**Unidad Fiscal de Ejecución Penal**

Hasta el 23 de agosto del corriente año la representación del Ministerio Público Fiscal ante la Justicia Nacional de Ejecución Penal y ante los jueces de los Tribunales Orales en lo Penal Económico era ejercida a través de una única Fiscalía (la Fiscalía Nacional de Ejecución Penal). Dicha Fiscalía se hallaba formalmente vacante desde el 1° de septiembre de 2009 fecha en la que el entonces titular presentó la renuncia, aún cuando gozaba de licencia ininterrumpida por motivos de salud desde el 27 de noviembre de 2007, y había registrado períodos prolongados de licencia con antelación a la fecha indicada. Durante ese período la titularidad de la Fiscalía fue ejercida –con carácter subrogante- por el Secretario de la dependencia.

En la fecha indicada de agosto del corriente la Dra. Guillermina García Padín y el Dr. Diego García Yomha tomaron posesión de sus cargos como titulares de las Fiscalías Nacionales de Ejecución Penal n° 1 y 2 respectivamente (Resolución PGN N° 1638/13), poniendo fin a un prolongado proceso de designación que excedió el lustro. Unos días después, a partir del 2 de septiembre de 2013, se habilitó la Fiscalía N° 2 ante los Juzgados Nacionales de Ejecución Penal (Resolución MP N° 1650/13).

Finalmente, el 10 de septiembre del corriente año –mediante la Resolución PGN 1779/13- se dispuso la creación de la Unidad Fiscal de Ejecución Penal (UFEP) en la que se integraron las Fiscalías Nacionales de Ejecución Penal n° 1 y 2, propiciándose que la actuación de ambos fiscales se produzca en forma conjunta o alternada en carácter de representantes del Ministerio Público Fiscal en la totalidad de los procesos en trámite con intervención de esas Fiscalías, consolidando el criterio propuesto previamente por la Resolución MP 1754/13.

Varias fueron las razones que alentaron la creación de la UFEP:

* Remediar la absoluta ausencia de orientación y criterios de intervención que caracterizó la participación del Ministerio Público Fiscal en las cuestiones alcanzadas por la incumbencia de los jueces de ejecución penal (o de quienes cumplen dicho rol).
* Orientar la actividad del Ministerio Público Fiscal durante la ejecución de la pena hacia la promoción de la efectiva reinserción social de las personas condenadas a pena de prisión;
* Controlar el desarrollo de las reglas de conducta establecidas para las personas en libertad sujetas a alguna condición o restricción y los objetivos "y tratamientos impuestos a quienes ejecutan una condena en prisión;
* Examinar y controlar las alteraciones de la pena en la fase de ejecución; en particular el avance de las personas condenas en el régimen progresivo y la posibilidad de acceder a modalidades de ejecución de la pena que implican una atenuación de su rigor.

**ORGANIZACIÓN DE LA UFEP**

La incumbencia de la UFEP abarca en la actualidad todos los fueros penales de la ciudad de Buenos Aires con excepción de la justicia federal. Es la única con competencia en la materia ejecución penal en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.

La UFEP interviene en el conocimiento y control de suspensiones del proceso a prueba, reglas de conducta establecidas en el marco de penas de prisión de ejecución condicional y penas de prisión de efectivo cumplimiento dictadas por treinta tribunales orales en lo criminal, tres tribunales orales de menores, tres tribunales en lo penal económico, catorce juzgados en lo correccional.

Para advertir la relevancia y dimensión de la temática, basta con verificar que, sólo en el ámbito de la Justicia Nacional de Ejecución, pese a que no controla las sentencias dictadas por los tribunales orales en lo penal económico, al finalizar el año 2012 tramitaban 37.333 expedientes, habiendo ingresado exclusivamente en ese año un total de 7.043 legajos y resolviéndose en ese período 688 incidencias de libertad condicional (cfr. lo expuesto por la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación en el sitio web pjn.gob.ar/).

Para gestionar los objetivos indicados precedentemente, se propuso dotar a la Unidad de una organización dinámica y novedosa en materia de gestión para superar un modelo de organización inquisitivo, basado en intervenciones formales y desinteresadas por completo del análisis de aquellas cuestiones que constituyen la esencia de la temática cuya incumbencia se atribuyó a la justicia de ejecución penal.

**Establecimiento de áreas de trabajo y de la Oficina de Gestión Administrativa**

Con el propósito de optimizar los recursos con los que cuenta el MPF, se resolvió que la dirección de la Unidad Fiscal de Ejecución Penal esté a cargo de uno de sus titulares y que sea rotativa por períodos anuales, con el acuerdo de los fiscales.

