

Comisión especial para el tratamiento
del proyecto de ley con declaratoria de
urgente consideración

Informe en minoría

Introducción

Señoras y Señores Representantes:

El proyecto de ley en consideración fue remitido al Poder Legislativo, por el Poder Ejecutivo, con fecha 23 de abril de 2020, con declaración de urgente consideración, en uso de la prerrogativa que le confiere la Constitución de la República a través del numeral 7º del artículo 168. Luego de su tratamiento en la Cámara de Senadores, fue aprobado por la misma el 6 de junio de 2020 y remitido a la Cámara de Representantes el 7 de junio.

En la medida en que los plazos de aprobación son breves, la propia Constitución establece como limitación al Poder Ejecutivo que no puede enviar más de un proyecto de urgente consideración simultáneamente a la Asamblea General, ni enviar otro mientras estén corriendo los plazos en el tratamiento del primero. Queda clara la voluntad del constituyente: no se puede remitir más de un proyecto con estas características por vez.

Al hablar de una ley entendemos disposiciones generales, abstractas, con una estructura temática determinada, que legisla sobre un tema.

En este caso consideramos se está transgrediendo la voluntad del constituyente; se remite un conjunto de leyes en sentido sustantivo, heterogeneidad y diversidad de temas, sin hilo conductor, caratuladas como una sola ley, utilizando el procedimiento de urgencia, por lo que la hemos calificado de inconstitucional.

A modo ilustrativo, y sin que sea una lista taxativa de las normas modificadas, podemos mencionar la siguientes:

- Código Penal
- Código del Proceso Penal
- Ley de Procedimiento Policial
- Ley Orgánica Policial
- Decreto Ley sobre Estupefacientes
- Código de la Niñez y la Adolescencia
- Ley de Regulación del Régimen de Libertad Provisional, Condicional y Anticipada y Penas Sustitutivas a la Privación de Libertad
- Ley de Libertad Vigilada
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Nación
- Ley Orgánica de la Judicatura y Organización de los Tribunales
- Ley General de Educación
- Ley Orgánica de la Universidad
- Ley de Inclusión Financiera
- Ley Integral contra el Lavado de Activos
- Ley de Regulación de las Sociedades
- Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)
- Ley de Reforma Tributaria
- Ley que dicta normas para Designaciones, Ascensos e Incentivos de Funcionarios Públicos

- Ley de Creación del Instituto Nacional de Colonización
- Ley de Creación de Instituto Nacional de Carnes
- Ley de Comercialización de Carnes
- Código Rural
- Ley de Protección, Bienestar y Tenencia de Animales
- Ley del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- Varias leyes de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones
- Varias leyes de rendición de cuentas

No hay duda de que las mayorías parlamentarias tienen derecho a refrendar a nivel legislativo sus pactos políticos, pero no podemos dejar de señalar nuestra oposición cuando se abusa de forma evidente de un instrumento excepcional, como el de la declaratoria de urgente consideración. Resulta, además, absolutamente inconveniente para el país. No es conveniente laudarse sobre temas tan profundos, tan diversos, en los breves plazos con los que se dispone. Esto atenta contra el necesario examen general de las iniciativas por parte de las comisiones parlamentarias de acuerdo a sus respectivas especialidades. No hay comisión en el Parlamento ni legislador alguno que pueda realizar en tres semanas un estudio serio de la diversidad temática contenida en los 478 artículos del proyecto en consideración.

En suma, esta forma de legislar se traduce en un menoscabo a la función legislativa y al Poder Legislativo.

Asimismo, entendemos que nos encontramos ante un proyecto inoportuno. Cuando se envía al Parlamento un proyecto con declaratoria de urgente consideración, se parte de la admisión implícita de alguna problemática urgente a atender. Sin duda el país, hoy, tiene varias situaciones urgentes cuyo abordaje no admite demora pero ninguno de ellos aparece en el proyecto de ley que tenemos a consideración.

Como bien se mencionó en el debate del 8 de junio esta iniciativa tiene historia, la referencia a este proyecto fue reiterada durante la campaña electoral, se habló de un proyecto de ley de muchos artículos, aunque explícitamente se eludió mencionar buena parte de sus contenidos. Se supo la cantidad de artículos, pero no su alcance. Sucedió en aquel momento lo que vuelve a suceder ahora, se pone lo formal por delante de lo sustancial: la cantidad de artículos sobre el contenido, lo lícito del mecanismo de urgencia en sí y no de la urgencia de los temas incorporados al proyecto.

Entendemos que no se trata de temas urgentes para la mayoría de la sociedad uruguaya pero que contiene temas urgentes para el gobierno.

La perspectiva que el Frente Amplio adopta para decir que los temas de este proyecto de ley no son urgentes es la de los sectores más vulnerados de la sociedad, la de las mayorías sociales, en tanto la perspectiva que adoptan otros legisladores es la de otros sectores sociales. La sociedad es heterogénea y en Uruguay existen intereses contrapuestos e ideologías diversas, las urgencias que para algunos legisladores contiene este proyecto surgen de su visión de la vida y del mundo. Entienden que hay cosas que son urgentes para el país, como por ejemplo que los empleadores no tengan la obligación de pagar los salarios por medios electrónicos. Esta es una urgencia para un sector de la sociedad pero no lo es para la enorme mayoría. Hay cosas que son urgentes para algunos y otras que son urgentes

para muchos, porque la sociedad no es homogénea en sus intereses ni en la ideología que expresa dichos intereses.

En otro orden, el proyecto que se pone a consideración, a pesar del trabajo de mejora y corrección realizado en la Comisión Especial del Senado y en la propia Cámara, y luego en la Comisión Especial de la Cámara de Representantes, continúa teniendo enormes deficiencias desde el punto de vista de técnica legislativa. Sucintamente:

1. Uso populista del Derecho como placebo. Ejemplo de ello son los artículos en que se busca dar una señal, pero que no tienen efectos normativos o regulatorios reales, como el caso de la regla fiscal.
2. Referencias que alteran el orden jurídico al establecer remisiones a normas infra legislativas. Ejemplo de ello es el Artículo 222, que para establecer excepciones refiere al Decreto N° 597/988, de 21 de setiembre de 1988 y a la Acordada de la Suprema Corte de Justicia N° 7533, de 22 de octubre de 2004 y modificativas. Implícitamente se están otorgando, por esta vía, potenciales facultades legislativas al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial.
3. Artículos que no requieren la vía legislativa para ser implementados. Alcanza con la simple voluntad del Poder Ejecutivo, como por ejemplo el 351 que encomienda al Poder Ejecutivo a efectuar una reasignación de créditos presupuestales en la próxima instancia presupuestal, facultad con la que ya cuenta.

Por todo lo expuesto, la Bancada del Frente Amplio votará en contra y no acompañará en general este proyecto de ley. No compartimos esta forma de legislar, no consentimos esta forma de gobernar.

Pero, como oposición responsable y constructiva, trabajamos duramente en la comisión especial, asumimos la vicepresidencia de la misma y no nos cruzamos de brazos. Se hace política sobre la realidad en la que toca actuar. Se nos impuso, por la vía de una mayoría parlamentaria, el rótulo de urgente consideración a un proyecto que entendemos no es urgente. Lo que hicimos fue discutir sus contenidos una vez que la iniciativa ingresa a la comisión. Nuestro rol siempre será el de defender las conquistas que ha logrado el país con el esfuerzo de su gente, el de proponer alternativas y oponernos a políticas que no compartimos.

Seguiremos comprometidos con esa defensa, es nuestro deber y nos lo exige el 47,3% de la ciudadanía que votó y confía en la rigurosa mirada y discusión del Frente Amplio. El proyecto en general fue apoyado en Comisión por los partidos integrantes de la coalición (Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente), acompañados por el Partido Ecologista Radical Intransigente.

El proyecto de ley que el Cuerpo comenzará a tratar es bien diferente al remitido por el Poder Ejecutivo. También difiere del aprobado por la Cámara de Senadores. Muchos de esos cambios se deben a los aportes y al rol de la academia, la sociedad civil y la oposición, así como a las distintas visiones dentro de la coalición de gobierno y a los ajustes realizados en un proyecto que no solo es de urgente consideración sino que ha sido, evidentemente, de urgente elaboración.

Al momento de la discusión particular sí acompañaremos la votación de algunos artículos e intentaremos reducir los efectos más nocivos de algunos capítulos sobre la sociedad.

Sección I - Seguridad pública

La sección sobre seguridad pública constituye la más extensa del proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración. Se modifican a lo largo de 10 capítulos, diversos aspectos normativos que inciden en cómo se definen y aplican los tipos delictivos, como se regula el proceso penal, en la regulación del accionar policial y su vínculo con los organismos judiciales, en el abordaje de la criminalidad adolescente, de la organización del régimen de privación de libertad, del combate al tráfico ilícito de drogas, la violencia en el deporte y de la protección del espacio aéreo, entre otros de menor relevancia.

El proyecto a consideración implica lo que, en palabras de sus impulsores, es una respuesta al incremento de los delitos y la violencia, dotando a las fuerzas de seguridad y a las autoridades judiciales de herramientas para enfrentar esta realidad con mayor rigor y recuperar lo que consideran es un debilitamiento del respeto por la autoridad pública, en particular por la Policía Nacional por parte de los habitantes de la República.

La inspiración general es conducir la política criminal en el sentido de un incremento de la punitividad. La fórmula seguida es que el incremento en los delitos debe enfrentarse mediante el endurecimiento de las penas, la eliminación de controles que podrían operar como frenos al ejercicio de la represión de los delitos y la consagración de un régimen carcelario más estricto y con menos posibilidades de medidas alternativas a la prisionización.

Sin desconocer que este tipo de medidas son reclamadas por una parte importante de nuestra sociedad que se autopercibe como excesivamente expuesta a la victimización, el proyecto de ley realiza sacrificios en la institucionalidad propia del estado de derecho, abriendo la puerta a lo que podría resultar en abusos de autoridad contra la población. La desregulación de la actividad policial, ampliando el espectro de discrecionalidad en el control de las personas, sean sospechosas de delito o no, así como convocando a la represión del delito a funcionarios en situación de retiro o creando la posibilidad de que se impute de delito a quienes simplemente agraven a la institución policial, es indicativa de un cambio en el ejercicio de la autoridad que de acuerdo a nuestro criterio, lesionan la calidad de la democracia y ambientan desviaciones de tipo autoritario.

La evidencia científica disponible, incluyendo la investigación comparada, es contundente en señalar que el tipo de giro propuesto no provee ninguna garantía de mejora en los indicadores de seguridad pública. Por otro lado, el incremento de las tasas de encarcelamiento será una consecuencia de la aplicación de las normas propuestas esperable en plazos relativamente cortos. Algo que en un país como el nuestro, que ya padece de una situación negativa en este campo, no augura sino otra cosa que el agravamiento del comportamiento de las redes delictivas.

Las distintas audiencias realizadas en las comisiones especiales que funcionaron en ambas cámaras, fueron escenario de las advertencias de las más diversas instituciones públicas, internacionales, académicas y sociales que señalaron los riesgos mencionados en este análisis.

