

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
MINISTERIO DE AMBIENTE

Montevideo,

Señora Presidenta de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo a fin de remitir, para su consideración, un Proyecto de Ley referente a la creación del Instituto Nacional de Reinserción.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley propone la creación del Instituto Nacional de Reinserción en la República Oriental del Uruguay.

El Instituto que se propone crear tendrá como competencia el cumplimiento de las medidas o penas privativas de libertad o alternativas, el diseño, implementación y control de las políticas y programas de reinserción social, la organización y gestión del sistema penitenciario y la vigilancia y control de las unidades penitenciarias.

La presente propuesta está enmarcada en el mandato previsto en el artículo Nro. 26 de la Constitución de la República, y reconocido por distintos instrumentos internacionales a los que nuestro país ha adherido. El proyecto surge en respuesta a la crisis estructural del

sistema penitenciario, caracterizada por niveles inaceptables de hacinamiento, condiciones edilicias deficitarias, dificultades para el ejercicio de derechos y acceso a programas de tratamiento por parte de la población encarcelada, carencias de recursos humanos y materiales, así como debilidad extrema del sistema de medidas alternativas.

Estas dificultades están fuertemente asociadas al incremento constante de la población privada de libertad, que llegó en 2025 a su récord histórico, consolidando la posición de liderazgo en América del Sur y en el mundo, con 477 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes.

Estos elementos obstaculizan el cumplimiento del objetivo principal del sistema de ejecución penal, que debería estar orientado a la reinserción social de las personas sujetas a sanciones penales. En las cárceles uruguayas apenas un 17 % de la población privada de libertad accede a oportunidades adecuadas de integración social, mientras que el 46 % está sometida a tratos crueles, inhumanos o degradantes (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2024).

La evidencia muestra que los sistemas penitenciarios colapsados no sólo no logran operar como mecanismos eficaces para combatir el delito, sino que incluso pueden actuar reforzando identidades y hábitos delictivos, así como consolidar grupos criminales.

Si bien en las últimas décadas se ha observado en el país la puesta en marcha de propuestas innovadoras que procuraron revertir la crisis estructural, estas iniciativas no han logrado transformar radicalmente las condiciones de vida de la mayor parte de la población sujeta a sanciones penales, ni los resultados obtenidos a partir de la intervención estatal. Prueba de ello son los altísimos niveles de reincidencia penitenciaria, que alcanzan al 65,6 % en los tres años posteriores a la liberación (Ministerio del Interior, 2023).

Sin embargo, el país avanzó recientemente en la elaboración del Libro Blanco de Reforma Penitenciaria (Ministerio del Interior, 2024), hito fundamental para concebir la política penitenciaria como política de Estado, más allá de los impulsos puntuales de las distintas administraciones. En este marco, se propusieron como principios rectores del sistema: i) el enfoque de derechos humanos; ii) la integralidad e interinstitucionalidad; iii) la intervención técnica basada en evidencia y orientada a la disminución de la reincidencia; iv) el diseño participativo y planificado de la política; y v) la apertura al monitoreo, a la evaluación y a la mejora continua.

Entre las líneas estratégicas de trabajo, el Libro Blanco propone abordar el diseño institucional del sistema penitenciario, transformando al INR en un organismo descentralizado para proveerle mayor autonomía técnica y financiera. Dicha propuesta va en línea con lo señalado, desde hace años, por la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, que en su Informe Anual 2024 establece que: “Un sistema penitenciario de nuevo diseño requiere de una nueva institucionalidad que pueda sostener un proceso de transformaciones, recomendándose la definición del Instituto Nacional de Rehabilitación como organismo descentralizado, de manera de tener una voz técnica y política potente para encaminar las transformaciones necesarias y presentar a todas las autoridades un plan estratégico de innovación en su estructura y gestión” (p. 231).

Es por ello que este proyecto propone crear el Instituto Nacional de Reinserción como servicio descentralizado, retirando al sistema penitenciario de la dependencia directa del Ministerio del Interior.