La Unidad cuenta con dos áreas operativas: "Penas Privativas de la Libertad" y "Penas no Privativas de la libertad y Medidas Alternativas al Proceso Penal". Cada una de ellas se encuentra a cargo de un coordinador.

El Fiscal Director de la Unidad Fiscal conduce la actuación de las dos áreas operativas y la de la Oficina de Gestión Administrativa.

Hacia el interior de las áreas ya se completó la formación de los equipos de trabajo temáticos encontrándose en elaboración el diseño de los criterios funcionales de distribución de sus competencias.

Ello persigue una mejora ostensible en la calidad de las respuestas funcionales y la carga adicional que supone –en comparación con el modo de trabajo previo- sostener además los objetivos vinculados con la incidencia cualitativa e institucional de la Unidad en el diseño del tratamiento penitenciario es, en tanto la Oficina de Gestión Administrativa deberá proporcionar la asistencia necesaria para atender la actividad que desarrollará la Unidad en función del proceso penal y los asuntos vinculados con su gestión y organización.

**Área Penas no Privativas de la libertad**

Con el propósito de alcanzar los objetivos institucionales postulados para esta área, se pusieron en marcha diversas actividades:

* Seguimiento focalizado de las prácticas de la administración de justicia en torno al otorgamiento y regulación de las suspensiones del proceso a prueba y las condenas de ejecución condicional a los fines de advertir aquellas que dificulten la realización de sus fines y determinar qué clase de conflictos son abordados a través de estos institutos
* Seguimiento específico de los casos que expresan formas de violencia de género o sexual a los fines de advertir la existencia de programas o cursos relacionados al tema y la utilización de los mismos y promover –si no sucedió antes- la asistencia integral de las víctimas.
* Determinación de las instituciones avaladas por los patronatos de liberados para la realización de las tareas no remuneradas en favor del estado o de instituciones así como cuáles son las que reciben mayor cantidad de liberados.
* Pedido de informes para establecer el contenido o alcance de aquellos organismos públicos que proporcionan alguna clase de tratamiento terapéutico dirigido a resolver o mitigar aquellas condiciones que facilitan o propician el contacto de los imputados con el sistema penal.

**Área Penas Privativas de la Libertad**

En esta área desde la UFEP se ha iniciado una actividad de sistematización y coordinación de las posturas del Ministerio Público Fiscal ante cada uno de los institutos o incidencias originadas en la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad.

Asimismo, se está procediendo a la identificación y evaluación de los programas desarrollados por la administración penitenciaria federal en función de las diversas estrategias de abordaje formuladas para el tratamiento de las personas condenadas.

También en esta área se han solicitado informes a diversos organismos y se han realizado entrevistas con diversos funcionarios estatales que poseen alguna clase de incumbencia en la asistencia y atención de las personas privadas de la libertad.

**Oficina de Gestión Administrativa**

En función del importante flujo de expedientes hacia y desde la Unidad Fiscal, y la necesaria sistematización y clasificación de la información que gestione la UFEP, el desempeño eficaz de la Oficina de Gestión Administrativa (OGA) es de mucha trascendencia para la efectiva consecución de los objetivos propuestos.

Con ese propósito, en el ámbito de la OGA se están desarrollando las siguientes actividades:

* Elaboración de protocolos de ingreso y egreso de legajos.
* Diseño del sistema informático de gestión de la UFEP (en cooperación con el área de soporte informático/sistemas de la Procuración General de la Nación).
* Diseño y elaboración de circuitos de trabajo y flujo de expedientes según motivo de ingreso y materia.
* Organización y sistematización de la jurisprudencia y doctrina vinculada a la temática abordada por la UFEP contenida en los documentos impresos y electrónicos disponibles.
* Elaboración de estadísticas que permitan visualizar el desempeño de la UFEP en general y de las diversas áreas en particular y ponderar la aplicación de los criterios que se vayan estableciendo en relación con los diversos institutos penales y procesales
* Gestión de la situación de revista de los magistrados, funcionarios y empleados de la UFEP.

**ACTIVIDAD DESPLEGADA**

**Relaciones Interinstitucionales**

Desde la creación de la UFEP hasta la fecha de elaboración del presente informe han transcurrido poco más de dos meses. En ese lapso la actividad desplegada puede calificarse como intensa.

