

Cuadernos del CieJ

**LA PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LOS  
ESTABLECIMIENTO CARCELARIOS EN EL  
MARCO DE LAS REFORMAS DE LA POLÍTICAS  
CRIMINAL Y CARCELARIA EN EL URUGUAY**



*El presente trabajo es editado con el apoyo del Fondo de Publicaciones del CIEJ.  
Este tiene como objetivo la publicación de materiales de interés social realizados sin fines  
de lucro.*

*El Centro de Investigación y Estudios Judiciales (CIEJ) es un instituto creado por la  
Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay (AFJU) destinado a la formación de los  
trabajadores judiciales, a la investigación de temas relacionados con la Justicia y el Poder  
Judicial y a la difusión de sus resultados.*

Primera edición - setiembre de 2012  
Depósito Legal: 359.089  
ISBN 978-9974-8276-2-2  
Diagramación y diseño: Pablo Baneira

# LA PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LOS ESTABLECIMIENTO CARCELARIOS EN EL MARCO DE LAS REFORMAS DE LA POLÍTICAS CRIMINAL Y CARCELARIA EN EL URUGUAY

## Sumario

*1. Introducción. 2. Asociaciones Público-Privadas. Su concreción en el ámbito penitenciario. 3. Algunas experiencias en países de la región. 4. La participación público-privada en el Uruguay. 5. La primera cárcel uruguaya con participación público privada. 6. Política Criminal uruguaya. Una asignatura pendiente 7. Lineamientos generales de la Política Carcelaria en el Uruguay. 8. La participación público-privada y su eventual incidencia en la Política Criminal y Carcelaria en el Uruguay. 9. Conclusión.*

## 1. Introducción

**E**n el presente trabajo se analiza la participación privada (empresarial) en los Establecimientos Penitenciarios como fenómeno que ha surgido como respuesta y solución a las crisis poblacional y, más específicamente, ante los déficits de infraestructura que presentan los mismos. Se la asociará a los procesos de reforma que pretende el Uruguay en lo referido a su política criminal y carcelaria.

Dicha participación que se proyecta y se verifica en varios países (más recientemente en los países de la región) se presenta como verdaderos “paquetes” ofrecidos por empresas transnacionales e incluye, en sus distintas variables, desde la construcción de cárceles hasta aspectos vinculados con la administración penitenciaria.

Las cárceles privadas o la participación privada en las mismas plantean el problema de definir qué tipo de funciones puede delegar un Estado respecto a la ejecución de las medidas privativas de libertad dispuestas por los órganos jurisdiccionales estatales

competentes. Las actividades definidas como delegables – si es que no se encuentran prohibidas constitucional y legalmente – plantear la duda y/o reflexión sobre la incidencia privada empresarial (presente o futura) en la política carcelaria del país y, por ende, en la política criminal. A los problemas que se visualizan en el diseño, implementación y aplicación de dichas políticas se podría agregar la de si estas nuevas modalidades de participación público-privado de privados pueden incidir y repercutir negativamente respecto a objetivos y fines estatales que se han definido en lo concerniente al encierro institucional.

El tema se vincula, a su vez, al círculo vicioso que se inicia con la necesidad de seguridad pública solicitada como protección por gran parte de la ciudadanía ante el aumento de los delitos. En el imaginario colectivo domina el pensamiento ilusorio que la solución se encuentra en una mayor severidad en la respuesta estatal, lo que requiere la existencia de más encierro y encarcelamiento para quienes delinquen. Este sentir hegemónico de la ciudadanía (o por lo menos mayoritario según las encuestas de opinión) es recogido en el discurso político a fin de obtener mayores adhesiones y réditos electorales que, a su vez, se refleja en la normativa y las prácticas judiciales (sustentadas ideológicamente –en lo dogmático jurídico– por el llamado Derecho Penal del Enemigo que genera la inflación y populismo penal).

Como consecuencia de ello se produce el hacinamiento de las cárceles, la violencia institucional dentro de ellas, la reproducción del circuito de violencia que se exterioriza en un índice mayor de violencias interpersonales y el fracaso de la finalidad asignada a la privación de libertad como sanción jurídico-penal.

Específicamente se plantea la interrogante de si la concesión dispuesta recientemente por el Estado uruguayo, bajo la nueva modalidad de participación público-privada en los Establecimientos Penitenciarios, se armoniza con la política criminal y carcelaria diseñada y que se procura implementar.

A pesar de la existencia de diferencias importantes con la participación privada que se ha dado en otros países respecto a las funciones o actividades que se delegan por parte de la administración, igualmente cabe analizar cómo puede impactar en el conjunto y totalidad del sistema y, por otro lado, si no puede llegar a representar una primera vía de acceso por parte de las empresas privadas para adquirir –en el futuro– más actividades y funciones en esta área tan sensible que le reporten mayores beneficios económicos, con los consiguientes riesgos en términos de objetivos de carácter social.

Asimismo cabe como última reflexión si, en definitiva, la definición política de acceder a este tipo de involucramiento empresarial en las cárceles uruguayas no significa -de alguna manera- el no asumir, de forma decidida, la implementación de medidas no privativas de libertad que otorguen una posibilidad cierta de inclusión social a quien delinque para el efectivo ejercicio de los derechos humanos.

## **2. Asociaciones Público-Privadas. Su concreción en el ámbito penitenciario.**

Los proyectos de participación pública privada requieren de una definición política determinada a fin que redunde en un mayor crecimiento y desarrollo de los países. Esta definición política tomará en cuenta no sólo los aspectos económicos sino también aquellos que se correspondan con los objetivos de carácter social para beneficio del conjunto de la ciudadanía.

Desde una perspectiva exclusivamente económica, el crecimiento y el desarrollo en general se basa, a nivel empresarial, en una cantidad de servicios (entre ellos los servicios públicos) que son brindados por determinados agentes y que tienen que tener un soporte infraestructural de algún tipo. Normalmente en los servicios públicos esa infraestructura – que por definición es un bien público – la provee el sector público pero desde hace muchos años, en las magras economías de los países latinoamericanos, los recursos públicos no son suficientes para realizar la inversión que se necesita para acompañar este crecimiento.

Formando parte de esta definición política, se ha venido utilizando la modalidad de participación público-privada para que la inversión privada pueda lograr solución al hacinamiento y mala gestión de las cárceles y, a su vez, represente un factor dinamizador de la economía.

Conforme a una economía de mercado globalizada la inversión privada y el ánimo de lucro permea todos los servicios, incluidos los públicos y dentro de ellos llega a los ámbitos penitenciarios. La crisis carcelarias (por causa del hacinamiento y mala administración) son caldo de cultivo para que el apetito empresarial se vista con un ropaje ideológico, y le otorgue un contenido social que seduce por los beneficios que supuestamente daría la inversión y gestión privada en estos espacios de encierro institucional.

Este tipo de experiencia se realiza inicialmente en los Estados Unidos (aunque la idea original proviene de Gran Bretaña), se recoge en varios países (Australia, Sudáfrica,

Canadá, Nueva Zelanda, Puerto Rico, Costa Rica, México entre otros ) y se puede observar más recientemente en países sudamericanos ( por ejemplo en Chile, Perú, ).