El Instituto Nacional de Reinserción tomará parte de los cometidos de la Unidad Ejecutora 026 Instituto Nacional de Rehabilitación del Inciso 04 Ministerio del Interior, creada en la Ley Nro. 18.719 de 27 de diciembre de 2010.

Si bien este proyecto establece que el nuevo Instituto se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior, avanza sustantivamente en su autonomía, así como en la separación definitiva de la tarea de persecución y represión del delito, de la del tratamiento de las personas sujetas a sanciones penales, dando respuesta a un reclamo de larga data. De este modo, además de ser un compromiso asumido por este gobierno, responde a una necesidad expresamente señalada por distintos actores políticos, académicos y de la sociedad civil, desde la reapertura democrática.

En el presente proyecto de Ley se proponen los cometidos y la forma de gobierno de la nueva institucionalidad, así como disposiciones referidas a sus recursos humanos y materiales. Asimismo, se establece la obligación de proyectar las estructuras organizativas y de puestos de trabajo, así como el estatuto del personal en un plazo de ciento ochenta días a partir de la designación del Director General.

Este proyecto representa un paso fundamental para avanzar en el proceso de reforma penitenciaria, pues una institucionalidad moderna y fortalecida redundará en el mejor funcionamiento del sistema penal y colaborará en el abordaje integral de los problemas de seguridad pública.

En atención a lo expuesto, el Poder Ejecutivo solicita la correspondiente aprobación parlamentaria.

El Poder Ejecutivo reitera a la Señora Presidenta de la Asamblea General las consideraciones de su más alta estima.

PROYECTO DE LEY

Artículo 1 (Creación y Naturaleza).

Créase el Instituto Nacional de Reinserción como servicio descentralizado.

El Instituto Nacional de Reinserción es persona jurídica y tendrá domicilio principal en Montevideo, sin perjuicio de las dependencias instaladas o a instalarse en todo el territorio del país.

El Instituto Nacional de Reinserción tendrá jurisdicción nacional y se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior.

Artículo 2 (Competencia).

El Instituto Nacional de Reinserción tendrá como competencia el diseño, implementación y control de las políticas y programas de reinserción social de las personas sobre las que recaigan medidas o penas privativas de libertad o alternativas, la organización y gestión del sistema penitenciario y la vigilancia y control de las unidades penitenciarias establecidas o a establecerse en el país.

El Instituto deberá velar por la ejecución de las medidas o penas alternativas y privativas de libertad conforme con la legislación nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Artículo 3 (Cometidos).

Son cometidos del Instituto Nacional de Reinserción los siguientes:

- A) Diseñar, implementar, monitorear y evaluar la política penitenciaria.
- B) Formular, implementar, monitorear y evaluar los planes y programas de intervención penitenciaria tendientes a la reinserción social y a la disminución de la reincidencia de las personas sujetas a penas privativas y no privativas de libertad.
- C) Ejercer la dirección, administración, vigilancia y control de las unidades penitenciarias, así como colaborar en la prevención y represión del delito intrapenitenciario.
- D) Diseñar, implementar, monitorear y evaluar los sistemas y procedimientos de seguridad, vigilancia, inteligencia y control interior y exterior de las unidades penitenciarias, así como la supervisión y control de las medidas cautelares, penas privativas y no privativas de libertad.