Capítulo I - Normas penales

Se introducen varias modificaciones y algunos agregados al Código Penal. La inspiración general es la de dotar a las fuerzas públicas de un mayor soporte legal para ejercer la autoridad y endurecer las penas de varios delitos incluyendo aquellos en calidad de asistencia al hecho principal. En algunos casos distorsionando la dosimetría que debe guiar a un sistema penal, problema que fue señalado con énfasis por la academia.

El tipo de ejercicio de autoridad propugnada se orienta a resguardar la seguridad desde una impronta netamente represiva que por momentos se desliza hacia lo autoritario. La pregunta subyacente es si efectivamente nuestra sociedad requiere este tipo de ampliación de capacidad punitivo/represiva para resguardar la convivencia pacífica.

Hay un largo historial de inflación punitiva en la normativa uruguaya, sin embargo, nada demuestra que este recurso haya sido efectivo para disminuir la incidencia de delitos. ¿Por qué lo sería ahora? No hay ningún argumento claro en ese sentido, aunque ésta pueda no ser la opinión mayoritaria ni el sentido común social, lo cual distorsiona el proceso de debate público y le ha dado al oficialismo un importante margen para ensayar un tipo de oportunismo irresponsable.

De aprobarse este capítulo, es esperable que estas disposiciones nos lleven a una mayor presión sobre un sistema carcelario sobresaturado y con muy poca efectividad en la rehabilitación, al tiempo que depositan toda la confianza en la prisión como vía privilegiada para garantizar la seguridad.

Hay disposiciones que dan cuenta de una mayor preocupación por la defensa de la propiedad que de la vida, como el caso de la reforma del instituto de la legítima defensa (art 1). Cabe cuestionarse además la medida en la que estos mensajes impactarán en la amplificación de una lógica de justicia por mano propia ante personas que, por ejemplo, puedan aparecer simplemente como intrusos en predios rurales, pero no estén ejerciendo una amenaza concreta a la vida de los habitantes.

A este respecto, cuando un funcionario policial usa la fuerza legítimamente en el ejercicio de su profesión, hiriendo o abatiendo un delincuente, no lo está haciendo en el marco de la legítima defensa sino en el del cumplimiento de la ley, de acuerdo a la Ley Orgánica Policial.

Lo mismo sucede con los militares en tareas de patrullaje fronterizo; cuando ejercen el uso de la fuerza en forma racional, progresiva y proporcional, no son responsables penalmente: opera la causal de justificación de cumplimiento de la ley.

En los casos en que el funcionario policial haya actuado correctamente, lo que se aplica con la normativa actual es una justificación per se, que con lo propuesto en esta norma se transformaría en una presunción relativa.

Otras normas propuestas, más que un impacto concreto, se orientan a “dar un mensaje” en la tónica del emblema “se acabó el recreo”. Sobre todo aquellas disposiciones que crean delitos sobre la relación entre los ciudadanos y los funcionarios de la seguridad, la educación y la salud. El caso más grave en este sentido es la creación del delito de “agravio a la

autoridad policial" (art. 11) que se superpone a los ya existentes de "desacato" o "atentado" y que sienta bases legales para la criminalización de la protesta o la resistencia social o política pacífica.

Respecto a la autoevasión (Artículo 13), entendemos, como la doctrina históricamente lo ha hecho) que es un delito que debería ser tipificado cuando hay violencia en las cosas o en las personas. Si alguien se evade por debilidades en los sistemas de vigilancia carcelarios, la responsabilidad es de quien los administra y no debería irse más allá de las sanciones administrativas en relación al privado de libertad.

Cabe destacar que desde el Frente Amplio votamos a favor de los artículos que agravan las penas en delitos de tipo sexual (arts. 6 al 8), al agravante para el delito de receptación cuando refiere a equipamiento policial (art. 9) y a la inclusión del homicidio de personal integrante o dependiente del Poder Judicial y del Ministerio Público, funcionarios policiales y militares y guardias de la seguridad privada como agravante especial del delito de homicidio (Artículo 2).

Capítulo II - Normas sobre el proceso penal

Este capítulo está destinado a modificar diversos aspectos del recientemente aprobado Código del Proceso Penal (CPP). A lo largo de 26 artículos se proponen modificaciones a una política pública que lleva menos de 3 años de implementación y que, por lo tanto, no tiene aún una evaluación acabada.

En el capítulo subyace una opinión que coloca al nuevo CPP y su supuesta benevolencia, como uno de los principales responsables del deterioro de la convivencia y el aumento de los delitos violentos. Nuevamente se legisla sobre percepciones y para dar un mensaje y no sobre bases empíricas sólidas. Prueba de ello es lo planteado, en el Informe 2019 de la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario (organismo y profesional elegido por unanimidad de los partidos políticos), donde dice expresamente: *"la población penitenciaria crece ininterrumpidamente...la proporción de presos sin condena continúa disminuyendo, en 2019 consolida la tendencia positiva observada en el 2018. En noviembre de 2019 esta proporción era de 22.6%, lo cual es un cambio sustantivo teniendo en cuenta que la cifra rondaba históricamente el 70% del total de personas privadas de libertad"*

Resulta altamente inconveniente la derogación de las formas alternativas de resolución del conflicto penal como la suspensión condicional del proceso (Artículo 33) que desaparece por completo. Esto elimina de nuestro sistema penal una importante caja de herramientas que los fiscales pueden aplicar en ciertos casos de delitos menores y donde sea posible recurrir a la mediación, la reparación o bien a medidas terapéuticas sustitutivas a la sanción penal y por ende, al encarcelamiento.

Si bien se crea el régimen de libertad a prueba (artículo 31), se excluyen de la aplicación de esta medida alternativa al encarcelamiento, una cantidad muy grande de situaciones, lo que lo limita enormemente su ámbito de aplicación.

Particularmente solicitamos el desglose del Artículo 16 en el entendido que daba igual respuesta a problemáticas muy diferentes, tanto en los escenarios en los cuales puede

ocurrir, las características de los servicios involucrados, las personas que interactúan así como los fines que persiguen dichos servicios.

No debiera ser necesario abundar en un espacio como esta Cámara en que no se puede pretender igualar a la fuerza condiciones externas tan disímiles o hacerlo a riesgo de provocar mayores desigualdades.

Pretender tipificar como delito situaciones de conflicto en los espacios educativos no es señal de respaldo a ninguno de los integrantes de la comunidad educativa, es una expresión publicitaria nuevamente de mano firme con los "más débiles".

Pero no consideremos lo que plantea nuestra fuerza política, escuchemos lo que dicen los propios interesados, la Asociación de Familias de la Escuela Pública, en su comparecencia, destacó 4 conceptos: *"Primero, el carácter punitivo del artículo; segundo, el carácter económico; tercero, las garantías del debido proceso y cuarto, la invisibilización de niños y niñas. la respuesta punitiva frente al conflicto le resta a la comunidad educativa la oportunidad de construir soluciones en diálogo, entendimiento y acuerdo de partes. Nos preocupan las familias que, por su vulnerable capital cultural y social, se encuentran en desventaja frente a la resolución de conflictos. No estamos de acuerdo en judicializar la vida cotidiana y penalizar la pobreza. Con respecto al carácter económico, pagar una multa de UR 80 o UR 50, tal como lo estipula el artículo, podría ser ejemplarizante pero no modifica el problema de fondo. Con respecto a la invisibilización de los niños y las niñas decimos que la violencia victimiza a niños y niñas en una situación adulta mal resuelta. Quedan expuestos y rehenes de una situación que está lejos de medidas de protección y de cuidado para ellos. Se termina estigmatizando a niños, niñas, sus familias y a determinados contextos socioculturales".*

Otro abordaje que rechazamos es el de aquellos artículos destinados a dar mayor discrecionalidad a la autoridad policial con prescindencia del Ministerio Público los cuales podrían ser inconstitucionales (artículos 18 y 22), así como al otorgamiento de potestades a los jueces que alteran el rol de tercero imparcial que debe tener en el sistema acusatorio que acaba de consagrarse (artículos 29 y 34).

En relación al Artículo 20 (Instrucciones generales), modifica el artículo 57 del Código del Proceso Penal, incorporando la posibilidad de que el Fiscal de Corte dicte instrucciones generales a la Policía.

En los hechos se ha dictado solamente una instrucción general por parte del Fiscal de Corte a la Policía, que recoge los protocolos de investigación que deben seguirse ante los distintos delitos. Por otro parte, esta instrucción fue acordada previamente entre el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación.

El artículo indica que 'Las instrucciones generales no podrán afectar ni menoscabar en forma directa o indirecta la independencia de los Fiscales Letrados'

Es imposible que las instrucciones generales dadas a la autoridad administrativa (la Policía) afecten la independencia de los Fiscales Letrados, independencia de la que no hay constancia que haya sido afectada nunca, de acuerdo a lo manifestado expresamente en la subcomisión por parte de la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay.

Cabe resaltar que las instrucciones generales que se dictan a los fiscales, son aprobadas por el Consejo Honorario de Instrucciones Generales de la Fiscalía y no por el Fiscal de Corte, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 19.483, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Nación).

Otro aspecto que nos ofrece serios reparos es el Artículo 21 (Declaraciones voluntarias del indagado ante la policía), que faculta a la autoridad administrativa a interrogar autónomamente al indagado, informándole previamente de sus derechos.

Entendemos que no debe innovarse en este tema, manteniendo la capacidad de la policía de interrogar por facultad delegada del fiscal y no por potestad autónoma.

Por otro lado, no se regula el contenido de la lectura de derechos. Las consecuencias esperables de lo que se propone es que la policía obtenga declaraciones de autoincriminación que serán irrelevantes en la sede judicial si el acusado no las reitera en ese ámbito.

En cuanto al Artículo 28 (Procedencia del proceso abreviado para adolescentes), entendemos que el proyecto consagra una regresión legislativa y una limitación de garantías.

Al mismo tiempo no se comparte el hecho de incluir a la adolescencia y a la infracción penal en términos de urgencia, actualmente, no son más de 300 los adolescentes privados de libertad en el país. Tratar una temática tan delicada mediante este mecanismo genera gran preocupación.

En esta materia todo el marco normativo nacional existente que establece el régimen de responsabilidad penal adolescente se adecua y adhiere a la Convención de los Derechos del Niño aprobada y ratificada en 1990.

Respecto a la aplicación del proceso abreviado a los adolescentes en infracción lo consideramos una mala técnica legislativa y de política criminal aplicando a adolescentes instituciones que provienen de un sistema procesal penal adulto que todavía es una hipótesis en cuanto a su capacidad de medir éxitos y fracasos. A su vez, desconoce el principio de la especificidad, la construcción del consentimiento del adolescente es distinta a la de un mayor de edad. El proceso abreviado no tiene puertas de revisión hacia atrás, de arrepentimiento procesal y en el caso de adolescentes en que se está haciendo una opción por el destino personal resulta preocupante.

El Artículo 33 (Derogaciones), deroga los artículos que regulan la suspensión condicional del proceso.

Compartimos la opinión de todos los operadores del sistema (Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay, Asociación de Magistrados del Uruguay, Asociación de Defensores Públicos del Uruguay, Fiscalía General de la Nación), en el sentido de que la aplicación de este instituto es una formidable herramienta para la solución de conflictos.

Esta derogación apareja, entre otras consecuencias negativas, que en casos que se resuelven normalmente por acuerdo reparatorio y cuando no se llega a acuerdo se transita la vía de la suspensión condicional, se está generando un incentivo a la coacción por parte del

demandante ya que la alternativa al acuerdo sería solamente el juicio, con un eventual resultado de privación de libertad.

