciones impuestas.

Entre ellos, se destacan dificultades arraigadas a las vulnerabilidades sociales de las personas que transitan por la justicia penal, como la falta de recursos para poder transportarse hacia los lugares donde deben ser cumplidas las condiciones, o contextos sociales conflictivos que operan en desmedro del cumplimiento; pero también institucionales, dado que el control y supervisión de las libertades a prueba se encuentra a cargo de la Dirección Nacional de Supervisión de la Libertad Asistida (DINASLA), cuyos medios y recursos son escasos para el debido seguimiento de un número importante de casos.¹³

c. La Oficina de Ejecución de Sentencias de Canelones: ¿innovación acusatoria o necesidad administrativa?

Otro de los intereses iniciales del equipo radicó en la Oficina de Ejecución de Sentencia de Canelones, la única dependencia de la Fiscalía General de la Nación especializada en ejecución penal. En efecto, a la luz de lo planteado por Alderete (2022; 2018) sobre que una mayor intervención de las Fiscalías fortalecería el sistema acusatorio en la ejecución de las penas, nos propusimos indagar específicamente sobre esta dependencia de la FGN.

¹³ En tal sentido, la consultoría "Mapeo de alternativas a la privación de libertad", realizado por el PNUD (2022), da cuenta de la gran cantidad de personas que se encuentran supervisadas por la DINALSA. Disponible en: Claves para la implementación de medidas alternativas a la cárcel | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo (undp.org)

Sin embargo, se observa que las razones para la creación de esta oficina especializada radican más bien en factores organizacionales y necesidades administrativas del servicio. En efecto, vale observar la razón por la que se creó esta Fiscalía especializada (la única en Uruguay), plasmada en las Resoluciones 036/2021 y 599/2021 de Fiscalía General de la Nación:

la necesidad de optimizar los recursos y evitar los traslados de fiscales y expedientes que hasta el momento se realizaban desde todas las sedes fiscales del Departamento de Canelones hacia los Juzgados Letrados de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia de Canelones de 1º y 2º turno, con jurisdicción en todo el Departamento de Canelones y con asiento en la capital departamental.

Ciertamente, se trata de un Departamento del país de especial complejidad en lo que respecta al sistema de justicia penal y penitenciario: seis jurisdicciones diferentes (Canelones ciudad, Las Piedras, Toledo, Pando, Ciudad de la Costa y Atlántida) y uno de los establecimientos penitenciarios más complejos del país: la Unidad N° 7.¹⁴ Por lo tanto, es más que razonable que la creación de órganos especializados de Fiscalía en este ámbito jurisdiccional y territorial concreto haya tenido una finalidad orientada a la gestión del trabajo.

Sin embargo -y de cara a la eventual creación de Fiscalías Letradas de Ejecución Penal- sería necesario considerar aspectos vinculadas a la participación de estos órganos en las dinámicas procesales específicas de la ejecución y vigilancia de las penas, en aras de materializar un rol de las fiscalías que fortalezca y garantice el modelo acusatorio en esta etapa del proceso penal, tal como lo plantea Alderete (2022; 2018).

¹⁴ Al respecto, ver: Informe n° 138/2023 sobre la Unidad N° 7 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en: Informe N° 138/MNP 2023 - Unidad N° 7 | INDDHH (www.gub.uy)

VI. Conclusiones

La reforma acusatoria ha implicado un cambio importante en la administración de justicia penal en Uruguay. A seis años de la aprobación del CPP se constata un profundo debate en torno al rol de los operadores y operadoras, el uso mayoritario del proceso abreviado y el despliegue excepcional del juicio oral, entre otros temas. Sin embargo, el proceso de ejecución penal ha quedado en un segundo plano a pesar de su importancia para generar un marco garantista y de protección de derechos durante la ejecución de las penas.

Esta investigación pretende rescatar un tema que no ha trascendido lo suficiente durante estos años de profundo debate con el objetivo de generar una reflexión sobre el estado de la justicia de ejecución penal tras los cambios operados por la reforma acusatoria. Se trata de un contexto al que se le suma la profunda crisis que atraviesa tanto el sistema penitenciario como los dispositivos de supervisión del cumplimiento de medidas sustitutivas a la privación de libertad, del que la administración de justicia penal es en gran medida responsable.

VII. Referencias

Bibliográficas

Alderete Lobo, R. (2022). *Derecho Procesal de Ejecución Penal. Tomo I. Fundamentos*. Buenos Aires: Editores del Sur.

Alderete Lobo, R. (2018). *Acusatorio y ejecución penal*. Buenos Aires: Editores del Sur.

Batthyany, K., Cabrera, M. (2011). Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial. Montevideo : Udelar. CSE, 2011. ISBN: 9789974007697. Disponible en: [Colibri: Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial \(udelar.edu.uy\)](http://Colibri:Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial (udelar.edu.uy))

Bombini, G. (2002). La judicialización de la ejecución de la pena en la Provincia de Buenos Aires: notas sobre un proceso inconcluso. Disponible en: [LA JUDICIALIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES : NOTAS SOBRE UN PROCESO INCONCLUSO \(cejamericas.org\)](http://LA JUDICIALIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES : NOTAS SOBRE UN PROCESO INCONCLUSO (cejamericas.org))

Cea D'Ancona, M. A. (2012). *Fundamentos y aplicaciones en metodología cuantitativa*. Madrid: Editorial Síntesis. ISBN: 9788499587059

Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (2014). *Informe Especial: el control judicial de la pena; medidas recientemente adoptadas por la Suprema Corte de Justicia*. Disponible en: [InformeEspecialControlJurisdiccional201308.pdf \(parlamento.gub.uy\)](http://InformeEspecialControlJurisdiccional201308.pdf (parlamento.gub.uy))

Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de la investigación social*. Madrid, McGraw-Hill/ Interamericana de España. ISBN: 9788448156107

Mapelli Caffarena, B. (1995). La judicialización de la pena: un proceso inconcluso, *Cuadernos de Derecho Judicial*, pp. 279-301.