- E) Organizar y administrar el sistema nacional de información penitenciaria, desarrollando la capacidad de relevar la información apropiada para el monitoreo y la evaluación de la política penitenciaria, el seguimiento del ingreso, movimientos y traslados de las personas privadas de libertad, los planes y programas de intervención penitenciaria para la adecuada ejecución de las medidas cautelares y de las penas privativas y no privativas de libertad, así como su tratamiento estadístico.
- F) Ejercer la rectoría sobre la actuación de terceros que desarrollan programas y actividades orientadas a la reinserción social, tanto de las personas sujetas a medidas cautelares como a penas privativas y no privativas de libertad.
- G) Realizar y participar con otros organismos públicos en investigaciones y estudios sobre el sistema penitenciario nacional con el fin de generar, monitorear o evaluar la política penitenciaria, sus planes y programas.
- H) Desarrollar y mantener la infraestructura penitenciaria, pudiendo recurrir para ello a nuevas modalidades de construcción o refacción, priorizando siempre el bienestar de las personas privadas de libertad y la posibilidad de implementar diferentes regímenes de vida de acuerdo a las necesidades de intervención de la población penitenciaria.
- I) Diseñar, implementar, monitorear y evaluar planes de formación y capacitación del personal administrativo, técnico y operativo del Instituto.
- J) Articular con organismos públicos para el desarrollo de las políticas pospenitenciarias.
- K) Elaborar y presentar la información requerida por los organismos del sistema de justicia.
- L) Colaborar con los mecanismos nacionales e internacionales de monitoreo y de control del cumplimiento de los derechos humanos.

Artículo 4 (Dirección General).

El Instituto Nacional de Reinserción será dirigido por un Director General que tendrá los cometidos y atribuciones que se establezcan en la presente ley.

El Director General del Instituto Nacional de Reinserción durará cinco años en su cargo, con posibilidad de ser reelecto de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 192 de la

Constitución de la República, sin perjuicio de cesar indefectiblemente en el cargo al cumplir setenta años de edad.

En caso de licencia o vacancia temporal del Director General lo subrogará el Secretario General, hasta el reintegro del titular o nuevo nombramiento.

El Director General tendrá una remuneración que no podrá exceder el setenta por ciento del salario nominal que percibe un Senador de la República.

Artículo 5 (Secretario General).

El Director General será secundado por un Secretario General, de particular confianza, cuya retribución no podrá exceder el sesenta por ciento del salario nominal que percibe un Senador de la República.

Artículo 6 (Atribuciones de la Dirección General).

Son atribuciones de la Dirección General las siguientes:

- A) Ejercer la jefatura del Instituto Nacional de Reinserción.
- B) Definir la orientación estratégica y supervisar la gestión operativa del Instituto, manteniendo el equilibrio entre los objetivos de seguridad, ejercicio de los derechos humanos y reinserción social.
- C) Aprobar los planes estratégicos y operativos y supervisar su cumplimiento.
- D) Proyectar el presupuesto de sueldos, gastos e inversiones conforme con lo dispuesto en el artículo 220 de la Constitución de la República.
- E) Establecer los protocolos internos que sean necesarios para el funcionamiento de los establecimientos penitenciarios y para la ejecución de las penas alternativas a la privación de libertad.
- F) Ser ordenador primario de gastos e inversiones, gravar, enajenar los bienes inmuebles y muebles del servicio y administrar sus bienes y recursos.
- G) Adquirir y suministrar los bienes materiales y servicios necesarios para asegurar la dignidad de las personas que tiene a su cargo.
- H) Crear, modificar y suprimir unidades penitenciarias, transformar puestos de trabajo vacantes sin que implique un aumento del gasto, así como determinar la organización administrativa de sus dependencias y, en general, dictar reglamentos, disposiciones y resoluciones, así como realizar todos los actos jurídicos y

operaciones materiales necesarios para el cumplimiento de la presente ley y el funcionamiento regular y eficiente de los servicios.

- I) Celebrar convenios con entidades públicas o privadas, internacionales o nacionales, en la materia específica de su competencia, sin perjuicio de lo establecido por el inciso cuarto del artículo 185 de la Constitución de la República.
- J) Establecer acuerdos con entidades públicas a los efectos de cumplir con la custodia de las personas privadas de libertad y el control de las personas sujetas a medidas cautelares y penas no privativas de libertad.
- K) Designar, promover, disponer subrogaciones, trasladar y destituir a los funcionarios de su dependencia, pudiendo realizar las contrataciones de personal que considere necesarias. La destitución de funcionarios sólo podrá disponerse previo sumario administrativo.
- L) Ejercer la potestad disciplinaria sobre todo el personal del Instituto, de conformidad con las normas del respectivo Estatuto.
- M) Instruir los procedimientos disciplinarios sobre el personal de otros organismos que preste funciones en régimen de pase en comisión en el Instituto y cometer su resolución al jerarca competente.
- N) Delegar por resolución fundada sus atribuciones.