En este capítulo, la bancada del Frente Amplio votará afirmativamente los artículos 17, 25 a 29, 31, 32 y 37 al 42, que contienen modificaciones que evolucionaron en un sentido positivo luego de haber recabado la opinión técnica de la Fiscalía General. Allí se incluyen aspectos que mejoran la regulación del principio de oportunidad, el proceso abreviado y la creación del proceso simplificado.

Capítulo III - Legislación profesional policial

Incluye modificaciones referidas a la regulación del accionar y de la Institución policial.

Se propone modificar dos cuerpos normativos: la Ley No. 18.315 (Ley de Procedimiento Policial) y Ley No. 19.315 (Ley Orgánica de la Policía Nacional).

Las mismas se orientan a ampliar el campo de acción en varios casos rompiendo un equilibrio de garantías ciudadanas en una forma que consideramos inapropiada y riesgosa en tanto podría ambientar abusos de poder por parte de la autoridad. La obligatoriedad de identificación para cualquier ciudadano (art. 50) aplicable a casi que cualquier circunstancia so pena de ser conducido a dependencias policiales, es un ejemplo de esto.

No se cuenta con ningún análisis objetivo ni diagnóstico de situación que fundamente que, para mejorar la persecución del delito, el Parlamento tenga que aprobar medidas que exponen los derechos civiles de los ciudadanos y que deterioran el sistema de garantías que regula la justicia criminal.

De hecho, la legislación vigente, es actual y ha mostrado aplicarse eficientemente logrando un buen equilibrio entre efectividad en la represión del delito y garantías ciudadanas. Este capítulo sin embargo, propone una constelación de modificaciones que bajo el supuesto de que la policía se encuentra “atada de manos” dará señales de que la discrecionalidad en el accionar está habilitada.

Merece mención destacada uno de los puntos que generará mayor polémica ubicado en los artículos 64 y 65 del proyecto. Se trata de una regulación que permite a los retirados de la policía portar el arma más allá de actos protocolares e intervenir en delitos flagrantes con los cuales pudiera encontrarse. Propuesta que rechazamos por las razones que se explican en el análisis de estos capítulos. El cambio incorporado en la Comisión, cambiando la posibilidad de actuar en ‘delitos violentos’ por hacerlo en ‘delitos’ ha significado un paso más en el sentido equivocado.

Por un lado, se ha propuesto la creación de una Dirección Nacional de Políticas de Género, sin que el artículo contenga nada sobre cuál sería la función, ni basado en qué estudio se llega a dicha propuesta.

Se ha dicho públicamente que se trata de jerarquizar y descentralizar las políticas de género, pero además de no estar escrito ni fundamentado, parece desconocerse que las políticas de género del Ministerio del Interior son nacionales.

En cuanto al argumento de la jerarquización del tema, cae cuando vemos que ni la División Políticas de Género ni la Dirección Nacional que se crea integrarían el Gabinete de Seguridad creado por esta misma Ley.

Además, centralizar la respuesta policial en una Dirección Nacional es lo contrario a transversalizar e incluso debilitaría el real acceso a la justicia si las Unidades Especializadas en Violencia doméstica y de Género (UEVDG) pasan a depender de la Dirección Nacional.

En estos 10 años se realizó un diagnóstico institucional de género en 2009 para diseñar a partir de eso los lineamientos de la división

Después también dos convenios con LATU para diagnóstico y planificación rediseño la respuesta creándose las direcciones departamentales de violencia doméstica y de género en cada Jefatura que lideran la temática en cada departamento

También se ha hecho evaluaciones por parte de presidencia (AGEV)

No se aclara ni se desmiente si las tobilleras van a depender de la Dirección Nacional. No debería porque pierde la cercanía con el 911 y con la respuesta de los móviles en el territorio.

Se ha dicho también que se van a ocupar de los policías que están involucrados en violencia doméstica, pero eso se realiza desde hace varios años y desde 2015 existe el decreto 111/15 que se basa en 4 pilares: prevención, atención, sanción y reparación y que ya posee una evaluación por parte de una consultora externa al MI que incluye propuestas de mejora.

Por otra parte, no es compatible querer jerarquizar la temática y a la vez establecer que el cargo debe ser de particular confianza y no mencionar que es indispensable la comprobada formación y experiencia previa para ejercerlo.

Desde la bancada frenteamplista nos pronunciamos a favor votando los artículos 53 a 55, 59, 61, 62 y 67, los cuales reúnen normas que adaptan la estructura y el funcionamiento de acuerdo a las necesidades que el gobierno entiende pertinentes para su gestión.

Artículo 45 (Oportunidad para el uso de la fuerza)

En general las medidas contenidas en el proyecto se orientan a reforzar los marcos de autoridad y autonomía de la autoridad policial a la hora de accionar. Habilita marcos amplios y discrecionales para el uso de la fuerza física y la detención de ciudadanos. Se habilitan criterios subjetivos a la policía a la hora accionar y se agregan conceptos preocupantes que, por ejemplo, sostienen, que frente a conductas violentas la policía puede accionar de forma violenta. Esta norma atenta, junto a otras de las previstas, contra los principios establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de racionalidad, progresividad y proporcionalidad de la acción policial, a los que nuestro país ha adherido.

Artículo 46 (Identificación y advertencia policial)

La modificación prevista en este artículo introduce la obligación y el deber ciudadano de identificarse frente a la autoridad policial so pena de ser derivados a alguna dependencia en caso de negativa o en caso de no portar la identificación en ese momento. El cambio debilita las garantías ciudadanas y refuerza el accionar policial focalizado y estigmatizante.

Es importante destacar que en ningún momento se excluye de estas modificaciones a niñas, niños y adolescentes violando las garantías especiales para este grupo de población que como se señalaba prevé la convención sobre los Derechos del Niño y nuestro Código de la Niñez y la Adolescencia.

Capítulo IV - Normas sobre estupefacientes

En el capítulo sobre drogas (“estupefacientes”), se registra nuevamente la falta de integralidad. El único tipo de respuesta planteada es por la vía del incremento de penas a través de la modificación de mínimos y máximos para todos los delitos contenidos en el decreto ley 14.294.

No hay una sola disposición sobre los efectos de las drogas en la salud o en el desarrollo y la inclusión social de personas, familias y comunidades. No hay ninguna medida que reconozca el impacto diferencial que tienen los mercados de drogas en las poblaciones y contextos de fragilidad socio económica. Y por supuesto, no hay ninguna medida alternativa al prohibicionismo que dé cuenta de una visión crítica sobre los paupérrimos resultados de este modelo.

Todo esto supone un gran retroceso en los esfuerzos por instalar, sostener y profundizar una visión integral y equilibrada del problema de las drogas que viene llevándose adelante en las últimas dos décadas por parte de diversos sectores del Estado y la sociedad civil.

Los penados por delitos de drogas (contenidos en el Decreto Ley 14.294) quedan excluidos tanto de los beneficios de salidas transitorias, como de redención de la pena como consecuencia de la participación en el trabajo o el estudio durante la reclusión.

Lo cual contraviene las más actualizadas recomendaciones sobre el manejo penal de los mercados ilegales.

Desde el Frente Amplio apoyamos los artículos que se orientan a agravar las penas hacia las acciones de narcotráfico mayor como la financiación, organización y ejecución de operaciones transnacionales (artículos 69 y 70)

Capítulo V - Normas sobre adolescentes privados de libertad

En una lógica similar a la de toda la sección, se incrementa la punitividad en el terreno de la justicia penal dirigida a adolescentes. Con la importante diferencia que en este ámbito la criminalidad está presentando una tendencia decreciente. En cinco años, la atribución de sanciones penales disminuyó de manera significativa en aplicación del régimen que este proyecto quiere modificar, endureciéndolo.

Nuevamente se legisla por excepción. Actualmente hay 271 jóvenes los privados de libertad. Durante años se ha construido un relato de la elevada "criminalidad adolescente", cuando la realidad muestra fehacientemente que no es así. De acuerdo al informe UNICEF 2020, *"En 2014, 1.007 adolescentes fueron sancionados con una medida de privación de libertad, y 503 lo hicieron en 2019. A su vez, tanto los datos proporcionados por la Fiscalía General de la Nación como los publicados por el Poder Judicial, evidencian la reducida participación*

adolescente en asuntos penalizados. de acuerdo con la información de la Fiscalía General de la Nación, en el total de personas imputadas entre febrero y octubre de 2019, el 5.6% eran adolescentes; asimismo, según datos publicados por el Poder Judicial la cantidad de asuntos iniciados contra adolescentes representa un 4.46% del total de asuntos iniciados para el año 2018."

El régimen de semilibertad se limita para un amplio conjunto de delitos, incluyendo la rapiña (artículo 75). Lo mismo sucede con la destrucción de los antecedentes al cumplir los 18 años, también para un amplio elenco de delitos (artículo 78). Para el régimen especial, dirigida a adolescentes mayores de 15 años, se establece un aumento de las penas mínimas a 24 meses.

Cabe señalar que el proyecto no propone una reforma integral de la responsabilidad juvenil ni del régimen legal de la adolescencia, sino que se concentra en la privación de libertad, así como en otras consecuencias accesorias (responsabilidad de los representantes legales, conservación de antecedentes).

El signo general es un aumento de la punitividad en todas las modificaciones.

Capítulo VI - Normas sobre gestión de la privación de libertad

Vemos este capítulo como una oportunidad desaprovechada para mejorar el sistema y promover procesos de deserción del delito a nivel penitenciario. Carece de la vocación reformista que sería necesaria para consolidar y avanzar en un proceso de mejora que se ha iniciado en los últimos años.

Se establecen fuertes limitaciones a las salidas transitorias (artículos 84 y 85) y a la redención de pena (Artículo 86), dos mecanismos que bien utilizados permiten apuntalar procesos de rehabilitación y reinserción social. Esto deriva en un reforzamiento del sistema como ámbito de castigo en detrimento de los componentes educativos y promocionales.

Como única señal claramente positiva se establece la obligación de que el INR redacte una Estrategia Nacional con diversos componentes que son pertinentes y en los cuales sería adecuado profundizar la cual apoyamos votando el Artículo 86. A su vez también nos manifestamos a favor de los artículos sobre trabajo y educación en los establecimientos penitenciarios (artículos 81 a 83).

Capítulo VII - Consejo de Política Criminal y Penitenciaria

La creación de un Consejo de Política Criminal y Penitenciaria propuesto aquí se orienta en un sentido que compartimos como es el de la generación de mecanismos institucionales que permitan mejorar la coordinación, coherencia interna e integridad de la política de seguridad pública. Las fallas en este terreno, con instituciones que tienen intereses, visiones y necesidades distintas y eventualmente contrapuestas, ha sido uno de los problemas identificados en un sistema de justicia penal que ha tenido más dificultades en aspectos de implementación que en de diseño.

La legislación se hubiera visto beneficiada si la integración del órgano que se crea, incluyera los ministerios del área social y la posibilidad de consulta con la sociedad civil y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Este capítulo cuenta con el voto a favor de nuestra bancada exceptuando el Artículo 90.