La concepción de cárceles privadas se desarrolla más profundamente en los Estados Unidos a partir de la década de los ochenta del siglo XX *“pero no fueron diseñadas por expertos de justicia criminal con las mejores prácticas sino por empresarios que ven oportunidad de negocios muy lucrativos”*<sup>1</sup>

Este tipo de participación se presenta de distintas formas, en algunos casos se constituyen verdaderas cárceles privadas (ejemplo sería los EEUU), en otros existe la delegación por parte del Estado de diversos servicios penitenciarios (que varían desde la administración, gestión y seguridad hasta el delegar determinadas actividades como servicios de alimentación, lavandería y, en algunos países, las tareas propias de rehabilitación del interno).

La prisión privada implica la manifestación máxima de autonomía privada, la dirección y administración completa de una institución penitenciaria que, por lo general, se incorpora a la construcción del recinto penitenciario por una empresa no estatal. El Estado proporciona un determinado número de personas para cumplir una pena de privación de libertad a cambio de un precio a pagar por interno y por día. En este contrato la empresa ofrece las posibilidades de reducción en los gastos junto con la diligencia en la administración y una mejor gestión en el marco de las reglas de una economía de mercado.

Para analizar adecuadamente los posibles efectos e incidencia de las empresas particulares en la participación de la ejecución de las penas penales de privación de libertad, debe estarse a los detalles del contrato que se suscriba entre éstas y el Estado. Es de suma trascendencia, por ende, la redacción y las diferentes cláusulas previstas en dicho contrato para que las mismas sean las más adecuadas y ofrezcan las correspondientes garantías respecto a los fines perseguidos por el Estado.

La moderna idea privatizadora no se encuentra exenta de riesgos en cuanto a la no prosecución de una política carcelaria adecuada para la realización de los fines resocializadores. Según señala el Profesor Enrique Sanz Delgado el plan creado por las nuevas ideas privatizadoras se circunscriben conforme a *“justificar una prácticas previas (el desempeño competencial cedido de determinadas parcelas en la ejecución penitenciaria en*

---

<sup>1</sup> Opinión del Director de ILANUD Elías Carranza en artículo publicado en el Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad *“Cuestionamientos al sistema de cárceles privadas- Frente al indudable avance de la ola privatizadora, duras objeciones del ILANUD”* en [http://master.pradpi.org/2015/pluginfile.php/2973/mod\\_folder/content/0/Prisiones\\_privadas\\_Cuestionamientos\\_al\\_sistema\\_de\\_carceles\\_privadas.htm?forcedownload=1](http://master.pradpi.org/2015/pluginfile.php/2973/mod_folder/content/0/Prisiones_privadas_Cuestionamientos_al_sistema_de_carceles_privadas.htm?forcedownload=1)

*centros de mínima seguridad y en centros juveniles) y extenderlas mediante fundamentos teóricos” con “la búsqueda y la consecución de la disociación entre los conceptos de asignación y administración de la pena”.... “Consecuencia práctica es la concentración de poder en tales corporaciones privadas en economías que buscan la globalización se enfocará en la pretensión de influir peligrosamente en las decisiones de política criminal gubernamental”<sup>2</sup>.*

Existen sistemas legales que no permiten la privatización de los centros penitenciarios (como el caso de España) pero, igualmente, se ha dado el debate a fin de legitimarlo para lograr la liberalización de la gestión de este tipo de instalaciones y reducir el gasto público.

En opinión del precitado Profesor en Derecho Penal de la Universidad de Alcalá el sistema americano o británico permite una mayor privatización de estas instalaciones penitenciarias y de su gestión lo cual provocan una deshumanización del penado, se segrega a los reclusos y no se busca la reinserción sino que su fin es obtener un beneficio. Prima la reducción del gasto y la maximización del beneficio, lo cual trae aparejado instalaciones más deficientes o la contratación de custodias o carceleros menos calificados. La compensación estipulada contractualmente generalmente establece que las empresas reciben una compensación por cada penado, lo cual hace que las cárceles se encuentren atiborradas de gente. Los intereses empresariales influyen y presionan la política referida al tema para que les sean favorables. Concluye el profesor que la privatización carcelaria fue una opción que llegó a tener un buen número de adeptos en España durante los años más duros de la crisis económica<sup>3</sup>. Estas críticas pueden ser de recibo en otros países, aun cuando el grado de participación privada en los servicios y administración penitenciarios sea de un grado mucho menor que el verificado en Norteamérica.

Los objetivos alegados para recurrir a la participación privada en las cárceles serían, en líneas generales y de acuerdo a los diferentes grados de participación, la de reducir costos, aumentar la rehabilitación, disminuir la reincidencia, mejorar las condiciones de vida de los internos y disminuir el hacinamiento.

La experiencia de este tipo de cárceles en los diferentes países ha tenido resultados variados e incluso negativos. Se ha observado que la pretendida reducción de costos - que puede haberse constatado en algunos casos - lo es a costa y en desmedro de la cantidad del personal penitenciario y su remuneración. A su vez no se ha demostrado

---

<sup>2</sup> Sanz Delgado, Enrique- *“La privatización en el sistema penitenciario: viejos remedios e insatisfactorias soluciones”*, La ley penal, Nro. 56, Sección Estudios, Madrid, Editorial La Ley, 2009, pág. 3 y 4.

<sup>3</sup> Manifestaciones en artículo periodístico del Profesor Enrique Sanz Delgado en *¿Sería rentable privatizar el sistema penitenciario?* - ABC.es <http://www.abc.es/economia/20150719/abci-carceles-privadas>

empíricamente la disminución de reincidencia.

Debe tenerse en cuenta la realidad en materia económica de los diferentes países pues el impacto puede ser muy distinto, y los componentes negativos pueden verse acrecentados debido a las grandes carencias observables en el conjunto del sistema por la falta de recursos humanos y materiales.

### 3. Algunas experiencias en países de la región

A partir de la década de los noventa del siglo pasado se operó en América Latina un proceso de redefinición del rol del Estado donde se discutió cuáles son las actividades inherentes e indelegables del Estado. En este sentido, la tendencia fue reducir el ámbito de intervención estatal y dejar algunos sectores claves de la economía que necesariamente deben tener una participación gubernamental.

En los hechos esta redefinición del rol del Estado en estos países periféricos condujo, en la mayoría de los casos, a tener altos costos sociales dado que se aumentó la brecha de las desigualdades e inequidades, perjudicando a amplios sectores de la población.

Ello explica las actuales reacciones y argumentos en contra de estos proyectos de participación privada en el ámbito carcelario. El Director del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) Elías Carranza ha manifestado que es un error resolver los problemas que se viven en el sistema carcelario privatizando los Establecimientos pues el negocio los agrava *“Activar una cárcel privada en sistema penitenciario desde el punto de vista político criminal crea una situación de privilegio para un pequeño grupo a la par que aumenta el deterioro del resto de sistema”*<sup>4</sup>. Por su parte, el académico de ILANUD Stephen Nathan expresa *“hay un patrón bien documentado de que el personal de esas cárceles está mal capacitado, tiene bajos salarios y trabaja con una alta rotación de los empleados”* existe *“sólo el interés de sus accionistas para hacer más dinero y para eso necesitan que haya más gente dentro del sistema de justicia criminal”*<sup>5</sup>

En Chile el capital privado se introdujo con la implementación de un sistema mixto de administración penitenciaria público-privada. Se concibió esta participación

---

<sup>4</sup> Artículo publicado en el Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad “Cuestionamientos al sistema de cárceles privadas- Frente al indudable avance de la ola privatizadora, duras objeciones del ILANUD”[http://master.pradpi.org/2015/pluginfile.php/2973/mod\\_folder/content/0/Prisiones\\_privadas\\_Cuestionamientos\\_al\\_sistema\\_de\\_carceles\\_privadas.htm?forcedownload=1](http://master.pradpi.org/2015/pluginfile.php/2973/mod_folder/content/0/Prisiones_privadas_Cuestionamientos_al_sistema_de_carceles_privadas.htm?forcedownload=1)

<sup>5</sup> idem



empresarial en tres etapas con la construcción de 10 nuevos centros penitenciarios, pero no se está cumpliendo con las fechas previstas de finalización de obras lo cual trae perjuicios para el sistema en su globalidad.

