Resumen: Reforma acusatoria y proceso de ejecución penal en Uruguay.

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

Resumen ejecutivo

La reforma acusatoria de 2017 generó profundos cambios en el sistema de justicia penal uruguayo. El presente estudio tiene como objetivo identificar el impacto de la reforma en la etapa de ejecución de las penas. Para ello se realizaron doce entrevistas semiestructuradas en profundidad a fiscales, jueces y defensores con competencia en ejecución penal. Del análisis de las entrevistas es posible identificar que la ejecución penal es una actividad secundaria en comparación con la de investigar; que es fundamentalmente llevada a cabo por los jueces de ejecución (incluso de oficio); y en la que existe un déficit importante de acceso a la defensa por la falta de recursos ante la masividad. Asimismo, se identifica el control del cumplimiento de la libertad a prueba como un verdadero desafío y como una actividad más trabajosa que el control judicial de la ejecución de la pena privativa de libertad. Se culmina con algunas recomendaciones para las agencias involucradas

Introducción

Este informe presenta los principales resultados del estudio realizado por el Observatorio Justicia y Legislación (OJL) entre 2023 y 2024 acerca del impacto de la reforma acusatoria en la etapa de ejecución penal. En general, las reformas acusatorias latinoamericanas generaron cambios estructurales en los sistemas de justicia penal, incluyendo el proceso de ejecución de las penas. En anteriores trabajos el OJL había analizado el funcionamiento del nuevo proceso en etapas de conocimiento, pero no se había realizado todavía un estudio sobre la etapa de ejecución. Debe recordarse que en el anterior proceso penal, en Uruguay la función judicial de ejecutar y vigilar el cumplimiento de las penas era asignada al mismo juez de la causa, aunque predominaba una concepción de la ejecución penal en la que se excluía a los jueces de la intervención en los avances de las personas privadas de libertad en el régimen progresivo de cumplimiento de la pena (salvo algunas excepciones).

El Código del Proceso Penal vigente (Ley 19.293 de 2014) dio 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, incluyendo la regulación del 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 objetivo de la investigación fue describir la implementación del proceso penal en la etapa de ejecución en el marco del código acusatorio. Como objetivos específicos se plantearon: 1) describir los casos que en la práctica son judicializados y los que no; 2)

establecer los fundamentos que justifican, en el discurso de los operadores, la intervención judicial en la ejecución; 3) describir la institucionalidad existente para la implementación de la ejecución.

El estudio se realizó con una estrategia cualitativa este trabajo abordará el proceso penal de ejecución con un diseño exploratorio (debido a la novedad del problema) y desde una perspectiva cualitativa. Se realizaron doce entrevistas a fiscales, jueces y defensores de Montevideo, Canelones y Paysandú. Se recopiló la bibliografía nacional en la materia y la normativa emanada de la SCJ

Principales resultados

En general se observa que los jueces tienen un rol central en la etapa de ejecución, donde disponen de mayores potestades que en la etapa previa. Sin embargo, esta centralidad ha sido también la consecuencia de un mayor énfasis de los fiscales en tareas de investigación y acusación, salvo cuando se trata de fiscalías especializadas. Todo esto se refleja en lo que parece ser el predominio de una concepción inquisitiva, o de rémoras inquisitivas, en esta fase del proceso. Las modalidades acusatorias quedan también desdibujadas por una mayor presencia del expediente escrito y la carencia, en muchas ocasiones, de inmediatez. La escasez de recursos también contribuye a acentuar la tendencia inquisitiva, pero no parece que sea el determinante más fuerte.

Esto es congruente con la centralidad del juzgado que se observa en la etapa de ejecución. Esto puede explicarse por el importante rol que ha adquirido la justicia en la vigilancia del respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. También porque en la fiscalía la etapa de ejecución se percibe como una tarea secundaria, en comparación con la etapa de conocimiento.

La escasez de recursos ha sido un tema recurrente en las entrevistas con los defensores, lo que se acentúa con el incremento constante de la población judicializada, tanto con penas privativas como con penas no privativas de libertad. La masividad se traduce en falta de servicios de apoyo administrativo y técnico, y debilidad de los sistemas de información y de los soportes informáticos.

Los entrevistados han subrayado su preocupación por los problemas encontrados en la ejecución de las medidas no privativas de libertad. En general, no se logra darles contenido adecuado. Parte del problema puede estar en un diseño normativo rígido, que deja poco margen para el ajuste técnico de la medida a las necesidades del condenado. Por otra parte, parece claro que el sistema penal no está tratando estrictamente con problemas de delincuencia, sino más bien con problemas de personas en situación de exclusión social.

Sin embargo, no se debería descartar que los problemas con la privación de libertad sean mencionados con menor énfasis debido a que no se tiene una conciencia clara de lo que sucede en la cárcel. Cuando se trata de la ejecución de penas privativas de libertad, lo que

se mencionan son problemas de coordinación interinstitucional, y de desajustes entre las formas organizativas de las instituciones y el tipo de tarea demandada por la situación.

Principales recomendaciones

Se recomienda la creación de unidades fiscales de ejecución penal permitiría centralizar el trabajo de las fiscalías en el proceso de ejecución penal. En paralelo, es necesario el fortalecimiento del rol de la defensa en la ejecución penal. Esto podría lograrse mediante el incremento de los recursos humanos y materiales, o mediante la instrumentación de otras formas de acceso al derecho a la defensa que involucren a las Facultades de Derecho o a los profesionales particulares. Además, es necesario que las defensas técnicas en ejecución cuenten con el apoyo de profesionales del área social (fundamentalmente, trabajadores y trabajadoras sociales).

Es recomendable aumentar la cantidad de instancias orales en aquellos casos en los que exista disputa y/o requieran la presencia del condenado para asegurar su día ante el tribunal, al tiempo que es importante fortalecer la gestión judicial, modernizándola.

Es necesario profundizar en la gestión de las libertades a prueba, pero el relevamiento realizado sugiere que no están funcionando bien.

Se recomienda también delimitar claramente las competencias de la administración penitenciaria y del Poder Judicial, ya que pueden existir supuestos en los que se generen disputas entre la actuación judicial y la administración penitenciaria. También es necesario establecer criterios de revisión judicial de las sanciones menores a 30 días.

Es necesario iniciar un proceso de revisión de la normativa para dotar de racionalidad punitiva al sistema, mejorando el abanico de respuestas no privativas de libertad y reformando aquellas que restringen derechos en la ejecución de la pena, fundamentalmente en privación de libertad.

También se recomienda mejorar la gestión de la información sobre la ejecución penal, promoviendo que las agencias involucradas comiencen a recolectar, sistematizar y publicar datos sobre la ejecución penal, generando los sistemas de información necesarios.

Finalmente, con relación a la enseñanza universitaria, se recomienda implementar instancias de formación de grado o posgrado que den cuenta de la ejecución penal.