Artículo 7 (Régimen de Personal civil).

Los cargos presupuestales de escalafones civiles de la UE 026 INR se incorporarán al Servicio Descentralizado creado por esta ley.

El personal civil vinculado contractualmente a la UE 026 INR pasará a desempeñar funciones en el Servicio Descentralizado creado por esta ley.

El personal civil del Ministerio del Interior que preste servicios en la UE 026 INR en régimen de comisión de servicio podrá optar por incorporarse al Servicio Descentralizado o seguir prestando funciones en el mismo en régimen de pase en comisión.

Una vez aprobado el primer presupuesto del Instituto Nacional de Reinserción los cargos ocupados y vacantes de la Unidad Ejecutora 026 “Instituto Nacional de Rehabilitación” del Inciso 04 así como el personal que haya optado por la opción del inciso anterior del presente artículo, quedarán incorporados al Servicio Descentralizado, a excepción de los cargos del escalafón “L” Policial ocupados y vacantes y los contratos policiales.

Artículo 8 (Pases en comisión de personal civil)

Autorízase el traslado de funcionarios civiles de la Administración Central para desempeñar en comisión tareas de asistencia directa a la Dirección General por el término de su gestión. El pase en comisión será dispuesto por el Poder Ejecutivo a propuesta fundada de la Dirección General. El Instituto Nacional de Reinserción podrá tener hasta cinco funcionarios en comisión simultáneamente al amparo de este régimen.

Artículo 9 (Exclusión del régimen de pases en comisión de los funcionarios del Escalafón “S”).

Declárase que los funcionarios del escalafón “S” – Personal Penitenciario, quedan excluidos del régimen de pases en comisión, cualquiera sea su naturaleza, con excepción de los vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley.

Artículo 10 (Personal Policial en el Instituto Nacional de Reinserción).

El Ministerio del Interior asegurará la provisión del personal del escalafón “L” Personal Policial necesario para el cumplimiento de los cometidos de la presente ley mediante pases en comisión al Servicio Descentralizado, hasta tanto no sea creado un servicio especializado en seguridad penitenciaria.

A los efectos de la carrera administrativa se considerará que el personal del escalafón “L” pasará en régimen de comisión para el cumplimiento de funciones propias de su cargo.

El Poder Ejecutivo reglamentará los criterios para valorar el desempeño funcional del personal del escalafón “L” que cumpla tareas en el Instituto Nacional de Reinserción de forma que siga compitiendo en igualdad de condiciones frente a quienes se desempeñan en otros destinos.

Artículo 11 (Principio de no afectación).

Ninguna transformación de órganos o cargos que se efectúe en aplicación de la presente ley o por las normas reglamentarias que se dictaren podrá significar disminución o afectación de las retribuciones o compensaciones complementarias que por todo concepto perciben los actuales titulares de las mismas, así como tampoco de los derechos adquiridos en la carrera administrativa, efectivizándose la modificación al vacar la titularidad del cargo actual.

Aquellos funcionarios de escalafones civiles pertenecientes a la Unidad Ejecutora 026 a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley mantendrán su derecho a la inamovilidad.

Artículo 12 (Patrimonio).

El patrimonio del Instituto Nacional de Reinserción estará integrado por todos los bienes muebles e inmuebles propiedad del Estado actualmente afectados a las actividades y dependencias de la Unidad Ejecutora 026 "Instituto Nacional de Rehabilitación" del Inciso 04 "Ministerio del Interior", y los que adquiera en el futuro a cualquier título, y por todos los derechos y obligaciones igualmente afectados.