La legislación chilena permite la participación de capital privado en la construcción y financiamiento de la infraestructura, mantenimiento y equipamiento de la misma como así también en los equipos de seguridad. Asimismo se prevé la participación privada en los servicios penitenciarios referidos a la alimentación, salud, lavandería y reinserción social. La modernización carcelaria hace mención a la creación de un nuevo modelo público-privado donde la administración y seguridad del recinto queda aún en manos del Estado mientras los programas de rehabilitación y construcción de los recintos se trasladan a fuentes de financiamiento privadas.

El Relator Especial para los derechos de las personas privadas de libertad de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos Dr. Florentín Meléndez informa sobre los establecimientos penitenciarios en Chile que *“los centros de detención concesionados ofrecen condiciones más dignas para los reclusos y sus familias, así como para el personal que allí trabaja.....no se observó hacinamiento, se registran niveles adecuados de alimentación e higiene, seguridad interior, adecuada separación de categorías de internos, prevención de la violencia interna, servicios penitenciarios que incluyen atención médica y terapéutica, actividades ocupacionales, deportes, talleres y capacitación laboral, entre otros”* pero a la vez el informe recomienda al Estado chileno *“que garantice la fiscalización efectiva y la vigilancia interministerial de los servicios prestados en las cárceles concesionadas, con énfasis en el área de salud, educación, trabajo y otros programas de reinserción social”*<sup>6</sup>

En el Perú desde hace años se produce un activo proceso de promoción a la inversión privada que incluyó su participación en la ejecución de obras públicas de infraestructura y prestación en los servicios públicos. Este proceso incorporó lo referido a los establecimientos penitenciarios mediante un contrato de concesión regido por las normas del derecho administrativo. La Resolución Suprema Nro. 0713-2009-EF, del 8 de julio de 2009 aprobó el Plan de Promoción de la Inversión Privada para la realización del Concurso de Proyectos integrales para un establecimiento penitenciario en la Región de Lima con capacidad para 1.536 internos primarios. En Marzo de 2010 se convocó al concurso y en Abril de dicho año se aprobó la primera versión del contrato donde el Estado Peruano entrega al Concesionario un terreno de 12.68 hectáreas para la construcción del Establecimiento Penitenciario de Huaral.<sup>7</sup> Dicho modelo contractual

<sup>6</sup> Informe de la Relatoría de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre la visita oficial a Chile del 28 de Agosto de 2008 obtenida en el portal web de la OEA.

representó la realización de diferentes tareas por parte del concesionario que no se agota en la construcción de un recinto penal pues implica la realización de actividades dentro del soporte físico donde se ejecuta la sanción jurídico penal.

El control y garantía en la ejecución corresponde a los órganos jurisdiccionales del Estado conforme a los principios de legalidad y de la garantía de ejecución. En este sentido, la Defensoría del Pueblo del Perú expresó su preocupación, en su oportunidad, fundamentando su posición considerando estos aspectos relevantes para las debidas garantías en la ejecución penal.<sup>8</sup>

Debe tenerse presente que en el año 2003, en la primera reunión de la GAPECA (entidad técnica especializada de la OEA que reúne a las autoridades responsables de las políticas penitenciarias), se recomendó: “...*la participación del sector privado en la construcción y mantenimiento de centros de reclusión, así como de dicho sector y de organizaciones no gubernamentales en la provisión de bienes y servicios*”<sup>9</sup>

#### 4. La participación público-privada en el Uruguay

El Uruguay resistió el embate de las políticas neoliberales de la década de los noventa del siglo pasado que imponían un modelo privatizador en sectores claves de la economía. La ciudadanía, utilizando el instituto democrático del referéndum y el plebiscito, fiel a una rica tradición de cultura cívica y al activismo proveniente de la sociedad civil organizada, logró derogar algunas leyes que desmonopolizaban determinados servicios públicos (electricidad por ejemplo) en áreas estratégicas. Desde mi punto de vista este hecho fue determinante para que el Uruguay, con el transcurso del tiempo, se posicionara mejor en términos comparativos con los países de la región para un desarrollo económico sustentable.

No obstante lo manifestado en el párrafo anterior, también en el Uruguay se observa un proceso de inclusión de la inversión y participación privada empresarial para determinados proyectos.

La ley Nro. 18.786 de fecha 19 de Julio de 2011 publicada el 19 de Agosto de dicho año, habilitó los contratos de participación público-privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos, siguiendo así la tendencia

---

<sup>7</sup> Datos obtenidos de la Defensoría del Pueblo del Perú. Informe Nro. 154, “*El sistema Penitenciario: componente clave de la seguridad ciudadana y la Política Criminal. Problemas, retos y perspectivas*”, Lima, 2012, pág. 189 y 190.

<sup>8</sup> Ídem pág. 190 a 203

<sup>9</sup> Información recabada del portal web de la OEA

observada en varios países de la región a fin de lograr la inversión privada, justificada por la escasez de recursos económicos para llevar a cabo obras que cumplan en forma eficaz con determinados servicios públicos. La ley establece el marco regulatorio aplicable a los contratos de participación público-privada (artículo 1) por medio de los cuales se puede otorgar a empresas privadas, por un período determinado, el diseño, la construcción y la infraestructura incluyendo alguna de sus prestaciones además de la financiación (artículo 2) siempre y cuando otras alternativas de contratación no permitan la mejor forma de satisfacer las finalidades públicas. Entre las obras previstas taxativamente por la ley se encuentra las obras de infraestructura social donde se incluye a las cárceles (artículo 3 D). La ley contiene una serie de garantías a fin de fiscalizar la participación privada y que ésta se correspondan con los objetivos y principios gubernamentales disponiendo, en los respectivos contratos, los mecanismos de control adecuados para la efectiva protección de los derechos de los usuarios(artículo 4 I) .

### **5. La primera cárcel uruguaya con participación público privada**

El primer proyecto aprobado bajo esta modalidad versa sobre la construcción de una nueva cárcel en el predio del actual Establecimiento Carcelario de Puntas de Rieles con la firma de un contrato de obra celebrado en el mes de junio de 2015. En el mes de julio de 2015 el Consorcio Unidad Punta de Rieles S.A. (integrado por un grupo de empresas) emitió obligaciones negociables equivalentes a 85 millones de dólares en la Bolsa de Valores de Montevideo con lo cual podrá iniciar las obras de un nuevo centro carcelario.

La nueva cárcel ocupará una superficie de 42.000 metros cuadrados divididos en 25 edificios y tendrá capacidad para alojar a 1960 internos, cien de ellos en un módulo de admisión y clasificación. El consorcio de empresas privadas se hará cargo del diseño, construcción, equipamiento, financiación, mantenimiento y limpieza del lugar, así como la alimentación de los reclusos por los próximos 27 años y 6 meses, mientras los servicios de seguridad, salud, educación, recreación y rehabilitación lo brindará el Estado.

