

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°. Creación. Créase el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, servicio descentralizado con personería jurídica y domicilio legal en Montevideo. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- el cual funcionará de acuerdo con las normas pertinentes de la Constitución de la República y de esta ley, sucederá a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación del Ministerio del Interior y tendrá bajo su dependencia a todos los establecimientos carcelarios de la República y al Patronato de Liberados y Encarcelados. El Instituto que se crea se relacionará con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Educación y Cultura.

Artículo 2°. Traspaso. En concordancia con lo dispuesto en el artículo anterior, los bienes inmuebles destinados a servir como centros de reclusión de carácter nacional y departamental y demás inmuebles destinados a sedes administrativas de la Dirección de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación, así como del Patronato de Liberados y Encarcelados, cuya titularidad se encuentra en el Ministerio del Interior, se transfieren al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario a partir de la vigencia de la presente ley. Asimismo pasará a la órbita del INPEC, el Instituto Nacional de Criminología (INACRI), del Ministerio del Interior, con todos sus recursos materiales -muebles e inmuebles- y humanos. Los créditos presupuestales asignados a la unidad ejecutora que se suprime, así como los destinados al funcionamiento de los establecimientos carcelarios del interior del país pasarán al servicio descentralizado que se crea por esta ley.

Artículo 3°. Objetivo General. Corresponde al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, dirigir y coordinar el control y seguridad de los establecimientos de reclusión de carácter nacional y departamental, velar por la debida ejecución de las penas privativas de la libertad y la detención; desarrollar programas de tratamiento penitenciario dirigidos a la resocialización y rehabilitación de la población reclusa; y la administración y mantenimiento de las sedes y establecimientos a su cargo.

Artículo 4° Cometidos. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario tendrá los siguientes cometidos, además de los expresamente asignados por otras disposiciones:

1. Cumplir con la ley penitenciaria (Nº 14.470) y demás normas concordantes y complementarias, así como con todas las funciones relacionadas con la ejecución de las penas privativas de la libertad y de la detención, el tratamiento penitenciario, la dirección y coordinación de la vigilancia, seguridad y control, así como la administración y mantenimiento de los establecimientos de reclusión del orden nacional.
2. Formular y ejecutar los planes y programas de Gestión Carcelaria y Penitenciaria.
3. Ejercer la Dirección, Administración y Control de los Centros Carcelarios y Penitenciarios de carácter Nacional, y atender la vigilancia interna de los

mismos a través del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, o por conducto de otros cuerpos administrativos de vigilancia interna.

4. Proponer y participar en los diseños de los sistemas y esquemas de seguridad, vigilancia y control al interior y al exterior de los Establecimientos de Reclusión y evaluarlos permanentemente.

5. Establecer y llevar control estadístico sobre ingreso, movimiento y traslado de los internos de los Establecimientos Carcelarios y Penitenciarios.

6. Organizar y administrar el sistema nacional de información carcelario y penitenciario.

7. Adquirir y suministrar los equipos, útiles de oficina y demás enseres que requiera el Instituto y los Centros de reclusión para su funcionamiento.

8. Proveer la alimentación y asistencia integral de los internos a su cargo, así como la atención médica y odontológica.

9. Autorizar y supervisar la actuación de terceros que desarrollen los programas y actividades de resocialización de los reclusos.

10. Participar con otros organismos del Estado en investigaciones y estudios sobre el sistema penitenciario, encaminados a la formulación de políticas, planes y programas.

11. Atender la formación y capacitación del personal administrativo y de custodia interna.

12. Diseñar programas de asistencia post-penitenciaria en colaboración con otras Entidades Públicas o Privadas.

13. Crear, fusionar y suprimir establecimientos de reclusión.

14. Realizar convenios con personas privadas para la prestación de servicios y tercerización de los mismos, con excepción de los de custodia de los reclusos.

15. Establecer, coordinar, ejecutar y mejorar los programas de resocialización, rehabilitación y reinserción social de los reclusos con el fin de brindar un tratamiento integral del recluso, para reincorporarlo a la sociedad una vez que obtenga su libertad y asimismo para hacer descender sostenidamente los índices de reincidencia. Dicha rehabilitación del recluso deberá tener como ejes la educación, el trabajo, la salud, la asistencia psicológica, legal y social, así como el seguimiento pos-penitenciario.