Pellegrini Grinover, A. (2000). O código modelo de processo penal para Ibero-América 10 anos depois, *Revista de la Facultad de Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú*, pp. 949-959. DOI: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200001.030>

Reyes, M., Rampoldi, D. (2020). Ejecución Penal: Acusatorio-Aspectos controvertidos y ley 19.889. En: Asociación de Magistrados del Uruguay. *Estudios sobre el nuevo proceso penal*, tomo II. pp. 335-362). Montevideo: FCU. ISBN: 9789974211551

Rodríguez Olivar, G. (2010). *Derecho Penal de la Ejecución : acerca del proceso de ejecución de la pena: sistema penitenciario y de adolescentes*. Montevideo: La Ley Uruguay. ISBN: 978-9974-731-23-3

Normativas

Uruguay, Decreto-Ley 14.470 de 1975. Normas sobre reclusión carcelaria y personal penitenciario.

Uruguay, Decreto-Ley 15.032 de 1980. Código del Proceso Penal.

Uruguay, Ley 17.897 de 2005. Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. Libertad Provisional y Anticipada.

Uruguay, Ley 19.226 de 2014. Modificación del art. 322 del Código del Proceso Penal, relativo a la competencia del Juez de Ejecución.

Uruguay, Ley 19.293 de 2014. Código del Proceso Penal.

Uruguay, Ley 19.355 de 2015. Presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 2015-2019.

Uruguay, Ley 19.446 de 2016. Regulación del régimen de libertad provisional, condicional y anticipada, y penas sustitutivas.

Uruguay, Ley 19.544 de 2017. Modificación de la Ley 19.293, Código del Proceso Penal

Uruguay, Ley 19.653 de 2018. Modificación de la Ley 19.293, Código del Proceso Penal.

Uruguay, Ley 19.831 de 2019. Regulación del régimen de la libertad vigilada.

Uruguay, Ley 19.889 de 2020. Aprobación de la Ley de Urgente Consideración.

Uruguay, Circular SCJ N° 133/2021. Traslado de reclusos.

Uruguay, Resolución FGN N° 036/2021

Uruguay, Resolución FGN N° 599/2021

VIII. Anexos

I. Pauta de entrevista a Fiscales

Datos

Años de experiencia: (como fiscal) (como egresado)

Formación: (Udelar/otra; posgrados)

Sexo:

Encuadre: historia y actividades del OJL, inicio, estudio de formalización y medidas cautelares, oralidad en el juicio oral, procesos abreviados y ahora comenzar con el proceso de ejecución.

Consentimiento informado

Guión

Preguntas iniciales

¿Hace cuánto que ejerce como Fiscal?

¿Cuáles son sus principales tareas?

Preguntas principales

¿Cómo ha sido su experiencia en materia de ejecución?

¿Cómo la concibe dentro de sus tareas?

¿Qué tipos de casos se le presentan en materia de ejecución?

¿Cómo se entera de la existencia de un caso en ejecución?

Dentro del equipo, ¿quién se encarga de los casos de ejecución?

¿Qué tanta carga de trabajo tiene con relación a los casos de ejecución?

Preguntas secundarias y de profundización

¿Qué diferencias observa entre su trabajo en la etapa de investigación/enjuiciamiento y la etapa de ejecución?

¿Percibe algún problema particular en el proceso de ejecución?

¿Cree que la Fiscalía debería tener la competencia de ejecución?

¿Qué le parece la idea de una Fiscalía especializada en ejecución?

II. Otras actividades desarrolladas en el marco del proyecto

Conversatorio “El proceso de ejecución penal. Una oportunidad”¹⁵

Organizado por: Colegio de Abogados del Uruguay, Comisión de Derecho Penal

Fecha: 1º de agosto de 2023.

Temario y expositores:

- **Garantías del privado de libertad y actualidad legislativa.** Martín Fernández. Abogado defensor. Asist. en Derecho Penal de la FDer/Udelar. Investigador del Observatorio del Sistema de Justicia y Legislación.
- **Trascendencia de la pena y perspectiva de género.** La prisión domiciliaria como un camino posible. Valentina Piquinela. Abogada defensora. Miembro de la Comisión de Derecho Penal del CAU
- **Aspectos prácticos del proceso de ejecución penal** - Diego Gonzalez. Juez Letrado de Ejecución y Vigilancia de 5º turno. Prof. Asist. de Teoría del Derecho FDer/Udelar.
- **Moderador:** Florencio Macedo. Prof. Adj. de Derecho Penal de la FDer/Udelar. Investigador del Observatorio del Sistema de Justicia y Legislación. Presidente de la Comisión de Derecho Penal del Colegio de Abogados del Uruguay.

II Seminario Anual de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República

Organizado por: Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

Fecha: 23 de octubre de 2023

Mesa temática: Derecho penal y Criminología

Exposición: “Aproximación a la ejecución penal en el sistema acusatorio uruguayo”, a cargo del equipo del Observatorio del Sistema de Justicia y Legislación (Henry Trujillo, Daniel Zubillaga, Florencio Macedo, Martín Fernández y Sebastián Sansone).

¹⁵ Grabación disponible en: Conversatorio: El proceso de ejecución penal. Una oportunidad. - Colegio de Abogados del Uruguay (cau.org.uy)