El Director de Finanzas del Banco Santander (que financia el proyecto) declaró a los medios de prensa que *“estamos seguros que este es el primer paso para un futuro de más inversiones con participación conjunta entre el sector público y el privado, en el marco de la nueva normativa vigente”*.<sup>10</sup> Estas expresiones reflejan el ánimo y sentido de lucro

---

<sup>10</sup> Artículo periodístico publicado en La Red21 *“Nueva Cárcel de Punta de Rieles será el primer proyecto construido por Participación Público Privada”* el 23 de Julio de 2015 en <http://www.lr21.com.uy/economía/1245176-cárcel-punta-rieles-proyecto-participación-público-privada>

que este tipo de emprendimiento tiene en la lógica del beneficio económico empresarial en una sociedad capitalista, que pueden aparejar grandes riesgos para los fines estatales de resocialización e inclusión social de quienes sufren una medida de privación de libertad. Este primer proyecto abre las puertas para otros que pueden contener cláusulas más favorables para el lucro económico particular y convertirse la ejecución penal en una mercancía más.

El hacinamiento que presentan las cárceles uruguayas y los grandes déficit en materia de respeto, efectivo ejercicio de los derechos, y los fracasos en materia de resocialización de los privados de libertad, son las causas y argumentos alegados en la justificación de este proyecto en el discurso del Ministro del Interior *“Uruguay prevé terminar con el déficit de plazas penitenciarias que provoca el hacinamiento en sus cárceles en el correr del año”*.... *“Estamos en el camino de acabar definitivamente con el hacinamiento en las prisiones”*.<sup>11</sup>

Según las autoridades del Ministerio del Interior el delegar todo lo relativo a la alimentación y limpieza del establecimiento *“permitirá al Estado enfocarse en la gestión de la seguridad, la salud y la rehabilitación de las personas privadas de libertad. Para ello, una vez construida la cárcel, el Estado uruguayo pagará a la empresa, diariamente, durante 27 años y medio, 196 unidades indexadas (617 pesos al valor actual) por cada una de las plazas”*<sup>12</sup>. El Establecimiento está destinado para internos clasificados para mínima y mediana seguridad. Se encuentra estipulada una multa que deberá pagar el Estado a la Empresa en caso de sobrepasar la capacidad del Establecimiento. Esto ha sido advertido por las organizaciones sociales *“Ahí hay un problema porque las cárceles que no son privadas van a recibir a las personas que deberían ir a la cárcel privada, para que no se genere hacinamiento y se tenga que pagar más... Hay que tener cuidado, porque el Estado nunca va a pagar por ese índice, entonces va a hacinar las otras (cárceles)”*<sup>13</sup>

El ex Comisionado Parlamentario del Sistema Penitenciario y actual asesor en seguridad del Partido Nacional Dr. Álvaro Garcé ha expresado que *“no está mal que el Estado se desprenda de algunas tareas de gestión en un establecimiento de reclusión”*<sup>14</sup>. No obstante, alertó que *“el tema es que no se puede descuidar ninguna parte del sistema”*... *“en una reforma que todavía no está completa y algunos de cuyos logros están prendidos con alfileres”*<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Artículo periodístico Montevideo Portal *“Privados de libertad”*, 6 de Junio de 2014 en <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?236578>

<sup>12</sup> Publicación del semanario Brecha *“Sociedad, Cárceles con participación público privada. De a dos es mejor”*, Montevideo, 4 de setiembre de 2015, pág. 37 y 38.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Idem.

## 6. Política Criminal uruguaya. Una asignatura pendiente

El Uruguay mantiene una legislación obsoleta, se encuentra vigente un Código Penal que data del año 1934 y un Código del Proceso Penal del año 1980, ambos cuerpos normativos fueron aprobados –coincidentemente- en períodos dictatoriales de gobierno. Contienen vestigios de autoritarismo, ya con normas sustanciales penales que contienen algunos conceptos positivistas propios del régimen fascista (verbigracia el “peligrosismo” penal) ya por el sistema inquisitivo instaurado en las normas procedimentales.

Durante la década de los noventa del siglo pasado se asistió a la mayor manifestación del llamado populismo punitivo (inflación penal) con la aprobación de leyes (llamadas de “seguridad ciudadana”) que tipificaron nuevos delitos y agravaron las penas. Además de no solucionar el problema de la seguridad ciudadana y el aumento de la criminalidad como era de esperar, tuvo los efectos nefastos del crecimiento de la población carcelaria, con el hacinamiento y el aumento de la violencia institucional e interpersonal que lleva consigo.

Esta realidad ha merecido distintas observaciones de los sistemas de protección internacional que le indican al Uruguay lo imprescindible de las reformas correspondientes debido a la alta tasa de prisionización del Uruguay, la cantidad de presos sin condena y la falta de garantías procesales de los individuos ante los tribunales penales fruto del sistema inquisitivo imperante.

El hacinamiento y las condiciones de vida de las personas privadas de libertad en el Uruguay vulnera en forma permanente el artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece *“Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”*.

El Informe del Relator Especial sobre la tortura o penas crueles, inhumanos o degradantes Manfred Nowak del 21 de Diciembre de 2009 <sup>16</sup>.en su párrafo 87 expresa la necesidad de una reforma global del sistema de justicia penal *“para abordar las deficiencias mencionadas más arriba, se necesita urgentemente una reforma profunda del sistema de administración de justicia y, especialmente, del sistema penitenciario”* ... *“la*

<sup>16</sup> Consejo de Derechos Humanos 13 período de sesiones- Tema 3 de la Agenda. Asamblea General Distr. General 21 de Diciembre de 2009. Informe del Relator Especial sobre la tortura o penas crueles, inhumanas o degradantes Manfred Nowak. Misión Uruguay.

*importancia de pasar de un sistema penal y penitenciario de carácter punitivo, pensado para encerrar personas, a uno cuyo objetivo sea la reinserción de los delincuentes en la sociedad” (párrafo 89) “El Relator Especial está convencido de que sólo con una reforma tan radical de la política de justicia penal el Gobierno estará preparado para resolver los problemas profundamente arraigados que actualmente aquejan al sistema penitenciario” (párrafo 91). Dentro del capítulo de conclusiones “el sistema penitenciario parece encontrarse cerca del colapso debido a las graves deficiencias de que adolece la administración general del sistema de justicia penal” Párrafo 96. Finalmente en las Recomendaciones el párrafo 105 se establece para el Estado uruguayo: “d) limitar la utilización de la prisión preventiva, especialmente en el caso de los delitos no violentos y menos graves, y recurrir con mayor frecuencia a las medidas que no entrañan la privación de libertad”.*

En las observaciones finales realizadas por el Comité contra la Tortura que examinó el 3er. Informe periódico del Uruguay<sup>17</sup> en el párrafo 10 a) b) y c) se establece que el Estado debe: velar por que se atiendan las necesidades básicas de las personas privadas de libertad de conformidad con las Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos, redoblar esfuerzos para que se apliquen las medidas sustitutorias a la privación de libertad conforme a las Reglas de Tokio y de Bangkok, establecer un plazo límite para la prisión preventiva de conformidad con los estándares internacionales en el marco de la reforma del Código de Proceso Penal. La observación Nro. 12, por su parte, urge al Estado uruguayo a : aplicar la privación de libertad a menores infractores como último recurso y por el período más breve posible y que se revise periódicamente con miras a eliminarla, se adopten medidas sustitutorias de la prisión preventiva, velar por que las condiciones de detención en los Centros de internamiento de menores sean compatibles con la Convención y otras normas internacionales de derechos humanos y redoblar los esfuerzos para aliviar el hacinamiento en los centros de internamiento de menores.