16. Instituir programas laborales para los reclusos celebrando convenios con particulares a tales efectos, con la finalidad de la preparación de los reclusos para su reincursión a la sociedad y acceso al mercado laboral cuando alcancen la libertad. Estos programas deberán de tener un carácter formativo, creador o conservador de los hábitos laboral, productivo o terapéutico. El trabajo Penitenciario debe ser considerado como uno de los elementos fundamentales de tratamiento del interno, y un constituyente decisivo en su proceso de resocialización. Se deberá procurar ofrecerle al recluso una ocupación adecuada, fomentando la enseñanza de oficios, labores y desarrollando actividades productivas con fines profilácticos tendientes a prevenir las consecuencias negativas del ocio. El trabajo de los reclusos deberá ser siempre remunerado y estará organizado siguiendo criterios pedagógicos y psicotécnicos. Se tendrá en cuenta preferentemente la exigencia del tratamiento procurándose promover, mantener y perfeccionar las aptitudes laborales de los reclusos y sus capacidades individuales. A tal fin podrá el recluso solicitar el género de trabajo a realizar elevando el correspondiente pedido, el cual será contemplado en lo posible, atendiendo a su proyección

sobre la vida en libertad del recluso y a los medios con que cuente el establecimiento de reclusión.

17. Atender a la crisis o déficit en materia de infraestructura carcelaria más comúnmente conocida como superpoblación reclusa o hacinamiento carcelario, pudiendo recurrir para ello a nuevas modalidades de construcción o refacción (por vía de concesión y/o leasing u otras) que apunten al objetivo de mejorar las condiciones de reclusión, de descongestionar el hacinamiento y de contar con una infraestructura moderna, suficiente, segura, bien mantenida y que privilegien las áreas para la mejor reinserción social del recluso.

18. Atender a la lucha permanente contra la corrupción y propiciar la generación de un apoyo continuo al sistema de inteligencia penitenciaria.

19. Privilegiar y velar por el bienestar, seguridad, salud y capacitación del personal penitenciario, así como de una remuneración justa del mismo. Mejorar la seguridad y garantías para la labor del personal penitenciario en el ejercicio de sus funciones, brindándoles asimismo cobertura legal y amparo.

20. Proyectar su estatuto y el del funcionario del organismo.

21. Elevar al Poder Ejecutivo memoria y balance anual de su gestión.

22. Las demás funciones que le asigne la ley, los reglamentos y los estatutos.

Artículo 5°. Dirección y Administración. El Instituto será dirigido por un Directorio integrado por un Presidente y dos Directores, que deberán ser mayores de veinticinco años cumplidos de edad. Pudiendo delegar la administración en un Director Administrativo designado a tal efecto.

Artículo 6°. Designación del Directorio. El Directorio será designado por el Poder Ejecutivo, previa venia de la Cámara de Senadores, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 187 de la Constitución de la República. Será renovado cada cinco años, correspondiendo la iniciación y el término de dicho lapso con los del período constitucional de gobierno. Sin perjuicio de ello, sus integrantes durarán en sus funciones hasta que tomen posesión sus sustitutos.

Artículo 7°. Patrimonio. El patrimonio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario estará constituido por todos los que estuvieran asignados a la prestación de los servicios de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación del Ministerio del Interior, a la fecha de vigencia de la presente ley, así como los que en el futuro adquiera o reciba a cualquier título.

Artículo 8°. Recursos. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario dispondrá para su funcionamiento de los siguientes recursos:

A) Las partidas que se le asignen por las normas de carácter presupuestal;

B) Los frutos naturales y civiles de sus bienes;

C) La totalidad de los proventos de sus dependencias.

Las sumas que perciba serán destinadas a atender los gastos de funcionamiento e inversiones;

D) Las donaciones, herencias y legados que reciba. El Directorio aplicará los bienes recibidos en la forma indicada por el testador o donante y de conformidad a los fines del servicio a su cargo.

