

Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni

## REFORMA ACUSATORIA Y PROCESO DE EJECUCIÓN PENAL EN URUGUAY.

*HENRY TRUJILLO AROCENA (Observatorio Justicia y Legislación e Instituto de Sociología Jurídica, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.)*  
[henry.trujillo@fder.com.uy](mailto:henry.trujillo@fder.com.uy)

*DANIEL R. ZUBILLAGA PUCHOT (Observatorio Justicia y Legislación, Facultad de Derecho; Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.)*  
[daniel.zubillaga@cienciassociales.edu.uy](mailto:daniel.zubillaga@cienciassociales.edu.uy)

*MARTÍN FERNÁNDEZ CHIOSSONI (Observatorio Justicia y Legislación e Instituto de Derecho Penal y Criminología, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.)*  
[martinfernandez.ch@gmail.com](mailto:martinfernandez.ch@gmail.com)

---

**Resumen:** La reforma acusatoria de 2017 transformó profundamente el sistema de justicia penal uruguayo. Este estudio cualitativo, basado en doce entrevistas a fiscales, jueces y defensores con competencia en ejecución penal, identifica el impacto de dicha reforma en la etapa de ejecución de las penas. Los hallazgos indican que la ejecución penal es una actividad secundaria en comparación con la investigación, y es llevada a cabo fundamentalmente por los jueces de ejecución, incluso de oficio. Se percibe un déficit de acceso a la defensa debido a la falta de recursos ante la masividad de casos. Los operadores priorizan las tareas de investigación, y la ejecución se percibe como rutinaria y burocrática, especialmente para los fiscales. El control del cumplimiento de la libertad a prueba se identifica como el mayor desafío y la actividad más laboriosa, en contraste con el control judicial de la pena privativa de libertad. El sistema de ejecución muestra tensiones con el modelo acusatorio, manteniendo rasgos inquisitivos en la función judicial. El estudio subraya la necesidad de reorientar el proceso de ejecución hacia un programa más coherente con el modelo acusatorio y garantista.

**Palabras clave:** Reforma acusatoria; Ejecución penal; Operadores jurídicos; Justicia penal; Uruguay.

**Abstract:** The 2017 accusatory reform profoundly changed the Uruguayan criminal justice system. This qualitative study, based on twelve in-depth interviews with prosecutors, judges, and public defense attorneys with expertise in criminal enforcement procedures, aims to identify the reform's impact on the stage of penal enforcement. The findings reveal that criminal enforcement is a secondary activity compared to investigation, and it is mainly carried out by enforcement judges, often ex officio. There is a significant lack of access to counsel due to insufficient resources facing the high volume of cases. Judicial officers tend to prioritize investigative tasks, and enforcement is perceived as routine and bureaucratic,

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

especially by prosecutors. Monitoring compliance with is identified as the biggest challenge and a more laborious activity than judicial monitoring of custodial sentences. The enforcement system shows tensions with the accusatorial model, retaining inquisitorial features in the judicial function. The study emphasizes the urgent need to redirect the enforcement process toward a more coherent, accusatorial, and rights-guaranteeing framework.

**Keywords:** Accusatory reform; Criminal enforcement; Judicial officers; Criminal justice; Uruguay.

Forma de citar: Trujillo Arocena H.; Zubillaga Puchot D. R. y Fernández Chiossoni M. (2025). Reforma acusatoria y proceso de ejecución penal en Uruguay. *Prisiones. Revista digital del Centro de Estudios de Ejecución Penal*, 8, 29-48.

Recibido: 12-10-2025 | Versión final: 12-12-2025 | Aprobado: 13-12-2025 | Publicado en línea: 23-12-2025



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

## **REFORMA ACUSATORIA Y PROCESO DE EJECUCIÓN PENAL EN URUGUAY.**

**Henry Trujillo Arocena**  
**Daniel R. Zubillaga Puchot**  
**Marín Fernández Chiossoni**

### *I. Introducción.*

En la presente contribución proponemos explorar sobre el impacto de la reforma acusatoria en la etapa procesal de ejecución penal.<sup>1</sup> En Uruguay, se trata de un tema con escaso desarrollo, dada “cierta desatención” por parte de la academia en tratar de elaborar un programa de ejecución (Rodríguez, 2010, p. 9). Este artículo presenta los principales resultados del estudio realizado entre 2023 y 2024 acerca del impacto de la reforma acusatoria en la etapa de ejecución penal. En primer lugar, se presentan antecedentes sobre judicialización de la pena y el proceso de ejecución penal, con particular énfasis en el problema de su compatibilidad con el modelo acusatorio. Luego se expone la metodología empleada, consistente en una investigación exploratoria de tipo cualitativa en la que se utilizó la técnica de entrevista semiestructurada en profundidad orientada a conocer las opiniones y experiencias de doce operadores judiciales. A continuación, se presentan los resultados del análisis temático del *corpus* de entrevistas; y se finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones.

### *II. Antecedentes*

Durante las últimas tres décadas, América Latina ha experimentado una serie de reformas de la justicia penal orientadas a modificar drásticamente su dinámica de funcionamiento, un proceso comúnmente definido como el tránsito de un “modelo inquisitivo” a un “modelo acusatorio”. Según Sozzo (2020), estas reformas se han alentado y justificado reivindicando tres objetivos fundamentales: en primer lugar, generar una mayor capacidad de respetar y proteger las garantías y derechos de los imputados y de las víctimas; en segundo lugar, incrementar la celeridad de su funcionamiento, buscando producir mayor eficacia y eficiencia, lo que implica una mayor cantidad de casos resueltos en menor tiempo y con un menor gasto; y, finalmente, aumentar la transparencia de las instituciones estatales, facilitada por la oralidad y apertura de sus procedimientos, lo que permite que la ciudadanía presencie directamente los procesos y los resultados a los que arriban.

A nivel regional, Argentina marcó un hito fundacional en el desarrollo de estos procesos de reforma (Langer, 2007). Por el contrario, Uruguay se posicionó como una de las últimas naciones de América Latina en incorporar el modelo acusatorio de justicia penal. El proceso de discusión y aprobación fue excepcionalmente prolongado, durando cerca de

---

<sup>1</sup> La investigación fue desarrollada por el Observatorio Justicia y Legislación de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, en el marco del Programa de Desarrollo de Planes Estratégicos para fomentar la Investigación de Calidad en la Universidad. Además de los autores, en esta investigación también colaboraron Sebastián Sansone y Florencio Macedo.