El Comité de Derechos Humanos en sus Observaciones finales sobre el 5º informe periódico del Uruguay<sup>18</sup> en su párrafo 8 insta al Estado a “culminar la reforma del Código del Proceso Penal teniendo en cuenta sus anteriores observaciones finales en las que se requería la revisión a la luz de las disposiciones del artículo 9 del Pacto los procedimientos de detención y otras restricciones a la libertad personal de los imputados y acusados, teniendo

---

<sup>17</sup> Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Uruguay. Secciones 1212 y 1215 celebradas los días 29 y 30 de Abril de 2014 y aprobó en sus sesiones 1231 y 1242 celebradas los días 12 y 20 de Mayo de 2014.

<sup>18</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comité de Derechos Humanos en sus Observaciones finales sobre el 5to informe periódico del Uruguay. Secciones 3022 y 3023 celebradas los días 23 y 24 de Octubre de 2013. Aprobadas en la sesión 3031 celebrada el día 30 de Octubre de 2013.

*en cuenta en particular el principio de presunción de inocencia. Debe intensificar sus esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones de las cárceles y aliviar el hacinamiento, de conformidad con el artículo 10 del Pacto y en particular debe ... b) limitar el período legal de prisión preventiva de conformidad con el artículo 9 del Pacto y velar por que se imponga únicamente como medida excepcional c) ampliar la incorporación de penas alternativas a la privación de libertad teniendo en cuenta las Reglas de Tokio y las Reglas de Bangkok.*

Por su parte el Informe del Relator Especial sobre la tortura o penas crueles, inhumanas o degradantes Juan E. Méndez<sup>19</sup> manifiesta en su párrafo 38 “...*la necesidad de afrontar el problema también con reformas institucionales y legislativas que ataquen las causas imperantes del hacinamiento, como ser el abuso de la prisión preventiva, la falta de utilización de medidas alternativas a la prisión, y el aumento exponencial de la cantidad de población reclusa*”. “*Continúa siendo necesario el diseño e implementación de políticas comprensivas orientadas a asegurar la rehabilitación y reintegración social. El Relator recibió información de numerosas iniciativas realizadas en colaboración con empresas u organizaciones públicas y privadas para ofrecer oportunidades laborales, educativas y culturales a los adultos privados de libertad*”... “*Sin embargo, estos programas parecen ser aislados en lugar de un componente central de la política penitenciaria, y no beneficiar a la totalidad de la población carcelaria*” (Párrafo 60) “*un componente importante de la transición a un sistema penitenciario de derechos humanos en el Uruguay debe pasar por la reforma de varias secciones del Código Procesal Penal*”. Según la aplicación de la legislación vigente del proceso penal, la prisión preventiva es utilizada como la regla en lugar de una excepción (párrafo 61). Las excepciones a la aplicación de la prisión preventiva están restringidas prácticamente a casos que involucren procesados primarios de delitos no graves en los que el juez tenga la convicción prima facie que no recaerá pena de penitenciaria “... *Además de no ser una normativa respetuosa del principio de presunción de inocencia, el abuso de la prisión preventiva conlleva a acentuar los problemas del sistema carcelario uruguayo, como ser el hacinamiento*”. “*El Relator destaca como satisfactoria la creación en 2010 de la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida (OSLA) encargada de coordinar y aplicar una serie de alternativas a la privación de libertad que fueran creadas a través de la ley 17.726 de 2004 y que procuran reducir el uso de la prisión preventiva en casos de procesados primarios y delitos no graves. Sin embargo, el Relator recibió información de que estas medidas son raramente utilizadas y que no han sido exitosas en reducir la imposición de la prisión preventiva*” párrafo 62. En el capítulo de conclusiones y recomendaciones el párrafo 81 refiere a “*Las condiciones de*

---

<sup>19</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura o penas crueles, inhumanas o degradantes Juan E. Méndez-Asamblea General Dist. General 28 de Febrero de 2013.

*detención en los centros tanto de adultos como de menores en conflicto con la ley permanecen siendo preocupantes, en particular en lo relativo al hacinamiento. Las causas del mismo parecen estar cercanamente relacionadas con el abuso de la prisión preventiva, la falta de utilización de medidas alternativas a la privación de libertad y de excarcelación durante el proceso, y la creciente población carcelaria durante los últimos años” recomienda “la priorización de una reforma penitenciaria comprensiva orientada a solucionar las causas y que incluya la revisión de la legislación y la cultura de utilización de la prisión preventiva”.*

Las observaciones de las que fuera objeto el Uruguay por los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos se corresponde con el no cumplimiento de las directivas de la comunidad internacional en dar prioridad a las medidas no privativas de libertad como sanción jurídico penal.

Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio) de 1990 adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110 de 14 de Diciembre de 1990 deben ser aplicadas sin discriminación (Regla 2.2) y utilizadas de acuerdo al principio de intervención mínima y buscan evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión disponiendo que la autoridad judicial debe tener presente las necesidades de rehabilitación del transgresor, la protección de la sociedad y los intereses de las víctimas quienes serán consultadas al respecto ( Regla 8.3).

En Uruguay persisten las normas que imponen preceptivamente la privación de libertad como medida cautelar para los reincidentes en el orden jurídico positivo vigente (ley 16.058 de fecha 27 de Agosto de 1989) y para quienes se presume “prima facie” que no ha de recaer pena de penitenciaria por lo cual la prisión preventiva es la regla. Este obstáculo normativo hace que la mayor cantidad de presos en el Uruguay revistan la calidad de no penados.

La Ley Nro. 17.726 de Diciembre de 2003 previó una serie de medidas alternativas a la prisión preventiva pero sin embargo su artículo 6° aclara específicamente que esos beneficios “no proceden en los casos de reincidencia o habitualidad” delictiva del procesado.

Si bien la Ley Nro. 17.897 de Setiembre de 2005 dispuso la creación de dos comisiones para la reforma del Código Penal y el Código del Proceso Penal (artículos 21 y 22) con la integración de representantes de todas las asociaciones profesionales vinculadas al tema, no se ha efectivizado las reformas legales proyectadas. Se ha aprobado un nuevo Código del Proceso Penal pero el mismo entrará, parcialmente, en vigencia en el año 2017.



Los anacronismos normativos señalados conjuntamente con un Poder Judicial preponderantemente conservador e impregnado de una cultura favorecedora de la prisión preventiva impiden, en la práctica, la aplicación de una serie de normas que prevén penas no privativas de la privación de libertad.

### **7. Lineamientos generales de la Política Carcelaria en el Uruguay.**

La única referencia constitucional sobre la temática se encuentra en el artículo 26 de la Carta Magna que establece *“En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar y sí solo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”*. Se encuentra claramente prevista la finalidad de prevención especial positiva que se le asigna a la pena privativa de libertad conforme a una idea resocializadora.

En la historia del sistema penitenciario del Uruguay se puede señalar un punto de fractura en el año 1971 -donde comienza a avizorarse el proceso de militarización y posterior arribo de la dictadura cívico militar- con el pasaje de la “Dirección General de Institutos Penales” bajo la égida del Ministerio de Educación y Cultura al Ministerio del Interior por decreto presidencial Nro. 27/71 y, en la misma línea, el decreto 574/74 que también traspasa a este último Ministerio la competencia en el régimen y contralor del tratamiento y rehabilitación de prevenidos y penados. En este período de gobierno de facto se observa una progresiva prevalencia de los criterios de seguridad sustituyendo los criterios de organización centrados en la re-habilitación que fueran plasmados en el Decreto Ley Nro. 14.470 que recogió las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos de aprobadas por la Asamblea Nacional de las Naciones Unidas en el año 1955.