Artículo 9°. *Facultades.* Para el cumplimiento de los cometidos del Instituto, el Directorio tendrá las siguientes facultades:

- A) Determinar la organización interna del Instituto;
- B) Ejercer la dirección y administración del servicio, dictando para ello las reglamentaciones y resoluciones pertinentes;
- C) Proyectar su presupuesto, el que será presentado al Poder Ejecutivo a los efectos dispuestos en el artículo 220 de la Constitución de la República;
- D) Ser ordenador primario de gastos e inversiones dentro de los límites de las asignaciones presupuestales correspondientes;
- E) Aceptar herencias, legados y donaciones instituidos en su beneficio;
- F) Gravar y enajenar los bienes inmuebles y muebles del Instituto, requiriéndose para ello la unanimidad de votos de sus integrantes;
- G) Administrar sus bienes y recursos;
- H) Proyectar el Reglamento General del Servicio, el que será aprobado por el Poder Ejecutivo;
- I) Efectuar las designaciones y destituciones de los funcionarios de sus dependencias;
- J) Ejercer la potestad disciplinaria sobre todo el personal del Instituto;
- K) Celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales, departamentales o locales. Podrá igualmente concertar préstamos o convenios con organismos internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros, sin perjuicio de las limitaciones contenidas en el inciso final del artículo 185 de la Constitución de la República.
- L) Coordinar la gestión de las instituciones públicas o privadas que cumplan actividades afines a sus competencias;
- LL) Delegar, por resolución fundada, las facultades mencionadas en los literales B) y J), en otros órganos del Instituto.
- M) Designar un Director Administrativo.
- N) Requerir al Ministerio del Interior personal de su dependencia para ingresar a los establecimientos a su cargo, en casos cuya gravedad lo justifique.
- Ñ) Las demás funciones que le sean fijadas por la ley.

Artículo 10°. *Funciones del Presidente del Directorio.* Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, corresponde al Presidente del Directorio:

- A) Presidir las sesiones del Directorio y representar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
- B) Ejecutar las resoluciones del Directorio;
- C) Tomar medidas urgentes cuando fueren necesarias, dando cuenta al Directorio en la primera sesión, estándose a lo que éste resuelva;
- D) Firmar, conjuntamente con otro miembro del Directorio, o con el funcionario que este Cuerpo designe, todos los actos y contratos en que intervenga el Instituto.
- E) Presentar para aprobación del Consejo Directivo los planes, programas y proyectos que deba desarrollar el Instituto; y dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los planes y programas.
- F) Presentar al Consejo Directivo el anteproyecto de presupuesto y los acuerdos mensuales de gastos para su aprobación.

- G) Nombrar, dar posesión y remover al personal del Instituto a su cargo, así como expedir los actos administrativos que requiera el manejo de este personal.
- H) Señalar los establecimientos penitenciarios en los que haya de darse cumplimiento a las penas.
- I) Ejercer la supervisión de los establecimientos de reclusión, expidiendo el reglamento general de su funcionamiento y aprobar los reglamentos que le debe presentar el Director de cada establecimiento carcelario.
- J) Dirigir la parte administrativa de los establecimientos de reclusión así como lo relacionado con tratamiento penitenciario.
- K) Regular previa aprobación del Consejo Directivo la función disciplinaria sobre el personal del Instituto, conforme a las normas establecidas en dicha materia.
- L) Delegar y desconcentrar en el personal funciones a su cargo, de acuerdo con las normas legales, y celebrar convenios con autoridades públicas o con particulares para el desarrollo de las funciones y objetivos a cargo del INPEC.
- LL) Definir la organización del servicio de seguridad interna en los centros de reclusión.
- M) Las demás funciones que se relacionen con la organización y funcionamiento del Instituto y que no estén expresamente atribuidas a otra autoridad.

Artículo 11°. Los miembros del Directorio serán personal y solidariamente responsables de las resoluciones votadas en oposición a la ley o por inconveniencia de la gestión. A tales efectos, el directorio remitirá mensualmente al Poder Ejecutivo, testimonio de las actas de sus deliberaciones y copias de sus resoluciones.

Quedan dispensados de esta responsabilidad:

- A) Los ausentes a la sesión en que se adoptó la resolución y que tampoco hubieren estado presentes cuando se leyó el acta de aquella sesión;
- B) Los que hubieran hecho constar en actas su disenso y el fundamento que lo motivó.

Cuando este pedido de constancia se produzca, el Presidente del Directorio estará obligado a dar cuenta del hecho dentro de las veinticuatro horas al Poder Ejecutivo, remitiéndole testimonio del acta respectiva.

Artículo 12. *Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional.* La custodia y vigilancia interna de los centros de reclusión estará a cargo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional del INPEC, cuerpo de carácter civil y especialmente capacitado, del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, conforme a las disposiciones legales correspondientes, sin perjuicio de las disposiciones especiales previstas en la presente ley y su reglamentación. Sin perjuicio de ello, el Poder Ejecutivo podrá autorizar a la fuerza pública para ejercer la vigilancia interna de los establecimientos de reclusión del orden nacional, en casos excepcionales y/o por razones especiales en los establecimientos de reclusión.