Quedarán incluidos en el Presupuesto del Servicio Descentralizado que se crea los créditos presupuestales asignados y gestionados por la Unidad Ejecutora 001 "Dirección General de Secretaría" del Inciso 04 "Ministerio del Interior" que a la fecha de vigencia de esta ley estuvieran destinados a realizar los cometidos de la Unidad Ejecutora 026 "Instituto Nacional de Rehabilitación".

Quedarán exceptuados los créditos presupuestales asignados para financiar los cargos ocupados y vacantes del escalafón "L" Personal Policial.

La transferencia de dominio de dichos bienes operará de pleno derecho. El Poder Ejecutivo determinará por resolución los bienes inmuebles comprendidos en esta transferencia y los registros públicos procederán a su inscripción con la sola presentación del testimonio de dicha resolución.

Los sistemas informáticos y bases de datos, así como cualquier otro activo informático generado o adquirido para cumplir primariamente con los cometidos de la Unidad Ejecutora 026 "Instituto Nacional de Rehabilitación" del Inciso 04 "Ministerio del Interior" también pasarán al dominio del Instituto Nacional de Reinserción.

Artículo 13 (Recursos).

Serán recursos del Instituto Nacional de Reinserción los siguientes:

- A) Los recursos y partidas que le sean asignados por normas presupuestales u otras disposiciones legales.
- B) Los frutos civiles o naturales de sus bienes propios.
- C) Los importes de legados, herencias y donaciones que se efectúen a su favor.
- D) Los que se generen por autorización de otras normas legales.

Artículo 14 (Expropiación).

Declárase de utilidad pública la expropiación y el uso de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de la presente ley (artículo 32 de la Constitución de la República y artículo 4º de la Ley N° 3.958, de 28 de marzo de 1912).

Las designaciones de bienes que hubieren de realizarse en los trámites a que alude la citada ley, serán realizadas por el Poder Ejecutivo a propuesta del Instituto Nacional de Reinserción.

Artículo 15 (Exenciones).

El Instituto Nacional de Reinserción estará exento de toda clase de tributos nacionales y departamentales, aun de aquellos previstos en leyes especiales, salvo las contribuciones a la seguridad social.

Artículo 16 (Remisiones).

A partir de la fecha de la promulgación de la presente ley todas las referencias efectuadas al Instituto Nacional de Rehabilitación contenidas en disposiciones legales, reglamentarias, contractuales o convencionales, deberán entenderse realizadas al Instituto Nacional de Reinserción, en lo compatible con su naturaleza de servicio descentralizado.

Artículo 17 (Procedimiento Administrativo).

El Instituto Nacional de Reinserción dictará dentro del plazo de ciento ochenta días a partir de la promulgación de la presente ley, las disposiciones relativas al procedimiento administrativo en general y disciplinario en particular, sobre la base de los principios previstos en el artículo 4 del Código de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 18 (Estructura organizativa y estatuto).

Dentro del plazo de ciento ochenta días a partir de la designación del Director General, este deberá proyectar las estructuras organizativas y de puestos de trabajo del Instituto Nacional de Reinserción, así como el estatuto del personal, elevándolo al Poder Ejecutivo para su aprobación a los efectos previstos en el literal E) del artículo 59 de la Constitución de la República, previo cumplimiento de lo establecido en la ley N° 18.508 de 26 de junio de 2009.

Hasta tanto se dicten las normas correspondientes, estos aspectos se regularán por las normas que actualmente rigen, en todo cuanto las mismas no se opongan a las disposiciones de la Constitución de la República o de la presente ley.

Artículo 19 (Disposiciones transitorias).

La Unidad Ejecutora 026 INR del Inciso 04 Ministerio del Interior continuará actuando de acuerdo con sus competencias y cometidos hasta tanto el Servicio Descentralizado

creado por esta ley asuma su desempeño, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales que lo regulan.

El Ministerio del Interior tendrá a su cargo y responsabilidad la prestación de servicios informáticos, así como el soporte para las tareas administrativas, hasta que su financiamiento sea incluido en el presupuesto del Instituto Nacional de Reinserción.