Capítulo VIII - Normas sobre prevención y represión de la violencia en espectáculos deportivos y en otros espectáculos de carácter masivo

En términos generales en este Capítulo del proyecto se refuerzan normas hoy vigentes de la Ley 19.534 del 24/9/2017, que regula el derecho de admisión y permanencia en espectáculos públicos, las cuales son apoyadas por esta bancada.

Desde hace años se sostuvo en forma conjunta por parte del Ministerio del Interior y de la Secretaría Nacional del Deporte, en especial durante el último período 2015-2020 que el derecho de admisión y permanencia es de la entidad organizadora del evento, permaneciendo la Policía Nacional y el Ministerio del Interior prestando una función de garantía y velando por la seguridad pública FUERA del recinto deportivo.

Ello ha sido una postura firme que tiene como respaldo empírico la experiencia internacional (ej: fútbol inglés, fútbol español), en que la seguridad dentro de los recintos deportivos es una responsabilidad del organizador del evento y no de la Policía.

Vale señalar que de acuerdo a los esfuerzos organizativos y reglamentarios realizados en los últimos años, (prácticamente desde el clásico de nov. 2016 en adelante), y en virtud de la promulgación del Dec. No. 387/016 (por el cual se reguló un riguroso procedimiento de venta de entradas para espectáculos deportivos, con dobles controles de identidad y chequeo de la identidad del comprador contra el listado de personas impedidas de ingresar a espectáculos deportivos) la violencia en los espectáculos deportivos prácticamente desapareció, salvo hechos menores, de iniciativa personal y no de “barras” organizadas.

Debe tomarse en cuenta además que la disminución de la violencia en los espectáculos públicos se ha debido a la utilización de las cámaras de identificación facial, de propiedad de la AUF, pero administrada por el Ministerio del Interior cuyos funcionarios, por la vía de los hechos han ejercido junto a los organizadores el derecho de admisión, impidiendo a aquellas personas identificadas por las cámaras el ingreso a los espectáculos.

Este capítulo fue votado en su totalidad por nuestra bancada.

Capítulo IX - Disposiciones varias

Disposiciones varias sobre aspectos de crimen y seguridad pública. Se destacan las disposiciones que refuerzan y amplían la protección y promoción de la salud y la inclusión social de las víctimas del delito, las cuales apoyamos.

El capítulo IX contó con nuestro voto a favor con la excepción del artículo 111. Sobre éste, expresaremos posición contraria dado que no se evidencia ningún beneficio para la seguridad pública en la ampliación del derecho a tenencia de armamento por parte de retirados militares. Como se ha expresado, la seguridad y el uso de fuerza letal debe estar limitado al ejercicio de los cuerpos profesionales dedicados a la seguridad interna.

En relación al Artículo 111 (Derecho a la tenencia y porte de armas por el personal militar en situación de retiro), que no acompañamos, cabe realizar algunos comentarios.

La Ley 19.247 de fecha 15 de agosto de 2014 y el Decreto reglamentario 377 del 5 de diciembre de 2016 regulan la tenencia, porte, comercialización y tráfico de arma de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

Dichas normas establecen y reglamentan los requisitos para obtener el Título de Habilitación para Adquisición y Tenencia de Arma (THATA). Se trata de un documento único, válido en todo el territorio nacional, que vincula directamente a la persona con las armas de fuego de su propiedad.

El personal militar en situación de retiro puede obtener dicho título, si cumple con las condiciones estipuladas, por lo que no se requiere legislación adicional en ese sentido.

En un marco más general, cabe acotar que Uruguay es el país latinoamericano con la proporción de armas más alta en la región y ocupa el cuarto lugar a nivel mundial, según la última Encuesta sobre Armas Pequeñas de 2018, a cargo del Graduate Institute of International and Development Studies de Génova. En 2017, año en que se realizó la encuesta, cada 100 habitantes había un promedio de 34,7 armas y solo la mitad estaban registradas. Resulta evidente que esto no ha ayudado a reducir el delito y no hay evidencia de que en ningún lugar del mundo haya una baja del mismo con el incremento de la población armada.

Capítulo X - Normas sobre protección de la soberanía en el espacio aéreo

Si bien el tráfico transfronterizo es un problema acuciante y parte de esta actividad se realiza utilizando aeronaves de pequeño porte, no queda claro ni que sea una medida aplicable ni efectiva. Nuestras fronteras admiten una rápida reconfiguración de la actividad de tráfico a la operación fluvial o terrestre si existiera un riesgo real para las aeronaves. Por otra parte, el mayor volumen de las cargas está largamente ubicado en el transporte de cargas marítimas, siendo allí que hay que concentrar los esfuerzos.

En los países en los que existe ley de derribo se ha utilizado puntualmente y es especial para la interdicción en áreas de grandes cultivos y producción. Especialmente en aquellos que por las condiciones del territorio no son accesibles por vías alternativas a la aéreas. En casi ningún caso constituyó una pieza fundamental en el combate al narcotráfico y en algunos casos dejó de ser empleado luego de errores de aplicación dramáticos que costaron vidas humanas de inocentes.

No está nuestro país adecuadamente equipado para implementar esto. Actualizar nuestro equipamiento de radares y aeronaves implicaría una erogación demasiado importante que inexorablemente deberá impactar en la disminución o ausencia de inversión en otras áreas claves de la seguridad que lo demandan (cárceles, escáneres de contenedores, patrullaje de vías fluviales, etc.)

Por último, las etapas administrativas que requiere parecen disminuir aún más su efectividad. No queda más que pensar que es otro capítulo de la clásica demagogia asociada al enfoque político de guerra a las drogas.

Sección II - Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado

Esta sección, si bien había recibido mejoras en el Senado, mantiene luego del tratamiento en Comisión varios de sus aspectos más preocupantes, lo cual motiva que la generalidad de los artículos haya merecido la oposición del Frente Amplio.

El proyecto de ley crea un cargo de subdirector, con las mismas atribuciones que el director en caso de ausencia de este. No se especifica que su nombramiento requiera venia del Senado, como ocurre con el director.

El único artículo acompañado por la minoría es el 119, el cual mantiene la Secretaría como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, a diferencia de lo que establecía el proyecto original que pretendía sustraerla del control parlamentario.

El artículo 125 (Información reservada y restringida, e información secreta) nos parece particularmente peligroso, al crear la categoría de información secreta y permitir la declaración de cualquier información como tal por parte del Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado. Se establece además que *‘solo se podrá acceder a la misma mediante resolución fundada del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros.’*

Esta disposición, que recibió cambios menores en la Comisión, da un amplísimo margen de discrecionalidad a una sola persona e impide al Poder Judicial el acceso a la información declarada como secreta. Nótese que esta disposición puede afectar futuras actuaciones en materia de Derechos Humanos.

Sección III - Educación

El proyecto de Ley de Urgente Consideración modifica aproximadamente el 60% de los artículos de la Ley General de Educación. Es prácticamente una nueva Ley de Educación. Vale recordar que el proceso de discusión de la actual Ley General de Educación se desarrolló entre 2006 y 2008, insumiendo seis meses de discusión parlamentaria. En forma sumaria se realizan modificaciones sustanciales mediante la modalidad de urgente consideración, acortando los espacios del debate democrático, en una temática en la que sería bueno generar grandes acuerdos nacionales.

El Frente Amplio presentó en el Senado, al inicio de este debate, una moción para quitar esta sección del proyecto, dado que es disparatado tratar todos los niveles de la educación en el marco de una ley con este tratamiento parlamentario. Planteamos nuestra voluntad de discutir todos los temas vinculados a la educación pero no de esta forma y con estos tiempos. La solicitud no fue de recibo.

Estos artículos contenidos en la Sección III incorporan cambios sumamente relevantes en temas especialmente sensibles como la gobernanza de la educación, la participación social y el involucramiento de los actores, el modo en el que se procesan los debates y la coordinación de las políticas educativas.

Se ha señalado que los cambios en materia educativa que trae la Ley de Urgente Consideración no generan modificaciones sustanciales en la organización de nuestro sistema educativo. La afirmación es, por lo menos, controversial. Evidentemente existen visiones diferentes acerca del funcionamiento de nuestra educación, pero desconocer las transformaciones profundas que nos trae el proyecto es negar la realidad.

En la exposición de motivos que acompaña el proyecto se afirma que “Únicamente se introducen las modificaciones necesarias para iniciar una dinámica de cambios... La redacción de una nueva ley de educación no es una tarea que el gobierno se haya planteado en este momento.” Y si ese fuese el objetivo, afirmó el propio Ministro, “no correspondería hacerlo por la vía de una ley de urgente consideración”, sin embargo, algunos de los ejes centrales de nuestra educación pública se están modificando por esta vía. Se señala también que hay cinco tipos de cambios: en la gobernanza, en el funcionamiento de los centros educativos, en el fortalecimiento de la profesión docente, en el objetivo de lograr transparencia y desfraccionalizar el funcionamiento del sistema educativo y en modernizar la institucionalidad.

Así, modifica la estructura del gobierno del Sistema Educativo Público, concentra el poder en el Ministerio de Educación y Cultura y en el Consejo Directivo Central (CoDiCen), y lesiona fuertemente la autonomía histórica que ha tenido la enseñanza en Uruguay, restringiendo la participación de los involucrados directos, y abriendo las puertas a la participación privada, introduciendo sus lógicas de funcionamiento dentro del ámbito público. Por último, vulnera gravemente los derechos de los trabajadores de la educación y lo hace por vías inconstitucionales.

Si volvemos la vista atrás, la autonomía, la dirección colegiada y la participación docente hacen a la esencia fundacional del sistema educativo uruguayo. Pues bien, este proyecto viene a terminar con ese rasgo distintivo, lo consejeros que permanecen en CoDiCen pasan a ser casi decorativos. La pregunta es, ¿los problemas que presenta la educación pública (que los hay) se explican por su autonomía, la administración colegiada y su representación docente? No tenemos conocimiento de ninguna investigación que confirme esto.

En ninguna parte del proyecto se expresa literalmente la eliminación de la autonomía, pero en varios de sus artículos se integra al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en atribuciones excluyentes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), atropellando su autonomía técnica y violentando los principios constitucionales. Dentro de los

cometidos del Ministerio de Educación y Cultura se establece la elaboración del Plan de Política Educativa Nacional y el Compromiso de Política Educativa Nacional que los tres consejeros electos por el Poder Ejecutivo deberán refrendar antes de recibir la venia del Senado. Es decir, que los consejeros quedan obligados a cumplir con un plan previamente establecido. ¿Dónde queda la autonomía técnica del Ente?

Este proyecto posibilita la firma de tratados con instituciones que mercantilizan la educación, con los riesgos en materia de calidad educativa que han señalado diversos especialistas y restringe la libertad de cátedra del cuerpo docente, rasgo también distintivo de nuestro sistema educativo, al reducir su aplicación a una definición concreta restrictiva y en combinación con el establecimiento de métodos y proyectos por parte de las direcciones de los centros a través de mecanismos indefinidos y discrecionales que establecerá el nuevo estatuto paralelo.