En función del deber de desplegar las acciones tendientes a establecer o mejorar los niveles de articulación con los organismos del Ministerio Público Fiscal vinculados con la temática, se efectuaron encuentros de contacto y coordinación con la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito y el Programa de Género, dependientes de la Procuración General de la Nación, con el fin de promover actuaciones coordinadas y homogéneas en aquellos casos y temáticas que imponen modos de abordaje múltiple como, por ejemplo, aquellos en los que es necesario considerar la situación de la víctima con miras a prevenir su potencial revictimización.

Otro tanto sucedió con la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN), con la que se han realizado inspecciones a la Unidad 28 del Servicio Penitenciario Federal y se presentó un habeas corpus en común que derivó en la disposición de medidas destinadas a mejorar las condiciones de detención de las personas que transitan por el establecimiento y la conformación de una mesa de trabajo interdisciplinaria para establecer el cupo adecuado para el establecimiento.

También se iniciaron contactos con diversos organismos vinculados con diversas situaciones y aspectos de la ejecución de la pena y la asistencia en libertad o post penitenciaria. En esa línea, se tomó contacto con funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones, del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo. Esa línea de trabajo se mantendrá y profundizará en el transcurso de 2014.

**Criterios de intervención temáticos**

En lo que respecta al establecimiento de criterio y pautas de intervención, entre las primeras temáticas alcanzadas por el establecimiento de criterios de actuación se cuentan:

* **Suspensión del Proceso a Prueba**. A raíz de la verificación de que en centenares de casos los plazos de supervisión se encuentran vencidos –como consecuencia de problemas estructurales y de diseño que afectan a la justicia de ejecución penal- la UFEP ha dictaminado que la ausencia de una resolución en tiempo oportuno constituye una vulneración de la garantía del plazo razonable que alcanza a cualquier ciudadano vinculado con el sistema de enjuiciamiento penal.

También ha sostenido la necesidad de que cualquier decisión jurisdiccional debe ser establecida dentro del plazo de control. Ello supone la exigencia para todos los organismos involucrados en el control de las medidas –y en particular para la UFEP - de exhibir un rol proactivo en la promoción de la ejecución de las medidas establecidas judicialmente, especialmente cuando su instrumentación puede contribuir a prevenir nuevos contactos de las personas involucradas con el sistema penal o a resolver el conflicto que dio motivo a su intervención.

* **Beneficio de litigar sin gastos**. La UFEP se pronunció sobre la legitimidad de la restricción que supone la exigencia de depósitos previos como requisito para la viabilidad de recursos ante la Corte Suprema de Justicia señalando que dichas disposiciones involucran trabas indebidas al derecho de acceso a la justicia y constituyen una reglamentación irrazonable de la garantía de acceso a la justicia
* **Sanciones Disciplinarias en el ámbito penitenciario**: En función de que la imposición de sanciones disciplinarias en la cárcel constituyen la máxima expresión de la coacción estatal y por las consecuencias que su imposición implica para la ejecución de la pena, la UFEP dictaminó que es imprescindible que los internos cuenten –en el marco de los procedimientos disciplinarios- con una asistencia letrada efectiva, por lo que concluyó que la defensa de una persona privada de la libertad debe ser notificada fehacientemente de la sustanciación del procedimiento disciplinario y que la omisión de la participación efectiva de la defensa en ese procedimiento acarrea la sanción de nulidad. Asimismo, en función de las posturas de la UFEP y de la Recomendación II del Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carcelarias se propuso la emisión de una instrucción dirigida a los Fiscales Penales que establezca criterios de actuación en la materia que preserven las reglas de estado
* **Sobre la inconstitucionalidad de la prohibición de acceso a la libertad condicional de las personas condenadas declaradas reincidentes**: La UFEP ha propiciado una interpretación que permita integrar y armonizar las directrices constitucionales con las normas del sistema, siempre con la finalidad de favorecer la vigencia del régimen progresivo. De acuerdo a la interpretación formulada la prohibición de acceso a la libertad condicional de los reincidentes debe operar sólo como una presunción no como una directriz automática e inamovible, que no admite otra interpretación. Para ello, debe examinarse el avance de la persona condenada dentro del sistema progresivo -las etapas alcanzadas, las calificaciones obtenidas y las particularidades que rodean al caso- con miras a potenciar una satisfactoria reinserción social.
* **Aplicación del estímulo educativo previsto en el art. 140 de la ley 24660**: Mediante la ley 26695, en el año 2011, se modificó la redacción del capítulo dedicado a la educación en la ley de ejecución de la pena privativa de la libertad. En el art. 140 se estableció un régimen que pretende estimular el interés de los internos por el estudio al permitirles avanzar en forma anticipada en el régimen progresivo de la ejecución de la pena, dirigido a los niveles de instrucción más bajos, a quienes no tienen oficio ni profesión y no participan de programas educativos, o de capacitación laboral o de formación profesional. En definitiva se trata de estimular la formación educativa de las personas condenadas por considerársela un aspecto relevante para favorecer una reinserción social exitosa. En relación a la interpretación de que si la referencia a las fases y períodos de la progresividad incluía a los institutos de la libertad condicional y la libertad asistida, la UFEP sostuvo que dichos institutos están incluidos en el régimen progresivo y que además tal interpretación es consistente con la pretensión del legislador de promover el acceso pleno a la educación de las personas privadas de la libertad.
* **Extrañamiento Constitucionalidad del art. 64 de la Ley de Migraciones (ley 25871)**