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

veinte años, y se caracterizó por su complejidad, resistencias y arraigo político (Observatorio Justicia y Legislación, 2018a). Como prueba de esta dilación, se destaca la Ley 16.839 de 1997, un proyecto de Código del Proceso Penal que fue aprobado pero que jamás llegó a entrar en vigor. Finalmente, la reforma se materializó con la aprobación del Código del Proceso Penal (Ley 19.293, en adelante CPP) en el año 2014, que comenzó a regir el 1° de noviembre del 2017.

A ocho años de este hito histórico para la justicia penal uruguaya, uno de los aspectos que menos atención ha recibido por parte de la academia y el sector de políticas públicas de justicia es la ejecución penal. Esta omisión resulta paradójica, puesto que la judicialización de la ejecución es una característica definitoria del influyente Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica (Pellegrini, 2000), base de los actuales códigos acusatorios latinoamericanos.

Además, el control judicial de la actividad penitenciaria también ha sido catalogado como una exigencia de la concepción resocializadora de la pena (Mapelli, 1995),<sup>2</sup> discurso justificador del castigo del que es tributario el art. 26 de la Constitución uruguaya. Por cierto, 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 orientado hacia la minimización de la violencia estatal (Bombini, 2002).

Hasta hace poco, en Uruguay, el mismo juez que dictaba la sentencia era quien se encargaba de ejecutar y vigilar su cumplimiento. El único cambio práctico era el traslado del expediente de una oficina judicial a otra. 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 del periodo en el que aún regía el Código del Proceso Penal (Decreto-Ley 15.032 de 1980), la discusión académica y jurisprudencial se centraba en la naturaleza de la ejecución penal: si ésta constituía un proceso judicial o un simple trámite administrativo (Rodríguez, 2010; Charles y Longobardo, 2024). De hecho, la jurisprudencia predominante de los años noventa reflejaba una concepción que excluía a los jueces de la intervención en los avances del régimen progresivo de cumplimiento de la pena de las personas privadas de libertad (salvo contadas excepciones).<sup>3</sup> Esta dinámica es problematizada por la literatura, que señala cómo la justicia penal ha consolidado una distancia significativa con la cárcel, lo

<sup>2</sup> 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”.

<sup>3</sup> La sentencia 157/92 del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 2° turno, redactada por el Ministro Milton Carioli, señalaba que: “...la idea de resocialización es realmente utópica, pues es imposible con el estado actual de nuestros establecimientos penitenciarios. El mandato constitucional obliga al Estado a proporcionar todo lo necesario para la rehabilitación del recluso. Pero la justicia y los jueces no son responsables por esta situación. El juez debe aplicar la pena en forma lógica, sistemática y lo más cerca posible de las exigencias actuales de la sociedad, sin pasar por encima de la ley (...) Nadie ignora que la reclusión no logra nada, pero los Magistrados no son responsables de ello, ni de que no existan alternativas a la pena”.

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

que redundaba en que la prisión se perciba como ajena a su cultura judicial; aunque es el actor estatal que decide el encarcelamiento, el sistema judicial y fiscal tiende a autoexcluirse de la responsabilidad ante los problemas estructurales y la vulneración de derechos en contexto de encierro (Gauna Alsina, 2017).

El tránsito del modelo inquisitivo al modelo acusatorio fue crucial, ya que generó las condiciones necesarias para el enaltecimiento del proceso penal de ejecución. Este cambio impulsó la creación de una jurisdicción especializada en el control y la vigilancia de las penas (Comisionado Parlamentario, 2014). La necesidad de esta jurisdicción no era nueva: el Proyecto de Código del Procesal Penal de 2005 ya planteaba su creación para dar cumplimiento a las normas constitucionales y a los tratados internacionales, buscando fortalecer la inmediación y la celeridad en la etapa ejecutiva (Montedeocar, 2021).<sup>4</sup> Dicha especialización se materializó finalmente en 2014 con la promulgación de la Ley 19.226, que modificó el artículo 332 del Código del Proceso Penal (Decreto-Ley 15.032 de 1980) y creó el primer Juzgado Letrado de Ejecución en Montevideo.

El nuevo Código del Proceso Penal (CPP) aportó una mayor claridad y consolidación a la etapa de ejecución de la pena. No obstante, este avance se dio en un contexto de dispersión normativa donde aún coexisten y se mantienen vigentes antiguas normas penitenciarias. Adicionalmente, incluso después de su aprobación, la normativa procesal de ejecución fue objeto de modificaciones sustanciales antes de su entrada en vigor. La Ley 19.544 de 2017 es un ejemplo de ello, al introducir cambios en aspectos clave como la competencia de los Jueces de Ejecución y Vigilancia; la revocación de la libertad anticipada; y la derogación de figuras como 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 comprenden el “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 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.

Actualmente, existen nueve Juzgados Letrados de Ejecución y Vigilancia en Montevideo, donde también hay una Defensoría de Ejecución Penal compuesta por diez defensores públicos. En el resto del país también existen Juzgados Letrados de Ejecución y Vigilancia en algunas ciudades, concretamente: Canelones (3), Libertad (3); Maldonado (2), Rivera (2), Paysandú (1) y Salto (1). La Fiscalía solo cuenta con una unidad especializada

---

<sup>4</sup> Esta preocupación se encontraba también en el ámbito de la justicia como destacan Charles y Longobardo: “La creación de una judicatura especializada en ejecución de sentencia y vigilancia ya era una aspiración de la Suprema Corte de Justicia durante unos cuantos años. El ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Jorge Ruibal Pino en su trabajo “Proceso de ejecución dentro del proceso penal” destacaba ya en el año 2000 la necesidad de la creación de cargos de Jueces de Ejecución Penal, no sólo para controlar la vigilancia del cumplimiento de la condena sino para ocuparse más directamente del penado” (2024, p.3).



**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

en Canelones, con sede en la capital departamental y competente para actuar en todo el Departamento, cuyo antecedente es la Oficina de Ejecución de Sentencias.<sup>5</sup>

Este nuevo panorama normativo e institucional viene acompañado de una creciente demanda a nivel penitenciario. Como es sabido, una vez vigente el nuevo CPP la gran mayoría de casos empezaron a judicializarse por la vía del proceso abreviado,<sup>6</sup>

razón por la que el sistema comenzó a dictar sentencias condenatorias con más rapidez y en mayor cantidad. Esto disminuyó la cantidad de personas que estaban sin condena en prisión, que pasó de casi el 70% del total de personas privadas de libertad, en 2017, a poco más del 5% en 2024. Con el nuevo CPP también se incrementó la eficacia, con un incremento del 38% del promedio mensual de personas imputadas entre 2017 y 2019.<sup>7</sup> Es posible que esto haya contribuido al incremento de la población penitenciaria nacional, que alcanzó más de dieciséis mil personas privadas de libertad en 2025<sup>8</sup> (Comisionado Parlamentario, 2025), ya que la tasa de incremento anual de esta población pasó de un promedio de 3,3% entre 2010 y 2017, a un 5,6% entre 2018 y 2024.<sup>9</sup> Tampoco puede olvidarse el aumento en el número de medidas alternativas a la prisión, que para el año 2022 rondaban las 18.000 (Juanche, 2022).