Se cambian definiciones de la educación formal, de la educación media superior, de la movilidad, de la educación primaria, de la educación técnico-profesional, de la educación terciaria, de la formación en educación, de la educación a distancia, de la primera infancia. Se cambian cometidos en la validación de conocimientos y en las características del Congreso Nacional de Educación. Asimismo, se elimina el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) y se crea una organización, se cambian los cometidos del Ministerio de Educación y Cultura, del CoDiCen y de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) con relación a las reválidas, así como los de la ANEP en lo que hace a los programas. Se eliminan los consejos desconcentrados, se cambian las características para integrar el CoDiCen, se crean directores generales, se crea el Consejo de Formación en Educación, se hacen modificaciones al actual estatuto docente, se hacen modificaciones en las Asambleas Técnico Docentes, cambios en los derechos de los estudiantes y en los de los tutores, se modifican los Consejos de Participación y el Sistema Nacional de Educación Terciaria. Se crea el programa de formación en educación universitaria, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación, se crean las Comisiones Departamentales de Educación y la Comisión Nacional de Educación No Formal, a la vez que se modifica el sistema de habilitación de educación en la primera infancia y la educación policial y militar. Se modifica la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública. A propuesta del Frente Amplio, se crea una Comisión Coordinadora de Educación Pública, también se hacen modificaciones en derechos humanos, en educación física, en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), en el Plan Ceibal y en la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Desde el comienzo de la sección los nombres “nombran”. El cambio de una “Coordinación Nacional de Educación Pública” a una “Coordinación Nacional de Educación” refleja, no solo una integración diferente, sino una clara concepción de cómo y para qué y quién educamos.

Hecha esta consideración general, en lo referente al articulado propuesto para nuestra consideración, esta bancada discrepa con los artículos generales al inicio de la sección, con la excepción del artículo 132 relativo a la movilidad de los estudiantes, cuya votación acompañaremos por entender que la versión que consideraremos hoy supera el texto inicialmente remitido por el Ejecutivo, que eliminaba, sin ningún sentido aparente, la movilidad horizontal de los estudiantes dentro del sistema educativo.

En el mismo sentido acompañaremos los artículos relativos a la educación técnico profesional, terciaria y a la formación en educación.

Por el contrario, esta bancada ha manifestado en todo este proceso sus diferencias con las modificaciones que este proyecto introduce en temas de enorme magnitud como son: la educación no formal, primera infancia o validación de conocimientos.

En lo que respecta al Congreso Nacional de Educación se limita su eventual convocatoria a una vez por periodo, lo cual coarta las posibilidades de participación social, así como de arribar a grandes acuerdos sobre las necesarias transformaciones que aún son necesarias. Por otra parte, esta bancada ha adelantado sus diferencias con la dimensión que adquiere el MEC en este proyecto. El mismo promueve un fuerte empoderamiento del MEC y de la autoridad política, en detrimento de actores del ámbito educativo y gremial.

En la misma línea de diferencias hemos establecido en Comisión la distancia con esta concepción de la gobernanza del sistema. En particular entendemos que es violatorio de la Constitución tanto el establecimiento del Compromiso de Política Educativa Nacional como el Plan Nacional de Educación por subordinar la definición de las políticas educativas, propia de la especificidad técnica del Ente, al Ministerio de Educación y Cultura. Así se le otorga un lugar central en la definición de la política educativa nacional yendo mucho más lejos de la función de coordinación que establece la constitución, otorgando en su lugar poderes de elaboración, aprobación y definición, en un evidente avance sobre competencias de los Entes Autónomos de la Educación. Paralelamente se resta la participación social docente en los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Secundaria y en el Consejo de Educación Técnico Profesional – UTU, con una mirada centralizadora en el Consejo Directivo Central, reduciendo la misma a meros espectadores de la toma de decisión, una participación más testimonial que real en tanto se modifican las mayorías especiales. Nuestra única salvedad manifiesta es el artículo 160, De la designación de los Directores Generales, Subdirectores y miembros del Consejo de Formación en Educación, cuya votación acompañaremos por mantener el criterio de integración que hemos defendido para todos los subsistemas.

Esta concepción se complementa con la inclusión de actores educativos privados en la concertación de políticas a través de la eliminación del sistema educativo nacional y el establecimiento de una nueva comisión coordinadora.

Hacemos constar que en el artículo 167, nuestra bancada propuso una redacción alternativa buscando incorporar en los Consejos de Participación a funcionarios no docentes (como venía propuesto), sin modificar la representación estudiantil (cuyo mínimo se propone eliminar). La participación de los estudiantes en la toma de decisiones es parte central del proceso de formación de ciudadanía, nuestra propuesta de no retroceder en este sentido no fue tenida en cuenta por los partidos que componen la coalición de gobierno que insistieron con el proyecto remitido por el Senado.

Otro punto debatido y argumentado en Comisión por nuestra bancada es la normativa proyectada en lo relativo al estatuto docente contenidas en los artículos 163 y 193, las que contienen serias objeciones de carácter constitucional. Según establece el artículo 64 de la Constitución, la modificación de los regímenes estatutarios de los entes autónomos requiere una mayoría especial de dos tercios de los componentes de cada cámara. Tal mayoría tiene

como consecuencia impedir que la referida norma pueda estar contenida en un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración por imperio de lo dispuesto por el literal b) del numeral séptimo del artículo 168 de la Constitución de la República. Ambas normas deben ser desglosadas del articulado y en todo caso ser aprobadas por el ente autónomo que ya cuenta con esa facultad. La norma involucra al ente autónomo que cuenta con más trabajadores públicos, la educación. Si se aprueba sin mayorías especiales tendría una doble inconstitucionalidad, con la consecuencia lógica de la legitimación activa de los involucrados, generando una situación de inestabilidad en el sistema. Ya no solo existirían diversos regímenes para quienes se desempeñan en similares tareas (dado que también se establecen compensaciones económicas), sino que, además, la estabilidad del funcionario en el centro educativo de su elección o donde mejor pueda cumplir sus responsabilidades ya no dependerá de su ubicación escalafonaria (es decir de sus méritos, calificación, antigüedad, etc) sino de una decisión unilateral y discrecional de un director liceal. Vale señalar que todos los sindicatos docentes, tanto de maestros, educación media y técnica, plantearon sus dudas en cuantos a la aplicabilidad el sistema propuesto y que asimismo no había contado con instancias de negociación colectiva.

Corresponde consignar que acompañaremos con nuestro voto el artículo 170 sobre Formación en Educación Universitaria. Si bien el objetivo en el largo plazo es la creación de una tercera universidad pública, como sucede en otros casos, entendemos que el debate parlamentario ha enriquecido el texto proyectado. Estableciendo por Ley la creación del Consejo de Formación en Educación (ya no docente, como en la primera versión del proyecto), dejando entre sus integrantes en el consejo la participación de los órdenes docente y estudiantil por su elección directa.

Por el contrario, y en virtud de los argumentos ya vertidos que seguramente repetiremos por la vía de la fundamentación del voto, no votaremos el proyecto en lo relativo a las Comisiones Departamentales, ya que deja por fuera a la Universidad de la República o a la Universidad Tecnológica según el departamento.

A nivel preescolar hay un cambio importante que demandará adecuación institucional y que ha generado debate entre los actores que concurrieron a la comisión, no habiendo consensos en cuanto a la injerencia que se le da al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) en lo relativo a la regulación y la habilitación. Antes correspondía al Ministerio de Educación y Cultura autorizar y supervisar la educación de los Centros de educación infantil privado. El cambio de institución de referencia plantea desafíos que han sido explicitados en el debate, los cuales son imposibles valorar y mucho menos resolver con esta urgencia (artículos 179, 180 y 181). Definir a la educación en la primera infancia (0 a 3 años) como educación inicial no obligatoria no implica dejar de lado la responsabilidad del Estado para generar las condiciones para alcanzar la cobertura universal, tal como se ha venido implementando desde el Sistema Nacional Integrado de Cuidados a través de los jardines para 3 años de ANEP y los nuevos CAIF y Casas Comunitarias de Cuidados para niñas y niños de 0 a 2 años.

Hacemos constar, como seguramente fundaremos en extenso, la discrepancia con lo establecido en el artículo 183 y siguientes que introducen y legislan el pasaje de una "COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA") a una "COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN".

Nota aparte refiere a la modificación de la gobernanza de la Comisión Directiva del Instituto de Evaluación Educativa, centralizando el nombramiento de sus tres miembros en el Poder Ejecutivo, cuando una de las principales críticas de los actuales partidos la colación de gobierno había sido el direccionamiento político del mismo, en lugar de establecer un mecanismo más amplio se opta, nuevamente, por profundizar la descentralización política.

Tal como adelantamos esta bancada acompañará la creación de la Comisión Coordinadora de la Educación Pública, que funcionará en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura; así como su integración y cometidos por entender que las consideraciones han sido de recibo (artículos 187, 188 y 189), sin embargo, creemos que se debería ponderar en la misma el peso relativo de las instituciones educativas en el sistema para la representación en la misma.

Acompañaremos los artículos relativos al Centro Ceibal y su vinculación vía MEC, al igual que la integración de su Consejo Honorario cuya integración recoge lo planteado por el Frente Amplio en el debate en el Senado.

El proyecto de ley dispone que la ANII se vincule con el Poder Ejecutivo a través del MEC, lo cual viene ocurriendo en la práctica. Valoramos que es una modificación de diseño que podemos acompañar pero deseamos señalar que la decisión de mediar la comunicación con el MEC, arriesga disociar ciencia y tecnología de innovación; siendo este puente ya difícilísimo de construir.

En el año 2005 se tomaron tres decisiones que jerarquizaron, más allá del discurso, la ciencia, la tecnología y la innovación: a) la creación del Gabinete ministerial de la innovación con su diseño del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI); b) la creación de la ANII para ejecutar las políticas definidas y c) la dotación de recursos materiales para ello. Hay una acumulación de esfuerzos y dinero en el sentido de hacer dialogar la ciencia con el sector productivo, de incorporar conocimiento a nuestras cadenas de valor. Hay un sistema, (incipiente, insuficiente), pero hay un sistema que incorpora las nociones de transformación productiva y competitividad.

La bancada del Frente Amplio acompañará la disposición propuesta en el artículo 199 del proyecto a consideración según el cual se prorroga hasta el 1º de diciembre de 2022 los plazos para la integración definitiva del Consejo Directivo Central de la UTEC. Compartimos la preocupación expresada en Comisión por parte de los Consejeros de comenzar las acciones tendientes a reglamentar y organizar el referido proceso electoral para que esta disposición que hoy votaremos pueda cumplirse.

También acompañaremos con el voto los artículos 200 y siguientes, los cuales introducen modificaciones en Consejo Nacional de Evaluación y Fomento de Proyectos Artístico Culturales.

En particular, la integración de dicho Consejo ha sido ya modificada a instancias de nuestra fuerza política en el ámbito del Senado en un sentido que acompañamos en nuestra bancada en esta Cámara.

Finalmente, acompañaremos también la creación, dentro de la Dirección de Cultura, de los Institutos para la promoción de las artes y difusión de la cultura, relacionados en el artículo 202.

Sección IV - Economía y Empresas Públicas

Capítulo I - Regla fiscal

El Frente Amplio no acompañará los artículos del capítulo “regla fiscal”. Lo que se propone en el proyecto no es una regla fiscal, no tiene la institucionalidad ni los parámetros de una regla fiscal. La regla es meramente indicativa y sin consecuencias en caso de no cumplirse. No agrega nada efectivo a lo que ya existe en nuestra legislación en materia de salvaguardas a la salud de las cuentas públicas. En efecto, la Ley 17.947, para dar cumplimiento al artículo 85 numeral 6 de la Constitución, establece que el Parlamento debe autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público.