La vigilancia perimetral externa estará bajo la competencia de los Ministerios de Interior y/o Defensa Nacional conforme a la reglamentación que establecerá el Poder Ejecutivo.

Artículo 13. Escuela de Formación y Capacitación del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional del INPEC. Créase bajo la órbita del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC la Escuela de Formación y Capacitación del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria. La misma tendrá a su cargo la formación y capacitación del personal abocado a la custodia de los reclusos en los centros penitenciarios y carcelarios. Los cursos para graduarse que no podrán ser menores de 6 meses, serán dictados por personas de reconocida idoneidad técnica en la materia, y se ajustarán a los planes de estudio que se aprueben por la reglamentación de esta ley. Hasta tanto no egresen y tomen posesión del cargo la primera generación de graduados de la referida Escuela, las funciones de custodia será cumplida por personal del Ministerio del Interior.

Artículo 14. Ingresos. Sin perjuicio de las condiciones exigidas por la legislación vigente para el ingreso a la función pública, en los cargos técnicos, especializados o docentes, deberá tenerse en cuenta la especialización que corresponda al cargo a proveer. Además los postulantes a cargos en los cuales se deba trabajar en contacto directo con reclusos, deberán acreditar previamente a su ingreso, su aptitud psíquica para el desempeño de los mismos, la cual será determinada por un tribunal especializado que designará el Directorio.

Artículo 15. Los funcionarios públicos presupuestados o contratados que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encontraren desempeñando tareas en dependencias de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación, y en establecimientos carcelarios emplazados en departamentos del Interior de la República o del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, podrán optar por pasar a desempeñar funciones en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-. Los referidos funcionarios que opten por incorporarse al INPEC, mantendrán su situación estatutaria, remuneración y prerrogativas actuales.

Artículo 16. El Directorio, por unanimidad de sus integrantes, podrá celebrar contratos a término para el arrendamiento de un servicio u obra determinada, cuando el servicio así lo requiera. Quienes, en tal virtud, presten servicios o realicen obras, no revestirán la calidad de funcionarios públicos.

Artículo 17. Los ascensos a niveles de jefatura o de dirección, requerirán previamente la aprobación de una prueba de suficiencia, sin perjuicio de los demás requisitos establecidos en la legislación vigente.

Artículo 18. Las promociones o ascensos se realizarán por circunscripción nacional o regional, según lo determine la reglamentación que al efecto dicte el Directorio y de acuerdo con el procedimiento de antigüedad, mérito y capacitación.

Artículo 19. El Directorio por unanimidad de sus integrantes, podrá contratar personal eventual a fin de cubrir las necesidades por vacantes en los servicios de asistencia directa a los reclusos. La Contaduría General de la Nación

habilitará los créditos necesarios para atender su remuneración transfiriendo las economías correspondientes a los cargos vacantes que den lugar a tal contratación.

Artículo 20. Dentro de los sesenta días contados a partir del siguiente a la promulgación de la presente ley, se procederá a designar a los integrantes del Directorio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6°.
El Directorio así designado durará hasta la terminación del actual período de gobierno.

Artículo 21. Suprímese la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación del Ministerio del Interior. Los cargos de la misma y sus recursos humanos con excepción del INACRI serán redistribuidos en dicha Secretaría de Estado.

Artículo 22. La presente ley se reglamentará en un plazo máximo de noventa días.

Artículo 23. Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente.

Montevideo, 18 de marzo de 2010.

Aníbal Gloodtdofsky
Representante por Montevideo

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Proyecto de Ley que se pone a consideración apunta a recoger las consideraciones de la doctrina, las recomendaciones de Organismos Internacionales y la experiencia comparada, en cuanto a en qué órbita y cómo debe de regularse la problemática del sistema carcelario y en tal sentido a la creación de un Instituto descentralizado que se encargue del control en esta materia.-

En Uruguay a partir del año 1971, por disposición de lo establecido en el Decreto 27/971, la función penitenciaria es cumplida bajo la dependencia jerárquica del Ministerio del Interior.-