En conjunto, puede argumentarse que la reforma del proceso penal y los cambios institucionales asociados produjeron un incremento en la actividad global del sistema. Estos factores -mayor cantidad de condenas, aumento bruto de la población sometida a justicia penal- podrían ser un indicio del aumento de la carga de trabajo y, por tanto, de una mayor relevancia de la etapa de ejecución penal.

Como consecuencia de este nuevo contexto, comenzaron a generarse tensiones en diversas áreas entre la administración penitenciaria y el Poder Judicial. El caso de los traslados es un ejemplo concreto de esta disputa en el proceso penal de ejecución. El conflicto escaló al punto que la administración penitenciaria reclamó esta facultad como competencia propia, ante lo cual la Suprema Corte de Justicia ha recomendado a los jueces y juezas que “resulta conveniente y de buena práctica coordinar con las autoridades del

---

<sup>5</sup> Creada por las Resoluciones 036/2021 y 599/2021 de la Fiscalía General de la Nación. De acuerdo con estas resoluciones, la Oficina de Ejecución de Sentencias de Canelones se creó por “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 1° y 2° turno, con jurisdicción en todo el Departamento de Canelones y con asiento en la capital departamental”.

<sup>6</sup> La información estadística del Poder Judicial para el año 2022 indica que el 99% de las sentencias de condena se dictan en procesos abreviados. Disponible en: Poder Judicial- Por materias- Penal.

<sup>7</sup> De acuerdo con el balance del funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación: a siete años de la puesta en funcionamiento del Código del Proceso Penal del año 2025.

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

<sup>9</sup> Estimaciones propias elaboradas a partir de información disponible en la página web del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario: Parlamento UY | Comisionado Parlamentario Penitenciario. Es interesante observar que este promedio aumenta a 7,8% en el período posterior a la instalación del nuevo CPP, si se elimina el año 2018, en el que disminuyó la cantidad de imputados.

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

establecimiento penitenciario y del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), los traslados de reclusos que de manera fundada requieran lo señores jueces”.<sup>10</sup>

Adicionalmente, el proceso de ejecución penal ha sido impactado por una marcada tendencia legislativa en política criminal orientada a la restricción o eliminación de institutos clave. Esta orientación busca reducir o suprimir beneficios como las salidas transitorias, la redención de pena por trabajo o estudio, y la libertad anticipada para ciertas categorías de delitos. Prueba de ello son las sucesivas modificaciones introducidas por las Leyes 19.446 (2016), 19.653 (2018), 19.831 (2019) y 19.889 (2020), que han limitado el acceso a derechos liberatorios y han consolidado a la prisión como la opción preferente (Rey y Zubillaga, 2019). Como resultado, y pese a la nueva formulación y reorganización que estableció el CPP vigente, el proceso de ejecución continúa operando dentro de un ecosistema normativo complejo y a veces contradictorio. Por ello, resulta imperativo un análisis profundo que permita reconducirlo hacia un programa de ejecución coherente con el modelo acusatorio y adversarial de justicia penal, y plenamente respetuoso de la Constitución y los Tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por el país.

Otro de los factores determinantes en materia de ejecución penal está dado por la reforma estructural del sistema de justicia penal tras la reforma acusatoria. En tal sentido, conviene observar en qué medida este cambio ha trascendido hacia todas las etapas del proceso, incluido el proceso de ejecución penal. Por ejemplo, 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 (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, 2018, pp. 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, 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, 2022, pp. 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

---

<sup>10</sup> Circular SCJ N° 133/2021 del 18 de noviembre de 2021. 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.

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

estudio por quienes poseen un interés legítimo en la solución del caso penitenciario” (Alderete, 2022, p. 360).

En Uruguay, la tensión entre el modelo acusatorio y la ejecución penal ha sido específicamente analizada por Reyes y Rampoldi (2020). Estos autores sostienen que el Código del Proceso Penal (CPP) vigente centra la función del Fiscal exclusivamente en la etapa de conocimiento, al identificarlo como titular de la acción penal, y omite referir concretamente su rol durante la etapa de ejecución (p. 340). Respecto a la función judicial, consideran que resulta difícil sostener la imparcialidad del tribunal de ejecución, puesto que su misión de controlar el cumplimiento de las penas es de naturaleza oficiosa. Argumentan que ciertas normas incluso obligan a los jueces a realizar esta supervisión sin el impulso de ninguna parte, lo que transforma al tribunal en un órgano con rasgos inquisitivos (p. 341). Bajo este panorama, los autores identifican situaciones en la ejecución que tensionan el principio acusatorio, como cuando la Fiscalía no se opone a un derecho liberatorio o a la intensificación de una libertad a prueba, y el tribunal decide imponer una solución más gravosa para el penado; o, incluso, cuando se revoca una libertad a prueba por incumplimiento grave sin que medie un pedido expreso de la Fiscalía (Reyes y Rampoldi, 2020).

Todos estos cambios normativos e institucionales operan, además, en el contexto de una realidad penitenciaria cada vez más compleja y crítica, caracterizada por el hacinamiento y las condiciones de reclusión del sistema carcelario nacional. Este escenario estructuralmente deficitario conlleva a prever un aumento significativo de la demanda de casos penitenciarios y, por consiguiente, la urgente necesidad de generar dispositivos judiciales adecuados para intervenir en un marco garantista y coherente con el modelo acusatorio. Finalmente, se observa una falta de armonización o dispersión normativa que amerita la sistematización urgente de las reglas sobre ejecución de la pena. En tal sentido, resulta crucial delimitar con mayor claridad qué conflictos o casos penitenciarios deben someterse al control jurisdiccional, así como analizar las dinámicas procesales que se desarrollan en torno a los mismos, un aspecto que justifica la investigación que se presenta a continuación.

### *III. Metodología.*

Para esta investigación se optó por un diseño exploratorio, justificado por la escasez de estudios previos sobre el funcionamiento específico de la justicia de ejecución penal en Uruguay. Este diseño ofrece la ventaja de la flexibilidad en el uso de las técnicas y una apertura en la generación de resultados, lo cual es fundamental al desconocer las variables actuantes en los grupos de estudio.