En el Frente Amplio estamos dispuestos a discutir mejoras en esta materia, pero lo que el proyecto propone como regla fiscal pareciera responder más a una necesidad de pagar tributo a discursos de campaña electoral que a la intención de implementar mecanismos legales adicionales para el manejo fiscal.

Resulta absurdo, además, incluirlo esta iniciativa con este contexto de pandemia mundial, con una enorme incertidumbre sobre el futuro de la economía y su impacto fiscal.

Sobre regla fiscal podremos opinar una vez que el Poder Ejecutivo la proponga en la ley de Presupuesto.

Capítulo II - Banco de la República Oriental del Uruguay

El Frente Amplio en principio apoya este capítulo, que amplía los posibles usos de las utilidades del Banco de la República que se distribuyan al Ministerio de Economía y Finanzas, extendiéndolos al financiamiento de obras de infraestructura, además de los ya previstos por la ley vigente para proyectos productivos viables y sustentables.

En la Comisión presentamos un sustitutivo, indicando que los fondos se destinasen al financiamiento de obras de infraestructura aprobadas en instancias presupuestales, como está establecido en el Artículo 214 para los excedentes del Fondo de Estabilización Energética. La negativa de la mayoría a acompañar este criterio motivó el voto negativo de nuestra bancada.

Capítulo III - Fondo de Estabilización Energética

Este capítulo modifica la ley 19.620, que autoriza al Poder Ejecutivo a transferir a Rentas Generales (RRGG) recursos del Fondo de Estabilización Energética (FEE) creado en 2010, siempre que estos excedan los que necesite UTE en el período. Este proyecto propone que RRGG pueda retirar este excedente todos los años, y que sólo lo pueda usar para obras de infraestructura aprobadas en instancias presupuestales.

Al respecto, somos conscientes que el extraordinario desarrollo de la generación de energía en los últimos 15 años –en particular la eólica– ha abaratado radicalmente el costo de abastecer la demanda enfrentado por UTE, lo cual ha hecho que el FEE pase a tener recursos

ociosos en forma permanente. Por otra parte, entendemos la relevancia de que estos fondos pasen a financiar obras de infraestructura, dada la relevancia que tiene para el país contar con infraestructura de calidad.

Por lo tanto, compartimos el criterio de destinar sistemáticamente recursos ociosos del Fondo a obras de infraestructura y acompañaremos la votación de este capítulo.

Capítulo IV - Libertad financiera

La modificación incluida en el proyecto elimina el pago obligatorio de salarios por medios electrónicos, habilitando el efectivo como la modalidad de pago de las remuneraciones. En efecto, el proyecto deja librada a un ilusorio acuerdo de partes la selección del medio de pago, lo cual en la práctica implica facultar al empleador a definir si desea pagar el salario en efectivo o no. Que dicho acuerdo sea realizado en el momento de la contratación, con la asimetría existente entre empleador y trabajador, abona en el mismo sentido.

Este cambio desconoce que el pago obligatorio de salarios por medios electrónicos (con las excepciones previstas en la Ley de Inclusión Financiera [LIF] para trabajadores rurales y de pequeñas localidades del interior, entre otras), resulta esencial para asegurar que todos los trabajadores puedan acceder efectivamente a los servicios financieros gratuitos previstos en dicha ley.

También desconoce que es un mecanismo que resulta fundamental para fortalecer el combate al trabajo informal. Por un lado, porque aporta información y trazabilidad que facilita el control del cumplimiento de las obligaciones por parte del empleador. Pero también porque con la ley vigente aumenta en forma importante el riesgo que asume el empleador por mantener un trabajador informal, dado que, en caso de ser detectado, además de tener que pagar los aportes que no realizó y las multas correspondientes – como era antes de la LIF – ahora además está en cuestión el propio pago del salario, en la medida que la LIF no reconoce poder cancelatorio al efectivo, por tratarse de una ley de orden público. Por lo tanto, un juez laboral puede condenar a pagar nuevamente el salario. Las normas propuestas eliminan este fuerte incentivo a la formalización de las relaciones laborales.

De manera insólita, el proyecto también habilita la posibilidad de que los pagos a proveedores del estado se realicen en efectivo, a elección del propio proveedor, llevando complejidad operativa y opacidad a un ámbito que de hecho ya había sido bancarizado mucho antes de la aprobación de la LIF.

Este capítulo significa también un retroceso importante en materia de control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Por un lado, la propuesta da luz verde para que en la mayoría de las operaciones que se realizan con instrumentos bancarios no se indague el origen de los fondos; por otro lado, habilita la realización de pagos en efectivo por hasta un millón de unidades indexadas, cifra que resulta absolutamente excesiva a juicio de diversos actores que comparecieron frente a la comisión. El efecto combinado de estas dos medidas debilita el sistema de control de lavado de activos, envía una señal de laxitud frente actores nacionales e internacionales relevantes y expone al país a posibles reacciones adversas de organismos internacionales, tal como fue señalado en múltiples oportunidades por las delegaciones recibidas por la Comisión.

A este capítulo la Comisión, en mayoría, le adicionó una norma cuyo efecto es habilitar que los bancos le cobren comisiones a las instituciones que pagan asignaciones familiares, subsidios y otros beneficios sociales, adicionando mayores costos a los organismos previsionales y generando mayores beneficios económicos para los bancos. Esto resulta absolutamente paradójico frente a algunas de las críticas que miembros de la mayoría formularon a la ley vigente.

Otra modificación efectuada por la Comisión a este articulado refiere al caso en que se realiza el pago de honorarios profesionales en efectivo por encima del máximo de un millón de unidades indexadas que permite el proyecto. Mientras la ley vigente permite en estos casos sancionar a ambas partes, esta nueva propuesta hace responsable sólo a la parte que recibe los pagos. Esto implica adicionar otro incentivo más para la opacidad y la informalidad.

Desde luego que estas propuestas, al igual que el resto del capítulo, no fueron acompañadas por el Frente Amplio.

En síntesis, las modificaciones propuestas implican un retroceso significativo, tanto en el acceso a servicios financieros gratuitos como en materia de combate al trabajo informal y de control del lavado de activos.

Capítulo V - Promoción de las micro y pequeñas empresas

Acompañaremos con nuestro voto este capítulo, que aumenta las exoneraciones existentes para los contribuyentes comprendidos en el Literal E del Artículo 52, Título 4 del Texto Ordenado 1996. Aunque el capítulo está compuesto de varios artículos, sólo en uno de ellos se otorga un beneficio adicional a lo que la ley vigente ya prevé: se propone agregar un tercer año de exoneración al aporte patronal del 25%. Otros artículos contienen modificaciones que ya se podían hacer por vía reglamentaria de acuerdo con la actual redacción del artículo 52 literal E del Título 4 de IRAE (fuente Ley 18.083).

Capítulo VI - Autorización de operaciones financieras

La propuesta presentada incorpora algunos ajustes referidos a las exigencias para la autorización de operaciones financieras de las personas jurídicas en cuyo paquete accionario participe el estado. La redacción del Senado, si bien mejora la propuesta original del Poder Ejecutivo, incorpora obstáculos adicionales al financiamiento de estas empresas cuya necesidad no ha sido claramente explicada y por lo tanto no se acompaña.

Capítulo VII - Mercado del petróleo crudo y derivados

La propuesta original del Poder Ejecutivo respecto a los hidrocarburos establecía la derogación del monopolio de ANCAP de importación y refinación de crudo, pero el Senado eliminó ese artículo, al que el Frente Amplio se oponía. Tras este cambio relevante en el proyecto, votamos a favor de los dos artículos de la nueva versión que tratan, respectivamente, sobre la forma de fijación de los precios máximos de los combustibles y el

mandato a la URSEA para la revisión integral de su metodología de cálculo de Precios de Paridad de Importación.

No acompañamos, sin embargo, del artículo “Reforma del mercado de petróleo crudo y derivados” por dejar librada exclusivamente a la reglamentación del Poder Ejecutivo la integración del comité de expertos que elaborará una revisión y propuestas legales, reglamentarias y de mercado para la toma de decisiones futuras sobre la regulación del mercado de petróleo crudo y sus derivados. La integración de dicho comité es crucial y debería quedar estipulado en el propio proyecto de ley.

En la Comisión solicitamos se incluyera a texto expreso que el precio de los combustibles será único para todo el país. Esta propuesta no fue acompañada por la mayoría, lo que nos genera preocupación ya que no debería haber objeciones a incorporarlo si la voluntad del gobierno fuese en ese sentido.

Capítulo VIII - Modificación del régimen jurídico de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)

Luego de las modificaciones introducidas a propuesta del Frente Amplio en el Senado, estamos a favor de la redacción de los artículos que otorgan mayor autonomía a la URSEA. Tal como lo manifestaron técnicos y varias organizaciones sociales, los servicios públicos de energía y agua deben mejorar sus capacidades para adaptar la regulación en estos servicios imprescindibles para la sociedad y garantizar el derecho de los usuarios.

Capítulo IX - Modificación del régimen jurídico de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)

Con esta propuesta, que fue aprobada de manera unánime, la URSEC pasa a ser un servicio descentralizado, en lugar de ser un servicio desconcentrado dependiente de la Presidencia, otorgándole mayor autonomía administrativa y presupuestaria, eliminando la avocación del poder ejecutivo y habilitando a dictar actos administrativos en aspectos tarifarios.

Los artículos más problemáticos de este capítulo, dirigidos a facilitar a privados el acceso a infraestructuras de propiedad de ANTEL, habían sido suprimidos durante el tratamiento del texto en la comisión del Senado.

Capítulo X - Del control de las sociedades anónimas de los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado

Este capítulo propone diversas normas dirigidas a controlar el objeto social que desarrollan las empresas de propiedad de los entes autónomos y servicios descentralizados y promover buenas prácticas en su gestión.

El único artículo de este capítulo que no fue acompañado por el Frente Amplio es el referido a la cotización en bolsa de una parte del capital accionario de estas empresas, en tanto las delegaciones que comparecieron ante la Comisión no tenían información acerca de eventuales planes que el gobierno puede tener en este sentido.

Capítulo XI - De la transparencia en la información de los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado y sociedades comerciales vinculadas

Los artículos contenidos en este capítulo no fueron acompañados por el Frente Amplio porque se superponen con el régimen normativo vigente en materia de control de sociedades comerciales con participación estatal, tal como fue expresamente admitido por la delegación del Ministerio de Industria, Energía y Minería en Comisión.

En efecto, las disposiciones propuestas en este capítulo prácticamente reiteran parte de lo dispuesto en la normativa vigente en la materia (principalmente los artículos 25 y 26 de la ley 17.555), generando a su vez dudas en cuanto a la subsistencia de algunas de las normas vigentes. Los proponentes no pudieron explicar las razones que motivan esta superposición normativa, y lo que es más significativo, no pudieron despejar las dudas que se generan en cuanto a la vigencia de los controles que la normativa vigente encarga al Banco Central. Por estas razones, no se acompaña la propuesta.