La UFEP ha cuestionado la interpretación realizada por uno de los Juzgados Nacionales de Ejecución Penal en el sentido de que la posibilidad de materializar la expulsión del país de los condenados extranjeros, una vez agotada la mitad de la condena. El argumento cuestionado sostiene que proporcionar tal posibilidad a los ciudadanos extranjeros condenados ubicaría en una posición de desigualdad a los condenados nacionales, tornándose tal solución inconstitucional.

* **Cuestiones vinculadas a la libertad condicional**:

El instituto de la libertad condicional supone la modificación cualitativa de mayor trascendencia en el modo de ejecución de la pena. Sobre dicho instituto la UFEP ha conseguido hasta ahora identificar algunos criterios de interpretación:

-la prohibición de acceder nuevamente a la libertad condicional una vez que esta haya sido revocada (art. 17 CP) sólo puede ser entendida como una limitación que resulta operativa en el mismo proceso, es decir, sólo es aplicable en el sumario penal en el que se concedió la libertad condicional posteriormente revocada, careciendo de efectos en otros procesos penales. En caso de unificación de condenas o penas, dicha restricción no debe regir, resultando factible el otorgamiento de la libertad condicional por cuanto la imposición de una nueva pena -resultante de la unificación de otras- no tiene que traer aparejadas consigo las consecuencias negativas de las que se ejecutaron anteriormente.

-si el agente fiscal no solicitó durante el debate la declaración de reincidente de un condenado, el Tribunal sentenciante no puede “diferir” esa declaración sin generar un gravamen para el condenado dado que la pena que se debe ejecutar es la que se ha impuesto como consecuencia de un juicio, en la etapa correspondiente, sin que se pueda modificar -durante la ejecución de la pena-, la situación en perjuicio del condenado sobre la base de una circunstancia que no fue contemplada al momento de dictar la sentencia, la que se encuentra firme y por lo tanto es inmodificable. Entender lo contrario atenta contra los principios de estabilidad e inmutabilidad de la cosa juzgada, que encuentran fundamento en los arts. 17, 18 y 75 inc. 22 de la CN.

-Para la UFEP la reincidencia tendrá valor al interior de un legajo sólo si la misma fue específicamente declarada en la condena que se controla. En consecuencia, toda sentencia que disponga “mantener” la reincidencia declarada en una causa anterior carece de legitimidad a la luz de nuestro diseño constitucional, ya que lejos de ser producto de un proceso de reconstrucción de los antecedentes del caso y del, eventual, debate que se haya dado en la etapa de juicio, luce como una mera afirmación dogmática del Tribunal sentenciante -desprovista de la necesaria fundamentación que ha de acompañar a todo acto de gobierno- que compromete la garantía de juez natural e imparcialidad judicial.

-La remisión a una declaración anterior de reincidencia, merece reparos de índole similar a los planteados en el supuesto precedente. Una declaración en tales condiciones también genera un estado de incertidumbre en la persona condenada en tanto que no conoce con exactitud las consecuencias de la pena impuesta, por no haber sido objeto de consideración durante el debate en la causa de imposición y torna inaplicable el límite establecido en el último párrafo del artículo 50 del Código Penal.

* **Otras cuestiones**

-No corresponde la unificación de penas si una de ellas se ha extinguido por cuanto el vencimiento de la condena impide su reanudación bajo ningún pretexto, por cuanto implica la violación de la cosa juzgada.

-En ninguno de los institutos susceptibles de revocación corresponde aplicar tal solución si previamente no se ha dado oportunidad a escuchar el descargo del condenado y/o probado. Proceder a la revocación sin garantizar su efectiva posibilidad de participación equivale a dictar una sentencia “en ausencia”.