La técnica de investigación empleada fue la entrevista semiestructurada en profundidad. De acuerdo con la categorización de Corbetta (2007), que clasifica las entrevistas por su grado de restricción y la libertad para incorporar estímulos, la entrevista semiestructurada ofrece una libertad parcial. Consiste en una conversación con preguntas prefijadas que, no obstante, permite la integración de nuevos interrogantes emergentes, así como una apertura en las respuestas de los sujetos. Esta flexibilidad fue esencial dado el carácter novedoso del estudio en el país, buscando arribar a resultados que permitan comprender las diferencias con otras investigaciones.



**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

La muestra fue teórica (o intencional), buscando sujetos que cumplieran con características específicas de interés para la entrevista, considerando criterios como sexo, edad, lugar de ejercicio laboral y tipo de profesión. En una primera etapa, se priorizó entrevistar a Fiscales con más de cinco años de experiencia. Esta decisión se basó en la mayor relevancia que adquirieron tras la reforma acusatoria al dirigir la investigación penal y ejercer la pretensión punitiva, sumado al factor planteado por Alderete (2022; 2018) respecto de su rol en la etapa de ejecución. En una segunda etapa, el trabajo de campo se extendió a jueces y defensores con competencia y experiencia en la ejecución penal.

En total, se realizaron 12 entrevistas semiestructuradas en profundidad a fiscales ( $n=5$ ) jueces de ejecución, ( $n=4$ ) y defensores públicos ( $n=3$ ). Las entrevistas se llevaron a cabo presencialmente en los lugares de trabajo o por videoconferencia y fueron grabadas, salvo una por falta de autorización del participante. A todos se les garantizó el anonimato y la confidencialidad. Por esta razón, al parafrasear sus comentarios, solo se indicará su función (ej.: Fiscal 1; Juez 2; Defensor 3), omitiendo jurisdicción o cualquier dato identificatorio (utilizando el masculino genérico). Dado el carácter exploratorio, no se buscó saturar las categorías emergentes con más entrevistas, pero las respuestas obtenidas mostraron una alta consistencia en la mayor parte de las dimensiones analizadas.

Las entrevistas desgrabadas fueron analizadas mediante el método de análisis temático, que permite identificar y organizar sistemáticamente temas o patrones de significado en la información cualitativa. Este análisis se realizó siguiendo las seis etapas propuestas por Braun y Clarke (2012): 1) familiarización con la información; 2) generación de códigos iniciales; 3) búsqueda de temas; 4) revisión de temas; 5) definición de temas; y 6) exposición de los resultados del análisis.

**IV. Resultados.****IV.1. Los casos de ejecución penal y la carga de trabajo.**

Durante las entrevistas, los participantes mencionaron varios tipos de casos con los que trabajan. En general, coinciden en que la mayor parte de la tarea de ejecución penal es ocupada por “temáticas bastante reiterativas” (Juez 2), tales como: solicitudes de libertades anticipadas, salidas transitorias, asignaciones de turno, redención de pena y notificación de reliquidación de pena, extinción de pena, control de sanciones, y diversas situaciones relativas a las libertades a prueba (o libertades vigiladas antes de su derogación por la Ley 19.889). Especialmente, destacan que lo más frecuente son los controles de las libertades a pruebas, las salidas transitorias y las libertades anticipadas. Eso no implica que no existan excepciones, que obligan a los operadores a salir de la rutina y enfocarse en un caso particular, como un recurso que las partes deban interponer (Fiscal 1).

Sin embargo, cabe hacer una distinción entre lo que es la tarea de ejecución cuando la persona condenada cumple un régimen privativo de libertad, y lo que es el régimen de libertad a prueba (Juez 3). En ambos casos las acciones a emprender se perciben como reiteradas, y da lugar a una percepción rutinaria de la función. Sin embargo, existen situaciones que obligan a los operadores a salir de la rutina y enfocar su atención en el caso. Como se verá después, algunas de estas situaciones especiales están dadas por problemas de salud en casos de privación de libertad, y algunos *habeas corpus* -incluso colectivos- por las deficientes condiciones de encierro.

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

Defensores y fiscales señalan que la carga de trabajo es excesiva. Esto ya era planteado en entrevistas realizadas en el año 2018 (Observatorio Justicia y Legislación, 2018b), incluso por los fiscales, pese a que con la reforma implementada en 2017 se habían creado nuevas fiscalías. En total, ese año existían 92 turnos con 311 fiscales, entre titulares y adscriptos. Para el año 2024, las fiscalías habían aumentado a 111 (Fiscalía General de la Nación, 2025), lo que representa un incremento de algo más del 20%, aunque en ese mismo período la población en cárcel creció un 31%. Con respecto a los defensores, había 135 que tenían competencias penales en 2018, aunque solo 17 se especializaban en ejecución penal (Observatorio Justicia y Legislación, 2018b). Para 2025, la lista de autoridades del Poder Judicial incluía 126 defensores que podían tener competencia en ejecución penal.<sup>11</sup>

Los entrevistados señalan que la carga de trabajo más importante deriva de las situaciones de libertad a prueba. Se subraya la dificultad de ubicar a las personas en régimen de libertad, especialmente debido a la gran cantidad de incumplimientos. La carga de trabajo parece ser más sentida en el caso de los defensores. Según su relato, la cantidad de casos que deben atender ha llevado a la utilización rutinaria de videoconferencias, lo que conlleva una probable pérdida de calidad del servicio. También aparecen situaciones complejas en privación de libertad, especialmente por problemas de salud, que requieren coordinaciones complejas. Se volverá sobre esto más adelante.

*IV.II. La (ir)relevancia de la ejecución penal y sus diferencias con la etapa de conocimiento.*

Uno de los aspectos implícitos en las entrevistas era el lugar que ocupaba la ejecución dentro de la distribución de tareas, lo que habla de la jerarquía que tiene esta fase del proceso. Según un fiscal, la materia central para este órgano es “la investigación y los juicios, no la ejecución”, la que además les “quita tiempo para las investigaciones” (Fiscal 1).