Sección V - Eficiencia del Estado

Capítulo I - Creación del Ministerio de Ambiente

Por entender que el tema ambiental es cada vez de mayor relevancia es que votamos favorablemente la creación de un Ministerio de Ambiente. Sin embargo, este ministerio nacerá anacrónico y con deficiencias. El proyecto de ley concibe al nuevo ministerio como un ministerio sectorial y no con la transversalidad necesaria para ser responsable también de la dimensión de sostenibilidad del desarrollo económico, aspecto que, paradójicamente, quedó reflejado al ir cambiando el nombre del nuevo ministerio a través de las sucesivas versiones que presentó el gobierno en el Senado.

Durante la discusión en Comisión de Diputados, el Frente Amplio presentó una redacción alternativa para que fuera un ministerio transversal que incidiera y dialogara con las políticas sociales y productivas, y que considerase expresamente el ordenamiento territorial y las competencias ambientales en otros ministerios. Esta propuesta no fue acompañada por la mayoría.

Será, entonces, un ministerio con escasa capacidad frente al desarrollo del mercado y la presión sobre los recursos naturales no renovables.

Quedan fuera de las competencias de este nuevo ministerio temas fundamentales como el ordenamiento territorial, la promoción y coordinación de políticas para la mitigación del cambio climático, la protección del monte nativo, la regulación de los fitosanitarios, la conservación del suelo y la protección de los recursos marítimos. Por otra parte, la participación ciudadana queda reducida simplemente a las políticas de educación ambiental y no se menciona la participación en la planificación, gestión y control de las políticas de agua como se vienen desarrollando en las comisiones de cuencas. Fue la intención de nuestra fuerza política, así como la solicitud de muchísimas de las delegaciones que se pronunciaron sobre el tema, incorporar estas competencias al Ministerio para crear una institucionalidad moderna y en la dirección de un ministerio que tenga real incidencia en el ambiente y el desarrollo sostenible.

Se crea un nuevo ministerio, pero manteniendo la lógica de control y otorgamiento de licencias ambientales típico de los años 90, muy alejado de las necesidades y urgencias ambientales actuales. No alcanza con controlar, sino que es fundamental repensar cómo producimos y consumimos y el vínculo de nuestras actividades con los ecosistemas y la biodiversidad. Para ello es necesario que un ministerio de ambiente planifique cómo se produce teniendo incidencia en cómo se ordena el territorio. Si uno observa lo que sucede en el mundo los nuevos ministerios son orientados a incidir en la forma de producir y consumir para poder tener un desarrollo sostenible.

Pero, además, la creación de un ministerio es una oportunidad comercial para nuestro país. Actualmente se está discutiendo a nivel internacional como será la inversión para la recomposición de la economía global y muchos actores como las Naciones Unidas y la Unión Europea están planteando enfocar la ayuda con un fuerte componente ambiental y de cambio climático. En ese escenario se va a necesitar un ministerio que piense qué componentes de

nuestra producción tienen oportunidades de negocios por hacer las cosas diferentes como fue el cambio de la matriz energética, o disminuir las emisiones en la producción de carne y lácteos. Para ello el nuevo ministerio tiene que tener herramientas y capacidad de discutir de igual a igual con los ministerios productivos para complementarse desde sus diferentes visiones.

En lo que respecta específicamente a la biodiversidad, el nuevo ministerio nace con una gran limitante al no poder gestionar directamente la biodiversidad y los recursos naturales como bosques nativos, el suelo y la fauna acuática que continúan bajo la órbita del MGAP. De esta forma, la gestión de la fauna queda dividida en dos, en función de si se trata de un organismo terrestre o acuático. En muchos casos, y en particular cuando se trata de acciones de conservación, se genera concurrencia de competencias, confusión, y hasta políticas contradictorias. Una gestión ambiental moderna, adecuada a la atención de las problemáticas ambientales de nuestra época, debe incorporar la planificación del uso de los recursos naturales, suelos, aguas, y biodiversidad, además del control de las actividades que generen impactos sobre éstos.

Al votar este ministerio lamentamos que se pierda la oportunidad de jerarquizar realmente el tema, desde una visión moderna, carente de las herramientas para superar las crisis ambientales y las urgencias actuales en la temática.

Capítulo II - Creación de la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas

En el presente capítulo se transforma la Unidad de Asesoramiento y Monitoreo de Políticas, ya existente a partir del Presupuesto Nacional 2005-2009, en Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas. La misma tendrá como cometido principal el monitoreo y evaluación de las políticas públicas fijadas por el Poder Ejecutivo a efectos de maximizar la eficiencia administrativa, actuará con independencia funcional y técnica.

Ello es el resultado de una modificación introducida en el tratamiento del proyecto en el Senado, como alternativa a la creación de una Agencia de Monitoreo y Evaluación, tal como surge del texto propuesto por el Poder Ejecutivo.

Se entiende que contar con una agencia de evaluación y monitoreo es oportuno y contribuye a optimizar la evaluación, evolución y la sofisticación de las políticas públicas.

No se parte de cero en esta materia ya que en los últimos años se hicieron importantes avances, como la creación del Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Pero además existen instituciones sectoriales de evaluación como el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), y varias direcciones/divisiones de monitoreo y evaluación en diferentes incisos y unidades ejecutoras (por ejemplo, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES).

El conjunto de los artículos fue votado favorablemente por esta bancada y nos congratula su aprobación por unanimidad. Consideramos que era una iniciativa buena a nivel de enunciado, que mejoró sustancialmente con la variante introducida por el Frente Amplio. El desafío está

ahora en los niveles ejecutivos de gestión a fin de que realmente acompañe y monitoree el conjunto de las políticas públicas y a su vez contribuya con evaluación de calidad, imprescindible, a nuestro juicio para alcanzar la eficiencia y eficacia del Estado, superando cada generación de instrumentos y definiciones.

Capítulo III - Contratación administrativa

Este capítulo efectúa una extensa serie de modificaciones a la normativa del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).

El cambio más destacado es la creación de un nuevo mecanismo de contratación, llamado “Concurso de precios”. Si bien el Frente Amplio observó que la propuesta no define las características de este nuevo procedimiento, lo cual puede dificultar su puesta en práctica, en definitiva, se consideró positiva la introducción de esta innovación.

En otros aspectos de este capítulo sí se presentaron desacuerdos. Dentro del elenco de compras directas por excepción, además de no acompañarse el numeral que otorga muy amplias facultades al Ministerio de Desarrollo Social para efectuar contrataciones directas con cooperativas, asociaciones u organizaciones sin fines de lucro (norma que no había sido votada por el FA en el Senado), se observó que la redacción del numeral que pretendía preservar la facultad de contratar en forma directa por parte de las empresas públicas que actúan en régimen de competencia resultaba equívoca, al punto que la delegación del Tribunal de Cuentas que compareció no había podido desentrañar su sentido. La redacción resultante del trámite en el Senado, si bien es distinta de la actualmente vigente, pretendía tener el mismo efecto. La mayoría no aceptó la propuesta de mantener para este numeral la redacción de la normativa vigente, y por consiguiente el Frente Amplio no votó el artículo.

En otros aspectos del capítulo (regulación de los convenios marco, publicación de los procedimientos de contratación, títulos habilitantes para desempeñarse en las contadurías del Estado) el Frente Amplio efectuó propuestas para mejorar la redacción que sin embargo no fueron aceptadas por la mayoría de la Comisión.

Capítulo IV - Creación de la Agencia Reguladora de Compras Estatales

En este capítulo se transforma la Agencia de Contrataciones y Compras Estatales (ACCE) en la Agencia Reguladora de Compras Estatales la que funcionará como órgano desconcentrado en el ámbito de la Presidencia de la República. Se mantiene la Unidad Centralizada de Adquisiciones en el Ministerio de economía y Finanzas, modificación realizada en el Senado de la República a propuesta de la Bancada del Frente Amplio.

El Dr. Martín Risso señaló, en su comparecencia a la subcomisión, que en Uruguay no hay una definición conceptual y operativa de Agencia. Quizás a partir de la coyuntura que inaugura esta Ley, pueda darse la discusión y el intercambio de qué se entiende o espera de estas. Particularmente porque en esta ley se crean varias, de modo de que las mismas sirvan

al interés general y faciliten el seguimiento de la cosa pública por parte de la ciudadanía y no solo para la distribución de cuotas de poder.

Compartimos con el Dr. Risso que el numeral 11 del artículo 331 tiene problemas de constitucionalidad, ya que faculta a la Agencia a *"Imponer las sanciones de advertencia, multa, ejecución de garantía de mantenimiento de la oferta o de fiel cumplimiento del contrato y suspensión, ante incumplimiento de proveedores"*, realizando por esa vía un acto jurídico de administración activa, que debería ser competencia del organismo licitante. Por tal razón, la bancada del Frente Amplio no apoyó dicho numeral.

Por análogas razones no se acompañó el numeral 3 del mismo artículo, ya que de la inscripción, suspensión o exclusión del RUPE depende que una empresa se pueda presentar en una licitación. Se trata de otro caso de administración activa, que debería ser realizado por el organismo contratante.

Capítulo V - Fortalecimiento del Servicio Civil de la República

La figura de los "Delegados Sectoriales del Servicio Civil" prevista en el presente capítulo no cuenta con el apoyo de la Bancada del Frente Amplio.

Se trata de una figura que ya fue utilizada en el pasado y cuyo desempeño no fue positivo.

Por otra parte, la pretensión de instalar esta figura en Entes Autónomos y Servicios Descentralizados supone un avasallamiento a la autonomía que les asigna la Constitución.

Asimismo, no se establece cómo serían seleccionados estos funcionarios, si se trata de funcionarios de carrera, o si bien serán designados discrecionalmente. Debe tomarse en consideración, además, la escasez de recursos humanos existe en el organismo para cubrir toda esta nueva demanda, requiriendo de un importante fortalecimiento.

En lo que respecta a la competencia de la Oficina Nacional del Servicio Civil cuesta amalgamar el rol rector y el rol coordinador de la misma para asesorar, regular y controlar la gestión en materia de recursos humanos con la ejecución y gestión específica de la cada uno de los organismos, pudiendo afectar negativamente la misma más que facilitar los procesos, conspirando contra la agilidad y la eficiencia.

A su vez, algunas de las disposiciones previstas en el capítulo son de naturaleza presupuestal, que requieren de mayorías especiales y, por lo tanto, deberían ser consideradas en ocasión del tratamiento de la Ley de Presupuesto.

Capítulo VI - Normas sobre reclutamiento y selección de funcionarios

El presente capítulo consta de dos artículos que no serán acompañados por la Bancada del Frente Amplio en tanto consideramos no forma parte de una buena lógica de desarrollo de la función pública. Se aprecia una visión de reducción del tamaño del estado y reducción de un supuesto exceso de funcionarios, visión que no compartimos.

Por otra parte, la propuesta tal como vino del Senado pretendía ser aplicable no sólo al Poder Ejecutivo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Servicios Descentralizados, sino también a los Entes Autónomos, lo cual requiere mayoría especial (art. 64 de la Constitución de la República) y por lo tanto no puede disponerse por el mecanismo de urgente consideración. Esto fue observado por las delegaciones que comparecieron ante la Comisión y en consecuencia se aprobó en mayoría un sustitutivo que excluye a los Entes Autónomos.