Desde hace aproximadamente unos diez años el Uruguay ha iniciado un cambio en su Política carcelaria. En esta etapa se crea la figura del Comisionado Parlamentario por la ley Nro. 17.684 de Agosto de 2003 con el fin de asesorar al Parlamento Nacional en su función de control del cumplimiento de la normativa nacional e internacional referidos a la situación de las personas privadas de libertad y, asimismo, supervisar la actividad de los organismos encargados de la administración penitenciaria. Luego le seguiría la aprobación de la Ley Nro. 17.897 de Setiembre de 2005 (Ley de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario) que estableció la posibilidad de redención de la pena por trabajo y estudio (artículo 13), la inserción laboral de los liberados (artículo 14), un régimen excepcional de excarcelación provisional y anticipada, la previsión de un régimen de prisión domiciliaria (artículo 9) y la preceptividad de la libertad anticipada con los dos tercios de la pena cumplida exceptuando los casos en

que los informes técnicos den cuenta que no existen signos evidentes de rehabilitación.

A partir de dicha ley se comienzan a adoptar resoluciones administrativas tendientes a poner en práctica la finalidad resocializadora y de inclusión social y, por otro lado, normas orientadas a la posibilidad de disponer -en mayor medida- de penas no privativas de libertad.

El día 27 de diciembre de 2010 se aprueba la ley N° 18.719 que crea el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) sustituyendo a la entonces “Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación” a fin que asuma, en forma gradual, la responsabilidad de la administración de todas las cárceles del país. En consecuencia, se orientó a centralizar la gestión y los criterios operativos por parte de esa Institución, con competencia nacional, sin dejar ninguna cárcel en la órbita de las Jefaturas Departamentales de Policía de los diferentes departamentos de la República.

La creación del INR supuso desafectar al personal policial que intervenía en la represión del delito y que, a su vez, realizaba tareas custodiales en la ejecución de las medidas de privación de libertad dispuestas por la justicia competente. Asimismo constituyó un paso fundamental para racionalizar la gestión y aplicar el derecho y régimen penitenciario con criterios uniformes.

Estos aspectos positivos se vieron reforzados con el objetivo de lograr, en etapas, el pasaje de la administración penitenciaria a la órbita civil, a cuyos efectos se ha dispuesto la creación de cargos de operadores penitenciarios civiles capacitados a dichos efectos y que ya desempeñan labores en muchas de las cárceles del país.

Para lograr estos objetivos la ley Nro. 18.667 de Mayo de 2010, llamada ley de emergencia carcelaria, transfirió una buena cantidad de recursos financieros del Estado para el mejoramiento de las condiciones de vida en las cárceles y la culminación de obras pendientes. En la distribución de esos recursos se estableció como prioritario: el aumento de las remuneraciones del personal, la construcción de establecimientos carcelarios, la optimización de los recursos humanos, con programas de capacitación de largo aliento.

En conclusión se observa que desde hace varios años el Estado Uruguayo se encuentra abocado a asumir una Política Carcelaria conforme a la vigencia y efectividad de los Derechos Humanos y, por consiguiente, atender y dar solución a las observaciones que se le han realizado tanto por órganos nacionales como internacionales sobre los

déficits en la materia.

## **8. La participación público-privada y su eventual incidencia en la Política Criminal y Carcelaria en el Uruguay.**

El Uruguay de la última década ha realizado, en línea generales, avances significativos respecto a sus políticas sociales a fin de atender de mejor forma a los sectores más carenciados del país; redujo la marginalidad y la pobreza, se avanzó a niveles de mayor empleo, ingreso per cápita, aumento del salario real junto a un propósito de avanzar hacia una más equitativa distribución de la riqueza con una política impositiva orientada a ello.

Por otra parte se puede constatar la permanencia de grandes déficits en lo que refiere a su política criminal y carcelaria debido a la vigencia de normas y prácticas que favorecen la vulneración de los derechos de las personas a las que se priva de su libertad.

El Uruguay tiene una población de 3.440.157 habitantes<sup>20</sup>, al 31 de Julio de 2014 tenía 9.754 personas privadas de libertad por la justicia penal competente por lo cual, en esa fecha, tenía una tasa de prisionización de 291 personas por cada 100.000 habitantes<sup>21</sup> que lo ubicó en el “privilegiado” primer puesto en el ranking de países sudamericanos<sup>22</sup> y en el lugar 35 a nivel mundial<sup>23</sup>. Asimismo el 34% de estas personas fueron procesadas pero no tenían condena aún, mientras el restante 64% revestía la calidad de penados lo que también lo ubica privilegiadamente en el 5to. Lugar de países con mayor tasa de prisión preventiva (194/100.000 hab.)<sup>24</sup>.

Los números y estadísticas son elocuentes, y quienes formamos parte del circuito de operadores del sistema penal y del sistema penitenciario podemos constatar a diario este fenómeno estructural que reproduce la violencia. Este fenómeno estructural es causado por varios factores que deben ser tomados en cuenta por las políticas públicas en la materia. No responde a una mayor eficacia en la labor policial como ha pretendido justificar el Ministro de la cartera correspondiente, y no se soluciona con esta suerte de “emergencia” con una política tendiente a una mayor represión en los delitos más leves

---

<sup>20</sup> INE ; Uruguay en cifras 2014; disponible en [http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2014/Uruguay\\_en\\_cifras\\_2014.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2014/Uruguay_en_cifras_2014.pdf)

<sup>21</sup> Cifras del INR al 31 de Julio de 2014.

<sup>22</sup> World Prison Brief ; International Centre for Prison Studies; University of Essex: [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=24](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=24)

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Idem.

con la privación de libertad para quienes los cometen.

Parece claro que es imprescindible una reforma legal para que pueda llevarse a cabo un cambio sustancial en el derecho carcelario. Dicha reforma resulta necesaria para que no exista superpoblación penitenciaria y se pueda racionalizar recursos humanos, materiales y de gestión que aseguren respeto por los derechos humanos de los internos.

Actualmente nos encontramos ante una realidad en el ordenamiento positivo y en las prácticas institucionales que dista de acercarse a los objetivos fijados a fin de superar los enormes déficits a los que se hizo referencia.

La ley 16.058 de fecha 27 de Agosto de 1989, luego de establecer las situaciones en las que los magistrados pueden disponer los enjuiciamientos sin prisión, expresa textualmente: *“El juez declarará la prisión preventiva, en todos los casos, si se tratare de procesado reincidente o que tuviere causa anterior en trámite”*.

Pero no sólo existen obstáculos normativos para impedir el aumento de la población carcelaria. La circular de la SCJ, fechada el 25 de marzo, señala que *“se ha advertido que se disponen procesamientos sin prisión respecto de encausados que registran antecedentes”*. La acordada que insta a los jueces a cumplir con lo establecido legalmente expresa: *“El hecho de que los antecedentes hayan concluido por sentencia no significa que hubiere cesado la calidad de reincidente, siempre que la causa de que se trate se ubique dentro del lapso de cinco años a que refiere el artículo 48 del Código Penal”*. Se observa, en consecuencia, que mientras el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación cuando los jueces no hacen pleno uso de las medidas no privativas de la libertad previsto en las leyes y hasta ha recomendado el establecimiento de este tipo de penas aunque no se encuentren previstas en el orden jurídico interno, la Suprema Corte de Justicia del Uruguay advierte a los jueces a fin que apliquen una ley que no condice con el principio de presunción de inocencia y de una política criminal que tienda a la privación de libertad como último recurso.