Precisamente, en el caso de los fiscales, se destaca como dificultad la superposición de tareas cuando el mismo operador reúne la función de investigar y actuar tanto en la etapa de conocimiento como de ejecución:

“... 40% o 35% del trabajo nuestro de la fiscalía de [materia] es ejecución; y cuando uno está diseñando una operación, que tiene que estar trabajando con reuniones periódicas con diferentes equipos policiales para gestionar casos, liderar investigaciones que requieren trabajo de inteligencia, con muchas personas involucradas, con muchos bienes, claro, cuando de repente uno está trabajando y queriendo poner la cabeza en eso [en la investigación], dice, “pucha”... Uno se distrae un poco de la tarea”. (Fiscal 5)

Esta “distracción” puede deberse en parte a que, en gran medida, la liturgia del expediente normalmente viene acompañada de vistas, traslados, plazos, etc., que implican un abandono de las tareas de investigación para abocarse al estudio de estos expedientes

---

<sup>11</sup> Elaboración en base a datos del Informe anual del Observatorio Justicia y Legislación (2018b); el Balance del funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación de 2025; y la lista de autoridades del Poder Judicial de 2025.

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

que implican un plazo perentorio para expedirse. Algunos entrevistados señalan que terminan priorizando las tareas de investigación en detrimento de la ejecución:

“Se advierte sí, que le dan una menor importancia a la materia de ejecución, porque muchas veces están en otros asuntos, [...] porque la Fiscalía trabaja en todo [y] tienen vacantes, licencias y demás. Entonces, nosotros nos encontramos esperando un fiscal para una audiencia y no va a venir, no viene [porque] tiene una audiencia en la OPEC, porque está solo en la Fiscalía, porque está [trabajando con] once detenidos”. (Juez 4)

#### *IV.III. La centralidad del juzgado de ejecución y vigilancia.*

Como se deduce de lo anterior, los entrevistados tienden a ver a esta etapa como secundaria. En estos casos la tarea misma se ve como poco interesante, dado que se acerca a la función anterior de la fiscalía como dictaminante. Para los fiscales, la mayoría del tiempo la tarea de ejecución es más bien una tarea de control, más parecida a un control rutinario o administrativo:

“La parte de ejecución es como más burocrática, porque es más de control. Vemos si un muchacho dejó de cumplir, si no cumplió, si la planilla dice si cometió nuevo delito o no.... Es como más objetivo. Si no está el papel, hay que pedir el papel.” (Fiscal 2)

Por esa razón, se tiende, por parte de los fiscales, a dejar las cosas en manos del juez. Los jueces y defensores suelen estar especializados, y eso puede contribuir a que le encuentren más sentido al trabajo.

La actividad de ejecución gira principalmente alrededor del juzgado. Como se ha visto, los fiscales se limitan a seguir las demandas emitidas por el juzgado. Los defensores parecen tener más incidencia en el desarrollo de la ejecución, pero aún así dependen de las disposiciones del juez.

Un elemento que contribuye a esta centralidad del juzgado es que son estos los que con mayor frecuencia visitan las cárceles. Los entrevistados atribuyeron ese hecho a que los fiscales, y particularmente los defensores, tienen poco tiempo para hacer los desplazamientos. A eso se suman algunas restricciones institucionales. Uno de los jueces describe así la situación:

“En las visitas de cárcel me entrevisto con los presos, y yo pongo [en el informe] que no conocen a las defensas. La verdad es que no llegan a conocer [al abogado], no saben, se sorprenden cuando vas y es la primera vez que viene alguien. O sea,[dicen:] hace un año que estoy, es la primera vez que veo a alguien. Y lo hemos hablado con las defensas, y claro, a las defensas lo que pasa es que su obligación de ir es una vez cada dos meses, y la cárcel le limita hasta 10 presos por vez [...] es imposible llegar a que conozcan todos a la defensa” (Juez 3).

#### *IV.IV. El rol de la defensa*

Como ya se ha visto, las defensorías tienen una importante carga de trabajo, lo que redundará en una pérdida de calidad del servicio. Una forma de responder a la carga del trabajo es la fragmentación del patrocinio:

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

“Yo creo que es la forma que tiene la Defensoría de organizar el trabajo con los recursos que tiene, porque si no, no se justifica. Es la forma de decir “si no se fracciona así, no se puede cubrir todo”. Entonces, ¿y eso en qué va? En perjuicio del justiciable, porque se le fracciona la Defensa”. (Defensor 2)

Algunos entrevistados señalan problemas de los justiciables para acceder a la defensa, incluso a veces acentuado por las rigideces burocráticas del sistema penitenciario (por ejemplo, se limita a diez, en algunos casos, la cantidad diaria de privados de libertad que pueden ser entrevistados por un abogado). De cualquier manera, hay una tensión perceptible entre la calidad de la defensa, que como se lee en las entrevistas a los defensores, implica una comprensión global de su situación que incluye la atención a su familia, y la necesidad de utilizar eficientemente los recursos. En la práctica, los abogados terminan organizando el trabajo de manera que permita atender a toda la demanda.

*IV.V. La oralidad y la inmediación en la ejecución penal*

El uso de la audiencia en el proceso de ejecución suele mostrar particularidades que derivan tanto del contexto “acusatorio” del proceso penal como de la tradición “inquisitiva” de la ejecución. Al menos uno de los entrevistados ha señalado la permanencia del proceso escrito y la debilidad del principio acusatorio. La presión por el volumen de casos obliga a los operadores a seleccionar qué casos se pueden tratar de forma “administrativa” y qué casos ameritan la celebración de una audiencia oral y eventualmente contradictoria. En general, los participantes refirieron que las audiencias suelen ser convocadas en situaciones de incumplimiento de la libertad a prueba, en las que no se desenvuelve un verdadero contradictorio:

“Acá las únicas audiencias a las que vamos nosotros, la única oralidad, es cuando se cita a una persona por un incumplimiento de alguna medida. Después todo lo demás es escrito. Es demasiado (...) Es que en realidad las únicas audiencias que nosotros vamos, no son audiencias de debate, son audiencias muy cortas, muy pequeñas, donde se le advierte a la persona que debe cumplir y no mucho más. (Defensor 1)

*IV.VI. Diferencias entre la ejecución de penas privativas de libertad y la libertad a prueba*

Posiblemente, uno de los temas centrales en la ejecución es el control de ejecución de la libertad a prueba, especialmente en la resolución de los incumplimientos, que son sumamente frecuentes según los participantes. Las razones señaladas por los entrevistados se relacionan todas con la situación de vulnerabilidad (o de exclusión) en que se encuentran los condenados. Debido a esto, hay casos en que las personas no entienden las obligaciones que contraen, o incluso existen casos en que las personas no pueden pagar el transporte hasta el lugar donde deben presentarse. No obstante, algunos entrevistados señalan que también suele haber poca voluntad de cumplir con las obligaciones. Puede interpretarse, al menos como hipótesis, que la ausencia de voluntad de cumplir tiene también relación con la exclusión, a través de la ausencia de percepción de legitimidad del conjunto del sistema. En su conjunto, los incumplimientos también hacen evidentes los

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

problemas de coordinación y falta de adaptación de la burocracia penal al tratamiento de situaciones complejas, lo que se discutirá en el siguiente apartado.