En efecto cabe reseñar que desde el año 1934 hasta la década de los años setenta el sistema penitenciario funcionaba bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, pero a partir del 20 de enero de 1971 pasó de forma "transitoria" y por una orden gubernamental a la órbita del Ministerio del Interior, y "ese hecho transitorio sigue hasta el día de hoy"

Nuestro país es uno de los pocos países en el mundo en que se mantienen las cárceles bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior.- El detallado "Informe Carcelario" elaborado por la "Comisión Especial de Políticas Carcelarias para América Latina" del Parlamento Latinoamericano, de fecha marzo de 1999, tras analizar la realidad carcelaria de la región, y luego de realizar visitas a 21 países, en las recomendaciones se expresa: "Que los establecimientos carcelarios dependan de los respectivos Ministerios de Justicia, a través de Institutos Penitenciarios.- En los países cuya estructura no prevé un Ministerio de Justicia, se propone que dichos establecimientos estén sujetos a Institutos Autónomos Especializados, independientes de la Policía."- Concomitantemente el estudio también destaca que en la amplia mayoría de los países de América Latina, las cárceles no dependen de los Ministerios del Interior, sino de los de Justicia.-

En el mismo sentido, el informe N° 1, de la Comisión Honoraria creada por el Art. 34 de la Ley 16.707, con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo relativo al mejoramiento del sistema carcelario, también concluye

que no debe ser el Ministerio del Interior el organismo que administre los establecimientos penitenciarios de la República y propone por ende la creación de un Servicio Descentralizado (Art. 220 de la Constitución) en idéntica forma a la prevista para el INAU o la creación de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que agrupara organismos dispersos, integrándose con el Ministerio Público, la Defensoría de Oficio, los Registros Públicos y los Institutos Penales. Sobre esta última opción, cabe consignar que recientemente (en marzo de 2009) el relator especial de la ONU Manfred Nowak finalizó su visita a nuestro país y luego de dar su diagnóstico, realizó algunas recomendaciones preliminares donde sugiere la creación de un Ministerio de Justicia responsable del sistema penitenciario y englobado dentro de una reforma del sistema penal judicial y de una política penitenciaria integral. Hay asimismo antecedentes muy cercanos como los casos de Chile, Argentina y Brasil en los cuales el sistema penitenciario se encuentra en la órbita de un Ministerio de Justicia

En el estudio académico titulado “Sistema Penal Uruguayo: Revisión y Alternativas” realizado en 1997, por dos docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y simultáneamente Fiscal Penal y Juez Penal cada una de ellas, las conclusiones fueron similares por cuanto se expresa que “la ubicación institucional de los establecimientos de reclusión debe estar fuera del ámbito del Ministerio del Interior”.-

Se considera que la creación de un Servicio Descentralizado, que como enseña el Profesor Sayagués Lazo, que “son servicios que poseen una descentralización administrativa limitada... que ejercen cometidos de carácter nacional, cuyas autoridades poseen amplios poderes de administración, pero están sometidas a un control relativamente intenso del Poder Ejecutivo”, resulta la solución jurídica más adecuada para el destino de los establecimientos penitenciarios en nuestro país y dentro de nuestro ordenamiento jurídico positivo.-

El extinto diputado Dr. Daniel Díaz Maynard fue redactor e impulsor de un proyecto de ley como el referido –que data de mayo de 1997-, y en el que disponía la separación de los establecimientos carcelarios de la órbita del

Ministerio del Interior y dentro de esta modalidad, es decir como servicio descentralizado.

Por su lado también el comisionado parlamentario para el Sistema Penitenciario, Dr. Álvaro Garcé, ha coincidido y hecho pública su opinión en el sentido de que a su juicio “está pendiente la creación de un instituto, que debería estar en la órbita del artículo 220 de la Constitución, una especie de instituto desconcentrado similar al INAU, pero para las cárceles”.

El proyecto que se presenta procura poner especial énfasis en un modelo de reclusión moderno, que mejore las condiciones de reclusión, procure descongestionar el hacinamiento carcelario, prevea contar con una infraestructura moderna, suficiente, segura, digna y adecuada, combinada con programas de rehabilitación, de reinserción, laborales y de resocialización social de los reclusos, con el fin de brindar un tratamiento integral a los mismos, para reinsertarlos en la sociedad una vez que obtengan su libertad y asimismo para hacer descender sostenidamente los índices de reincidencia.

Montevideo, 18 de marzo de 2010.

Aníbal Glóotdofsky
Representante por Montevideo