Los jueces en el Uruguay, en general, se muestran reticentes a disponer medidas no privativas de libertad ya sea por la demanda social de protección contra la inseguridad que pide el encierro institucional, como por la ineficiencia demostrada por el Estado en la aplicación de las mismas.

La presión social derivada de una ilusoria idea que la solución al aumento de criminalidad se logrará con más encierro, y las deficiencias constatadas en la aplicación de medidas alternativas a la prisión provocan, de alguna forma, una expansión del

derecho penitenciario que fundamentan las medidas de participación privada en la ejecución penal desde una óptica mercantilista. Si el inicio de esta participación privada – que por el momento se limita a la construcción y realización de ciertos servicios como la alimentación e higiene- toma cuerpo, es de esperar el avance de la misma y el apetito empresarial para lograr ampliar su ámbito de acción.

El 19 de Diciembre de 2014 se aprueba la Ley Nro. 19.293 que establece un nuevo Código del Proceso Penal donde se sustituye el sistema inquisitivo por un sistema acusatorio. Si bien significa un importante avance para los derechos humanos y la necesaria reforma de la política criminal, se ha previsto su vigencia recién para el año 2017 debido a los importantes recursos humanos y económicos que supone su puesta en funcionamiento.

El código que entrará en vigencia dentro de dos años dispone la prisión preventiva como excepción. Sin embargo el artículo 224 que establece los requisitos para disponer la prisión preventiva expresa que el tribunal la podrá decretar cuando “*es necesaria para la seguridad de la víctima o de la sociedad*”. Por su parte el artículo 227.2 dispone que se “*entenderá que existe riesgo para la sociedad cuando el imputado posea la calidad de reiterante o de reincidente*”<sup>25</sup> Es decir que se crea una presunción, lo cual en la práctica implica una predisposición en los tribunales para imponer esta medida cautelar cuando la persona reviste la calidad de reiterante o reincidente. Esta disposición, desde mi punto de vista, reduce sensiblemente la posibilidad de que exista un menor número de presos en el Uruguay.

El derecho penal debe operar como ultima ratio y la reclusión un mal necesario y, como tal, debe ser utilizada como última medida de defensa social.

Ante este panorama, donde el Uruguay se dirige hacia las reformas imprescindibles en aras de la realización de derechos humanos, los problemas existentes referidos al hacinamiento que imponen soluciones urgentes y aquellos derivados de la expansión de la ley penal (ante la demanda ciudadana de seguridad pública) han provocado el nuevo fenómeno de la privatización penitenciaria.

Hay que separar las diferentes formas de intervención privada en el ámbito penitenciario. Por una parte se tiene la participación privada y por el otro la prisión privada, según quien detente la propiedad del inmueble asiento de la prisión y teniendo en cuenta la titularidad de los diferentes servicios y funciones.

---

<sup>25</sup> Esta norma se incorporó en la Comisión de legislación del Parlamento ya que no se encontraba en el proyecto de ley remitido por la Comisión integrada por las diferentes asociaciones profesionales que fuera creada conforme a los artículos 21 y 22 de la Ley Nro. 17.897 de Setiembre de 2005.

La apertura a la iniciativa privada en el ámbito penitenciario con la construcción de nuevas cárceles, incide en el proceso de cambio que se ha propuesto el Uruguay por medio de Políticas de Estado. Esta participación de particulares y su influencia podría significar el distraer las debidas acciones gubernamentales, y no priorizar y enfocarse en las reformas necesarias e imprescindibles de sus normas legales, en las prácticas judiciales y en la de los operadores penitenciarios en general, para que exista menos personas privadas de libertad en el país.

La solución no pasa por el traspaso de recursos económicos y materiales para la construcción o reparación de nuevas cárceles. Es una constante que la apertura de un nuevo lugar de encierro institucional, al poco tiempo, se ocupa totalmente e inmediatamente se produce la superpoblación y el hacinamiento lo que provoca la reacción de los reclusos. Los internos al no tener las condiciones mínimas de vida y dignidad, y aplicando sus estrategias de sobrevivencia (en muchos casos con la complicidad policial) se rebelan y producen “motines” que destruyen el lugar donde se encuentran alojados<sup>26</sup>. Atento a ello, se vuelve a construir nuevos establecimientos y así sucesivamente. Se produce así verdaderas situaciones surrealistas con ribetes que se pueden catalogar de “kafkianos”.

La participación privada empresarial en este emprendimiento, referido a la construcción de una nueva cárcel, no significaría delegar funciones propias del Estado en la ejecución penal por cuanto las cláusulas contractuales firmadas entre los privados y el Estado uruguayo no lo permiten, se encuentra pautado y fijado claramente el ámbito de acción de uno y otro sin que la empresa privada tenga injerencia en cuanto a la seguridad, disciplina y actividades de rehabilitación. Se podría considerar que no habría objeciones desde el punto de vista jurídico en esta forma de participación público privado. Pero lo jurídico debe analizarse junto a lo político y ético si consideramos los fines perseguidos por el Estado uruguayo y el proceso de reformas que ha emprendido referido a su política criminal y penitenciaria. Y en este sentido es relevante los aspectos señalados por Elías Carranza *“Desde el punto de vista político criminal encontramos las siguientes consecuencias negativas: introducir una cárcel privada en un sistema penitenciario que tiene varias o muchas unidades sobrepobladas y carencias materiales y de personal, crea una situación de privilegio para un pequeño grupo, al par que aumenta el deterioro del resto*

---

<sup>26</sup> El último motín en el Complejo Carcelario de Santiago Vázquez (COMCAR) se produjo el día 31 de Agosto y tuvo como resultado el destrozo de todo un módulo (que alojaba a 245 personas) por lo que los internos se encuentran en el patio de otro módulo a la espera de su realojamiento y de la construcción de otro módulo. Entre las causas del “motín” y la agresión a dos policías se alegó por los presos las condiciones infrahumanas del módulo. Información en [www.cw33florida.com.uy/.../7153-incidente-en-modulo-1-de-la-carcel-d](http://www.cw33florida.com.uy/.../7153-incidente-en-modulo-1-de-la-carcel-d)

*del sistema”... “se establece una distinción injusta y de dudosa constitucionalidad entre quienes cumplen su pena en las cárceles estatales, y los pocos que la cumplen en la cárcel privada en situación de privilegio. Y en los países con alto crecimiento de población penitenciaria, como es el caso de los América Latina, a medida que pasa el tiempo la sobrepoblación aumenta, y se va acumulando inequitativamente, haciendo a las personas de las cárceles estatales, en contraste con el privilegio de los pocos que están, a un costo mucho mayor, en la cárcel privada”.*

*La empresa privada hace negocios en procura de lucro, avanzamos por la vía de sustituir los criterios que hasta ahora han regido el uso de las penas (el derecho penal, la política criminal, la ética, la opinión pública) por los resultados del mercado y el incentivo del lucro. El mercado de los cupos carcelarios podría elevar las tasas penitenciarias”.<sup>27</sup>*

Hay que estar alerta sobre el diseño y construcción de estas nuevas cárceles siendo indispensable que criminólogos y entendidos en temas penitenciarios nacionales intervengan para realizar obras adecuadas. Los grandes consorcios de empresas tienden a la construcción de enormes cárceles contrarias a todo criterio penitenciario o de derechos humanos pues es sabido, que en estas grandes extensiones de encierro institucional donde se aloja a muchas personas, es donde se verifican mayores episodios de violencia.