En general, rigidez normativa (baja autonomía de los jueces para ajustar las medidas al sujeto) y rigidez administrativa (que se traduce en problemas de coordinación interinstitucional) terminan generando un problema de incumplimientos que, como se ha visto, debe resolverse en audiencias, y termina recargando de trabajo al sistema en su conjunto (sin mencionar que es muy poco eficaz para promover la integración social del condenado). Este es un punto central en la ejecución, y quizás en todo el funcionamiento del sistema penal, habida cuenta de que podría ser una variante de la política de seguridad estimular la aplicación de este tipo de penas.

Por otra parte, las situaciones vinculadas a la privación de libertad también son frecuentes y en ocasiones pueden ser difíciles de resolver. El primer problema obvio deriva de la cantidad de personas en cárceles y las malas condiciones de reclusión. Esto hace aparecer problemas de coordinación. Por ejemplo, para el cumplimiento de plazos, o para coordinar situaciones no rutinarias, típicamente problemas de salud que requieren el traslado de prisioneros a un hospital. Sin embargo, las declaraciones de algunos entrevistados hacen pensar que, más allá de la superpoblación, hay procedimientos administrativos mal diseñados o ejecutados:

“Hacemos muchas solicitudes de traslados porque las personas que se encuentran privadas de libertad quieren traslado a otras unidades (traslados del módulo), y [...] sus solicitudes no acceden a los funcionarios penitenciarios. Dicen que se los dan y no saben si llegan, qué pasa. Entonces, nosotros hacemos la solicitud a la oficina, pero que también queda en una solicitud. No le puedo hacer el seguimiento, qué pasó, en dónde está, pasó a la Junta, no pasó a la Junta, qué se resolvió. No nos notifican tampoco, o sea, no recibimos una notificación en qué está el trámite, una actualización del trámite”. (Defensor 2)

***IV.VII. El problema de la coordinación institucional***

Una observación reiterada en los fiscales es el carácter rutinario de buena parte de su tarea. La reiteración de las características de los casos –por ejemplo, las revocaciones de libertad a prueba por incumplimiento, las reliquidaciones de pena- parece llevar a estandarizar soluciones y concentrar la atención en la etapa de conocimiento, que además seguramente resulte más interesante. Pero también hay evidencia de esta tendencia a estandarizar soluciones en las respuestas de los defensores, o generando mecanismos que pueden redundar en pérdida de calidad, como las entrevistas por video.

“[Se trabaja] con muchas dificultades, porque cada vez hay más asistidos que lógicamente tienen el derecho a tener al defensor presente, pero se dificulta cada vez más por la cantidad de personas que reclaman del servicio. [...] Es por videoconferencias, es que no hay otra forma. Te das cuenta de que cada defensor tenemos, promedio, [...], 450 presos. Es muy difícil. Lo ideal sería concurrir a una cárcel. Es imposible...” (Defensor 5)

Es obvio que esta tendencia responde a una carga de trabajo que siempre se describe como excesiva. En cualquier caso, la sistematización de operaciones es una estrategia usual y recomendable en cualquier organización. Sin embargo, en el caso de la



**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

ejecución penal la sistematización parece depender de la organización que cada operador y cada oficina logra darse, sin que existan procedimientos generales fuera de los establecidos en el Código u otra normativa de similar nivel.

Por regla general, lo que se hace es separar los casos complejos, que requieren atención especial, de aquellos rutinarios. Los casos complejos son de dos tipos: los incumplimientos de la libertad a prueba, y las coordinaciones para la atención de salud en privación de libertad, así como otras situaciones comparables que afectan derechos básicos de los prisioneros. Aquí se propondrá, a título de hipótesis, que en ambos casos se está frente a problemas de coordinación interinstitucional y de desajustes entre las formas organizativas de las instituciones y el tipo de tarea demandada por la situación. Esta situación deriva sobre todo de la población con la que se trata, caracterizada por ser vulnerable en varios aspectos, lo que se hace especialmente visible en el caso de los incumplimientos de libertades a prueba.

Cuando se trata de la atención de salud de privados de libertad, aparecen problemas complicados de resolver en tanto requieren coordinación de horarios, disponibilidad de vehículos y de custodias. Esto es también un problema interno del Instituto Nacional de Rehabilitación, ya que es frecuente que las personas no puedan realizar actividades por falta de personal de custodia o transporte. Un reciente informe sobre el sistema penitenciario señala que “si bien existe una Mesa de Salud en la que participan distintos actores vinculados a la temática, los problemas de articulación interinstitucional son frecuentes. Entre otras cosas, existen importantes dificultades en las conducciones a los centros de salud externos, y se pierden muchas coordinaciones debido a la ausencia de custodias o de móviles.” (Vigna, 2024, p. 111).

Estos problemas de coordinación terminan complicando el acceso a la justicia de los justiciables, pero también de sus familias, especialmente cuando éstas intentan apoyar a los condenados en los trámites burocráticos dentro de la cárcel. A esto se suma, como problema de coordinación, la debilidad de los canales de comunicación entre los organismos.

Las situaciones de incumplimiento de penas de libertad a prueba pueden vincularse con las características de la población, en general vulnerable o directamente en exclusión, sin excluir la falta de voluntad para cumplir los compromisos. Esto lleva a unir, al problema interno de coordinación interinstitucional, la necesidad de contextualizar las circunstancias de cada caso, lo que es contradictorio con la estandarización.

**V. Conclusiones.**

El impacto de la reforma procesal de 2017 en la ejecución penal uruguaya se define por una tensión fundamental entre la aspiración al modelo acusatorio y las persistentes rémoras inquisitivas. Se observa que los jueces de ejecución tienen una centralidad con mayores potestades que en la etapa de conocimiento. Esta preponderancia no sólo es consecuencia del diseño institucional, sino también de un mayor énfasis de los fiscales en la investigación y acusación, relegando la ejecución a una tarea secundaria. De este modo, las modalidades acusatorias se desdibujan por el predominio del expediente escrito, la falta de inmediatez y la escasez de recursos, acentuando una concepción más inquisitiva de la fase ejecutiva.