La participación privada entendida como involucramiento de la sociedad civil a fin de lograr la inclusión social ha servido como pretexto para este tipo de emprendimientos donde se oculta el sustrato real del ánimo de lucro que alienta, como es esperable y natural, la idea privatizadora y que se enfocará en influir peligrosamente en las decisiones de política criminal gubernamentales.

Por el contrario, una política criminal y carcelaria acorde con los derechos humanos podría dar curso a la intervención de la sociedad civil como parte del principio democrático y sobre los pilares de la transparencia (mayor visibilidad de las cárceles) participación y colaboración. Este tipo de participación debiera producirse en los servicios auxiliares a la ejecución de la pena, con la corresponsabilidad de la sociedad civil en la tarea de inclusión social.

Sin embargo, en este tipo de emprendimientos empresariales el ánimo de lucro se constituye en un elemento distorsionador de cualquier fin resocializador, por cuanto en una sociedad de mercado atenderá, naturalmente, a sus intereses económicos. La propuesta empresarial privada resulta muy seductora debido a las promesas de reducción

<sup>27</sup> Carranza, Elías citado en “Sistemas Penitenciarios y Penas Alternativas en Iberoamérica- Análisis a partir de la situación de la criminalidad y las políticas criminológicas” Benito Durá, Mauricio, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, 2009, pág. 194.

de gastos y mejor gestión, como también la construcción de nuevas cárceles de forma rápida y sin mayores erogaciones para el Estado.

El Estado uruguayo por esta vía estaría optando por una vía efectista e inmediatista ante el problema de la superpoblación carcelaria en vez de atacar sus causas con los cambios estructurales necesarios. En diversas áreas el Estado uruguayo ha evidenciado carencias y fallas en el control y supervisión en la ejecución de los servicios públicos por parte de particulares lo cual puede representar una dificultad mayor en los temas carcelarios. El control estatal, en el ámbito de la ejecución penal, como bien sostiene el Profesor Enrique Sanz Delgado<sup>28</sup> *“habría de ser inequívoco y minucioso, estableciendo de antemano objetivos a cumplir y posibilidades reales de rescisión de los contratos por parte del Estado, en cuanto fuera necesario para proteger el cumplimiento de tales fines. Las cláusulas contractuales que se firmen, entre el Estado responsable de la ejecución penal y las empresas adjudicatarias, son realmente el núcleo del problema posterior, y ahí debe recaer la auténtica protección de los derechos de los internos”*. Los riesgos son muchos pues *“si una corporación empresarial correccional fija su meta principal en la consecución de beneficios económicos, este fin condicionará e influirá efectivamente en sus operaciones y políticas de administración. Servir al accionariado, y al Estado subsidiariamente, inclinará de manera efectiva la balanza hacia el lado inversor, del accionista, hacia el que más pone en juego, hacia el más poderoso, esto es, hacia la empresa concesionaria”*. Los fines del Estado referidos a la ejecución de la pena podrían verse tergiversados por la influencia de las empresas en su afán de lucro económico.

## 9. Conclusión

La participación privada económica -y su finalidad de lucro- en ámbitos tan sensibles que tienen relación con la convivencia ciudadana y al control social formal punitivo, puede repercutir negativamente en el fundamento de una reforma penal que incluya una intervención mínima, y que tenga como efecto una menor cantidad de personas privadas de libertad a fin de que la ciudadanía, en su totalidad, pueda gozar plenamente de sus derechos de una vida más digna y plena. El uso de políticas que otorgue intervención a privados en este ámbito, puede llevar consigo una expansión del poder coercitivo de la administración relegando las funciones de prevención y dejando de lado respuestas estatales -ante la infracción penal- que no segreguen al individuo de la sociedad.

---

<sup>28</sup> Sanz Delgado, Enrique- “La privatización en el sistema penitenciario: viejos remedios e insatisfactorias soluciones”, La ley penal, Nro. 56, Sección Estudios, Madrid, Editorial La Ley, enero 2009, pág. 5 y 6.



El ánimo de lucro de estos emprendimientos público- privado puede alentar a la opinión pública y, ésta a su vez a los partidos políticos, para que se produzcan modificaciones en las normas que signifiquen una mayor finalidad de contención, retención y custodia mediante el encierro de los transgresores a las leyes penales, confiriéndose una mayor posibilidad de hacer de esto un muy buen negocio en lugar de impulsar alternativas a las medidas no privativas de libertad.

En definitiva, en mi opinión, desde una óptica conforme al respeto de los derechos humanos y al principio de dignidad, privatizar una cárcel puede ubicar al privado de libertad como una mercancía en el marco de una economía de mercado globalizada. Si bien esta primera experiencia de participación público privada en el Uruguay, confiere sólo la construcción de cárceles y delega ciertos servicios que no son de esencia en la ejecución de la pena, da una apertura para que se desarrolle una relación intrínseca entre la inflación penal y las personas privadas de libertad.

## ***BIBLIOGRAFÍA***

Benito Durá, Mauricio, *“Sistemas Penitenciarios y Penas Alternativas en Iberoamérica- Análisis a partir de la situación de la criminalidad y las políticas criminológicas”*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, 2009.

Colistro, Álvaro, *“Las políticas públicas y el control social punitivo hacia los adolescentes”* en Espacio Abierto – Centro de Investigación y Estudios Judiciales Revista semestral, Nro. 21, noviembre de 2014, Montevideo, Uruguay.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas”*, 30 de diciembre de 2013.

Defensoría del Pueblo del Perú, *“El sistema Penitenciario: componente clave de la seguridad ciudadana y la Política Criminal. Problemas, retos y perspectivas”*, Lima, diciembre de 2012.

Gonzalez Laurino, Carolina y otros, *“Los sentidos del Castigo”* El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente, Montevideo, Trilce, 2013.

Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, *“Estándares Internacionales en materia de personas privadas de libertad y condiciones de los centros penitenciarios: sistematización, análisis y propuestas”*, Santiago, Edit. Eliana Largo Vera 2012.

Ministerio del Interior República Oriental del Uruguay, *“Los Caminos a la Libertad”*, Gabriela Fulco (ed.), Montevideo, 2014.

Ministerio del Interior República Oriental del Uruguay, *“Buenas Prácticas en el Sistema Penitenciario: Avances en la Protección de los Derechos Humanos”*. Gabriela Fulco (ed.), Montevideo, 2013.

Sanz Delgado, Enrique, *“La privatización en el sistema penitenciario: viejos remedios e insatisfactorias soluciones”* La ley penal, Nro. 56, Sección Estudios, Madrid, Editorial La Ley, 2009.

Scapusio Minvielle, Beatriz y otros, *“Reforma al sistema penal y carcelario en Uruguay”*, Montevideo, Fundación Cadal, 2008.

Servicio de Paz y Justicia (Serpaj), *“Derechos Humanos en el Uruguay”* Informe 2013-2014, Montevideo, 2014.





**Impreso en los Talleres de la AFJU  
por el Area de Publicaciones del CIEJ  
Deposito Legal N°359.089**