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

Ahora bien, más allá de las formas, conviene plantearse las ventajas de centrar la función de ejecución en el juez frente a las ventajas de generar un proceso de controversia con un juez imparcial, al modo acusatorio. En principio, la modalidad acusatoria debería dar más garantías al condenado, toda vez que va a la contradicción en igualdad de condiciones teóricas con la fiscalía. Sin embargo, el hecho de que en este caso se trate de personas cuya seguridad y derechos están supervisados directamente por el Estado, lleva a pensar si la figura de un juez tutelar no es más apropiada. Especialmente pensando que, en los hechos, la contradicción no se da entre la fiscalía y la persona condenada, sino entre esta y la prisión.

Como viene de decirse, un aspecto evidente de la configuración actual del proceso de ejecución es la centralidad del juzgado. Esto puede deberse tanto al diseño institucional como a las prioridades que los fiscales asignan a estas tareas. Asimismo, también 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. Entre otros elementos a tomar en cuenta, es relevante destacar que actualmente, los jueces son quienes realizan visitas a las cárceles, algo que fiscales y defensores solo pueden hacer marginalmente, lo que hace que la función tuitiva de los jueces sea difícil de reemplazar.

Algo similar puede ocurrir cuando se trata de condenados que cumplen su pena en libertad, ya que los incumplimientos tienen que ver en buena medida con limitaciones en las condiciones de vida o capacidades de las personas, más que en una voluntad de infracción propiamente dicha.

Un tema para discutir es si esta función de los juzgados de ejecución y vigilancia no debería ser ampliada, incluyendo la supervisión de aspectos disciplinarios que actualmente están bajo la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación. En el caso de Uruguay es claro que, el proceso de ejecución tiene notas inquisitivas y le otorga potestades a la autoridad judicial que lo transforman en un “órgano mixto jurisdiccional y ejecutor” (Alderete, 2022, p. 190).

En cuanto a la fiscalía, como se ha visto, la ejecución se percibe como una tarea secundaria, en comparación con la etapa de conocimiento, y esto es claramente más visible entre los fiscales que no tienen especialización en ejecución. El hecho de que los fiscales vean esta tarea como secundaria puede responder también a diferencias de interpretación respecto al rol asignado por el nuevo CPP, ya que algunos entrevistados entienden que esa participación no es preceptiva salvo cuando está indicada expresamente por la ley. Incluso, dado que en general responde a situaciones de tipo administrativo, que no requieren investigación, podría argumentarse que no es eficaz asignar esas funciones a los fiscales.

En cualquier caso, el carácter secundario de la tarea está muy vinculada a la rutinización de los procedimientos de ejecución, que dejan poco margen para una evaluación sustantiva. Es decir, al existir un apoyo escaso a los procesos educativos o de formación para el trabajo, o de reinserción en el caso de medidas de libertad a prueba, se acentúa el ritualismo de los procedimientos y se pierde contenido sustantivo, lo que se traduce en un menor interés de los operadores.

Pasando a la defensa, la escasez de recursos ha sido un tema recurrente en las entrevistas, lo que se acentúa con el incremento constante de la población judicializada, tanto con penas privativas como con penas no privativas de libertad. En cualquier caso, la

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

masividad se traduce en falta de servicios de apoyo administrativo y técnico, especialmente para las defensas, y debilidad de los sistemas de información y de los soportes informáticos.

Como se ha visto, los problemas vinculados a la ausencia de sistemas de información han sido parcialmente remediados con la adopción de medidas *ad hoc* de registro y seguimiento por parte de los operadores, pero al no tratarse de procedimientos sistemáticos y protocolizados, arriesgan caer en la heterogeneidad y la discontinuidad.

En general, los entrevistados han subrayado su preocupación por los problemas de las medidas no privativas de libertad. 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. Por ejemplo, con las cifras de violencia oculta. También debido a esto, un mayor compromiso judicial con la ejecución, y una mejora de los sistemas de registro, podrían ser medidas relevantes a tomar.

El control de las medidas alternativas a la prisión se destaca como una falla relevante del sistema, que no logra darles contenido adecuado. Parte del problema puede estar en un diseño normativo rígido, que prescribe medidas de forma general, dejando poco margen para su ajuste técnico 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. De allí que el tratamiento de estos casos debería contar con el apoyo de servicios sociales de forma fluida y coordinada. Esto, sin pasar por alto la necesidad de una coordinación más fluida al interior del sistema, incluyendo la policía y la Dirección Nacional de Medidas Alternativas.<sup>12</sup>

También parece haber una tensión continua entre la atención integral de la persona y la administrativización de la ejecución penal. Por una parte, la necesidad de contextualizar las circunstancias de cada caso, particularmente cuando se dan incumplimientos de pena en libertad, choca con la necesidad de tramitar miles de situaciones y realizar coordinaciones complejas entre instituciones sobrecargadas.

Es imperativo cuestionar la adecuación estructural del sistema penal en función de sus propios fines. Estos objetivos son complejos y a menudo contradictorios: la finalidad de la pena en la fase de ejecución difiere notablemente de la implícita en la fase de conocimiento. A esto se suma la tensión constante entre los modelos de privación de libertad (incluidas las medidas alternativas), que oscilan entre el énfasis en la rehabilitación y el énfasis en la incapacitación. Naturalmente, ninguna de estas metas es alcanzable en abstracto, pues su concreción está intrínsecamente limitada por las condiciones de la población y de la sociedad en general.

Una política centrada en la incapacitación de la población de condenados implica objetivos más sencillos y por tanto tareas menos complejas que una política que apunte a la rehabilitación. En el primer caso, el proceso de ejecución puede adoptar una forma tan estandarizada como la que existe actualmente, o incluso más. De hecho, se podría pensar en la solución de los problemas de gestión mediante la inversión en sistemas de

---

<sup>12</sup> Con esto no se busca afirmar que la cuestión resida únicamente en las medidas alternativas y su control jurisdiccional, ni que la pena privativa de libertad esté exenta de desafíos en su ejecución judicial. Es probable que muchas de las dificultades inherentes a la cárcel sean menos visibles o permeables al control judicial, quedando incluso opacadas dentro de la propia institución penitenciaria, como sucede con la violencia intrapenitenciaria (Trajtenberg y Sánchez, 2024).

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

información que actualicen en tiempo real la situación de cada condenado, incluyendo incumplimientos o infracciones reglamentarias, que podrían ser solucionadas de forma relativamente formal con bajo costo. La organización podría adoptar la forma de una burocracia formalizada donde la tarea del juez se restringiría a la decisión de casos dudosos. Obviamente, esta forma de tratamiento no tiene en cuenta los problemas de integración social y eventualmente podría recrudecerlos.

La alternativa, poner el énfasis en la rehabilitación, implica objetivos y tratamientos complejos, y por tanto un diseño de política criminal que distinga distintas necesidades en distintos momentos, y adopte formas de organización adecuadas a cada caso. En este escenario, debería discutirse si el proceso de ejecución se flexibiliza para dar respuestas “a medida”, o si se adoptan formas alternativas de resolución de conflictos que no pasen por la judicialización, al menos en las ocasiones en que no haya conflicto de derechos fundamentales, de manera que no haya que tensionar al proceso judicial y llevarlo por fuera de su tradición organizativa. Esto es, obligar a jueces, fiscales y defensores a actuar como “terapeutas del vínculo social” (Rosanvallon, 1995) o “magistrados del sujeto” (Garapon, 2021).

Con esto, se hace referencia a la tendencia a que el juez aplique menos una pena preestablecida y más una serie de medidas ajustadas a las necesidades del individuo, como órdenes para recibir tratamientos, e incluyendo decisiones sobre sus vínculos fundamentales, tales como los hijos (decisiones sobre tenencia, pensiones, etc.). Al operar así, se acercan a un modelo de magistratura que, si bien podía tener antecedentes, por ejemplo, en la justicia de adolescentes, entra en contradicción con las concepciones clásicas, liberales, de lo que es el rol de los jueces, más aún en un sistema acusatorio. Se trata de un cambio de paradigma que, al menos en Uruguay, debe ser objeto de mayor debate.

**Referencias**

- Alderete, R. (2022). *Derecho Procesal de Ejecución Penal*. Tomo I. Fundamentos. Editores del Sur. ISBN: 978-987-8418-62-9.
- Alderete, R. (2018). *Acusatorio y ejecución penal*. Editores del Sur. ISBN: 978-987-42-7313-0.
- Bombini, G. (2002). La judicialización de la ejecución de la pena en la Provincia de Buenos Aires: notas sobre un proceso inconcluso. Recuperado de: [LA JUDICIALIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES : NOTAS SOBRE UN PROCESO INCONCLUSO](#)
- Braun, V. y Clarke, V. (2012). Thematic analysis. En: H. Cooper, P. M. Camic, D. L. Long, A. T. Panter, D. Rindskopf, K. J. Sher (editores). *APA Handbook of research methods in psychology Vol. 2: research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological*, 57-71. doi.org/10.1037/13620-000
- Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (2025). *Informe especial del Comisionado Parlamentario Por un Pacto de Estado: recomendaciones para avanzar en reforma penitenciaria (medidas inmediatas y acciones de mediano plazo)*. Recuperado de:

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe\_Especial\_PactoEstado.pdf

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

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

Charles, L., Longobardo, E. (2024). *Ejecución Penal*. La Ley Uruguay. ISBN: 9789915071315.

Fiscalía General de la Nación (2025): *Balance del funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación*. Recuperado de <https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/datos-y-estadisticas/estadisticas/balance-del-funcionamiento-fiscalia-general-nacion>

Garapon, A. (2021). *El juez y la democracia. Una reflexión muy actual*. Ediciones Olejnik. ISBN: 9789563929829.

Gauna Alsina, F. (2017). Detrás del castigo. Primeras aproximaciones a la relación de la justicia penal con la prisión. *Derecho y Ciencias Sociales (Estudios actuales sobre la justicia penal)* N° 17, pp. 44-69. ISSN 1852- 2971.

Juanche, A. (2022). *Consultoría Mapeo de Alternativas a la Privación de Libertad*. Comisionado Parlamentario - PNUD - ONU - Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Recuperado de: [Informa final Mapeo de Medidas Alternativas Juance](#)

Langer, M. (2007). *Revolución en el proceso penal de América Latina*, Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Recuperado en: [Microsoft Word - Cuadernillo formato CEJA con ediciones de Langer1.doc](#)

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

Montedeocar Fernández, I. (2021). *Código del Proceso Penal de la República Oriental del Uruguay*. 2° edición. Fundación de Cultura Universitaria. ISBN: 978-9974-2 1138-4.

Observatorio Justicia y Legislación (2018a). *Antecedentes y marco normativo del nuevo Código del Proceso Penal*. Recuperado de: [Antecedentes y marco normativo del nuevo CPP.pdf](#)

Observatorio Justicia y Legislación (2018b). *Informe anual 2018: El funcionamiento del nuevo CPP en el primer año de implementación*. Facultad de Derecho (UDELAR). Recuperado de: <https://www.fder.edu.uy/node/1864>

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.org/10.18800/derechopucp.200001.030

Rey, R., Zubillaga Puchot, D. (2019). Apuntes sobre algunos dispositivos y prácticas del sistema de justicia penal dirigidos hacia el encierro como opción preferente En: Servicio de Paz y Justicia (ed.) *Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2019*, pp. 159-167, Servicio de Paz y Justicia. ISBN: 978-9974-564-47-3

Reyes, M., Rampoldi, D. (2020). Ejecución Penal: Acusatorio-Aspectos controvertidos y ley 19.889. En: Asociación de Magistrados del Uruguay. *Estudios sobre el nuevo*



**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**

*proceso penal*, tomo II. pp. 335-362). Fundación de Cultura Universitaria. ISBN: 9789974211551.

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

Rosanvallon, P. (1995) *La nueva cuestión social*. Editorial Manantial. ISBN: 950-9515-95-7.

Sozzo, M. (2020). Justicia abreviada. Reforma de la justicia penal, promesa de eficiencia y eficacia, y modo dominante de imposición de condenas, *Cuestiones Criminales*, año 3, n° 5/6, pp. 549-576.

Trajtenberg, N., Ribera, O. (2024). The Dark Figure of Prison Violence in Uruguay: An Exploratory Mixed-Method Study. *CrimRxiv*. [doi.org/10.21428/cb6ab371.68e37986](https://doi.org/10.21428/cb6ab371.68e37986).

Vigna, A. (2024). *Libro blanco de reforma penitenciaria en Uruguay*. Ministerio del Interior – Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: [Libro Blanco de Refoma Penitenciaria \(2024\).pdf](#)

*Referencias normativas y jurisprudenciales*

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, Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 2° turno, sentencia 157/92.

Uruguay. Circular Suprema Corte de Justicia N° 133/2021. Traslado de reclusos.

Uruguay, Resolución Fiscalía General de la Nación, N° 036/2021

Uruguay, Resolución Fiscalía General de la Nación, N° 599/2021

**Henry Trujillo Arocena – Daniel R. Zubillaga Puchot – Martín Fernández Chiossoni**