Este cambio de último minuto que se efectuó sobre el artículo, sin embargo, no evita la inconstitucionalidad de la norma. Lo que hace en definitiva la propuesta en su forma actual es eliminar respecto de los entes autónomos la obligación de seguir el procedimiento para la selección de personal previsto en la ley N° 16.127, lo cual sigue siendo una modificación a la normativa aplicable a los funcionarios de entes autónomos que requiere mayoría especial y por lo tanto no se puede procesar por el mecanismo de urgente consideración.

Por lo tanto, no sólo resultó infructuoso el intento de salvar la constitucionalidad de la propuesta, la Comisión no solamente está haciendo inaplicable las innovaciones del proyecto a los Entes Autónomos, sino que inadvertidamente está dejando a estos entes por fuera de las normas del Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos (TOFUP) relativas al ingreso de funcionarios. Aprobando la norma tal como la propuso la Comisión, se está dejando sin reglamentación el reclutamiento de funcionarios en entes autónomos, lo cual en principio parecería habilitar a que estos designen personal sin informe previo de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Esto es evidentemente un efecto no querido por los proponentes del sustitutivo y constituye otra evidencia de los problemas que conlleva procesar una ley de esta extensión mediante el mecanismo de urgente consideración.

Capítulo VII - Eficiencia administrativa en el sector portuario

La propuesta tiende a racionalizar los roles del Estado.

La intención del capítulo es trasladar a la Administración Nacional de Puertos (ANP) las competencias, personal, bienes y recursos de una de las áreas de la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH) del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO).

La redacción actual de este capítulo surge luego de una intervención responsable y constructiva de la bancada de Senadores del Frente Amplio para evitar varios problemas que evidenciaba el proyecto que venía desde el Poder Ejecutivo.

En primer lugar, en la discusión dada en el Senado los legisladores oficialistas tomaron conocimiento de que el proyecto original, que no trasladaba una, sino tres áreas de la DNH a la ANP, estaba de hecho transfiriendo a esta última el Órgano de Control de Concesiones y Permisos, que es el Órgano que controla las terminales portuarias privadas. Por lo tanto, con la versión que venía del Poder Ejecutivo, la ANP tendría la capacidad de controlar a sus competidores, algo totalmente impropio.

En segundo lugar, la actual redacción también recoge en el artículo 346 nuestra preocupación respecto a la necesidad de salvaguardar el salario de los funcionarios redistribuidos debido a la transferencia de competencias a la ANP.

En tercer lugar, se hicieron consideraciones menores de forma y contenido que fueron en general aceptadas, al entenderse que de esa manera se mejoraba el articulado.

Cabe señalar que no pasan a la órbita de la ANP aquellos puertos que operan en régimen de Zona Franca.

Capítulo VIII - Sistema de participación público privada y concesiones

El presente capítulo no hace aportes a lo ya existente en la materia.

Se encomienda al Poder Ejecutivo el desarrollo de un Plan Estratégico de Fortalecimiento de Infraestructura, cuyo fin sería mejorar el marco institucional del sistema de concesiones y contratos de participación público privada (PPP). Por varias razones que se detallan a continuación, este capítulo no fue acompañado por la bancada frenteamplista en el Senado, ni será acompañado por esta bancada frenteamplista en Diputados.

En primer lugar, porque el articulado de este capítulo es totalmente innecesario, en la medida en que el Poder Ejecutivo no requiere habilitación parlamentaria para hacer lo que propone. El capítulo no aporta absolutamente nada útil o novedoso, su contenido es totalmente superfluo. No queda clara la necesidad de incorporar este articulado por algo que no sea una cuestión meramente programática, lo cual constituye una forma muy pobre y equivocada de emplear la herramienta legislativa. De hecho, esto fue observado por la bancada frenteamplista en el Senado y no fue refutado por ningún legislador oficialista.

En segundo lugar, ya siendo innecesario, porque el capítulo se concentra exclusivamente en estudiar y perfeccionar las modalidades de ejecución de inversión privada, omitiendo toda referencia a la revisión del marco institucional de la inversión pública. Esta omisión resulta bastante confusa, de hecho, porque al hablar de los instrumentos disponibles para recuperar al país luego de la actual emergencia sanitaria, tanto legisladores oficialistas como el propio Ministro de Transporte hacen reiteradas menciones a la inversión pública, pero luego, en ninguna parte de este capítulo se la menciona. Vale entonces el cuestionamiento de por qué este Plan, que analizará el marco institucional de la obra privada, no incluye una revisión integral de cómo se contrata y ejecuta obra pública en nuestro país, algo que, como es de público conocimiento, dista de ser perfecto.

En tercer lugar, porque, aun cuando el articulado no lo anuncia expresamente, este Plan está pensado exclusivamente para la infraestructura vial, dejando fuera del análisis la casuística vinculada a todo otro tipo de infraestructura: educativa, de cuidados, sanitaria, de seguridad, de vivienda, etc. Esto es expresamente reconocido por el Ministro de Transporte en su comparecencia a la comisión del Senado que estudió el proyecto: “acá se habla de un plan estratégico para el fortalecimiento de la infraestructura vial, y por eso abarca al Ministerio de

Economía y Finanzas y al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, para ser específicos con el tema vial”.

Al respecto, cabe aclarar que las PPP viales no se diferencian del resto de las PPP por su monto. En promedio, de acuerdo a información de la Unidad de Participación Público-Privada del MEF, las PPP viales implican una inversión inicial promedio de 91 millones de dólares, mientras que la Unidad Penitenciaria Punta de Rieles insumió 93 millones de dólares, y el 4to paquete de infraestructura educativa por PPP implicará 107 millones de dólares.

Por otra parte, todas las PPP incluyen inversión inicial y mantenimiento, no sólo las viales. Se mantiene entonces la observación de por qué este Plan sólo está orientado a la infraestructura vial y olvida el resto.

Adicionalmente, este capítulo omite incorporar actores protagonistas que resultan imprescindibles para el desarrollo de este Plan. En particular, se omite incorporar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para controlar la calidad del empleo generado a partir de este Plan, y a la Corporación Nacional para el Desarrollo, en su rol de facilitador de políticas públicas orientadas al desarrollo, que ha venido especializándose fuertemente en infraestructura de todo tipo en los últimos diez años.

Finalmente no se comparte que sea responsabilidad de la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas el proponer un cronograma de trabajo. La Agencia debería encargarse de la evaluación y seguimiento de las políticas públicas y no de la elaboración de su plan de trabajo. Esto la coloca como juez y parte, habilitando escenarios de riesgos para la justificación de desvíos o errores al momento de la definición del instrumento.

Sección VI - Sector Agropecuario

Ninguna de las normas de este capítulo está destinada a temas urgentes ni de vital importancia para abordar la problemática del sector agropecuario. Nada se propone en la dirección de resolver la pérdida de productores, repoblar el campo, o la extranjerización de la tierra, o la mejora de la competitividad y una mejor inserción en los mercados mundiales. Incluye, en cambio, modificaciones en la normativa relativa al protocolo técnico para la elaboración de chorizos carniceros artesanales. El capítulo contiene, sin embargo, iniciativas de impacto muy negativo, rechazadas por los legisladores del Frente Amplio.

Capítulo I - Del Instituto Nacional de Colonización

La bancada del Frente Amplio no acompañará este capítulo que debilita al Instituto Nacional de Colonización (INC) en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos fundamentales. Desregula los usos de más de un conjunto indeterminado de hectáreas que actualmente está en la órbita del INC y desnaturaliza la figura del colono. Y decimos conjunto indeterminado porque en su comparencia a la Comisión Especial en el Senado, el ingeniero agrónomo Juan Ignacio Buffa, Subsecretario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca manifestó que 'la normativa afectaría unas 70.000 hectáreas', mientras que en su comparencia a la Comisión Especial en la Cámara de Representantes planteó que la medida 'afecta a 637 personas y casi 44.000 hectáreas'. La estimación de Redes Amigos de la Tierra, planteada en su comparencia a la Comisión Especial en el Senado, es de entre 100.000 y 140.000 hectáreas.

Con las modificaciones previstas en el proyecto saldrán de la órbita del INC ecenas de miles de hectáreas, sin justificación ni análisis. Estos predios se podrán dedicar a cualquier uso, libre de las limitaciones relativas al valor estratégico asignado por el INC, a quien ya no será necesario solicitarle autorización para definir criterios productivos. El proyecto convierte en regla y al barrer lo que ya estaba habilitado el Directorio del INC a resolver como excepción y resultado del análisis caso a caso.

Esta desregulación dejará estas tierras libradas al mercado habilitando un aumento del valor de los predios en beneficio exclusivo de sus propietarios.

Primará el negocio inmobiliario por sobre los objetivos estratégicos para los cuales fue creado el INC.

La desafectación masiva de estas hectáreas llevaría inexorablemente a la concentración de la propiedad, y junto con terminar con la obligación del colono de habitar en el predio y vivir de la producción, llevarán al despoblamiento del territorio y al retroceso de la producción familiar rural en estos territorios. Estos procesos son totalmente contrarios a la función social de la propiedad de la tierra que establece la Constitución de la República de 1934 y, van en contra del espíritu Ley N° 11.029 de creación del INC.

Estas medidas, además, al alcanzar a situaciones ya creadas, benefician a personas particulares con nombre y apellido y en nada contribuye al fortalecimiento de la transparencia y ética frente a la ciudadanía.

Por otro lado, la flexibilización de las condiciones para ser colono, permitiendo que no resida en el predio y ni siquiera lo trabaje, atenta contra los pilares del sistema. Se estará transformando una política de colonización en una de promoción de arrendatarios de tierra que especularán cobrando a precio de mercado y pagándole al Instituto a valores subvencionados en función de una política social que ya no será tal.

Se violenta el criterio que acceso a tierras del Instituto Nacional de Colonización se enmarca en una política pública subsidiada por toda la sociedad, por lo que es importante que la misma esté dirigida a quienes se comprometen con un proyecto de construcción y fortalecimiento del tejido social del medio rural que contribuya al desarrollo incluyente del país.

Capítulo II - Fortalecimiento del Instituto Nacional de Carnes

Luego de que en el Senado se volvieron a incluir en las competencias del INAC las cláusulas de intervención previa en materia de habilitaciones de exportación y calidad, el Frente Amplio vota favorablemente los artículos de este capítulo que modifican la redacción de la ley vigente varios aspectos menores del funcionamiento y gobierno del Instituto.

Capítulo III - Modificaciones al Código Rural

Vamos a votar en contra de este capítulo de artículo único.

La modificación propuesta al Código Rural implica que se pierda no sólo la trazabilidad, sino también el control de titularidad.

La trazabilidad del ganado implementada a través del Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG) es un elemento central en la construcción de la marca país y una ventaja competitiva relevante para las exportaciones del sector.

No acompañaremos esta modificación, que pone en riesgo el conocimiento del titular del ganado y de las condiciones de sanidad de los animales, de la cría y de los establecimientos, que es vital a efectos de la venta en el exterior y tiene consecuencias directas en el nivel de precios para nuestras exportaciones.

Capítulo IV - Creación del Instituto Nacional de la Granja

Luego de que en el Senado se modificó la redacción original, desprolija e incompleta, dándose ahora mayor plazo para definir los cometidos, integración y otros aspectos organizativos, votamos favorablemente para fortalecer la institucionalidad de la producción granjera creando un Instituto Nacional de la Granja.

Capítulo V - Creación del Instituto Nacional de Bienestar Animal

Apoyamos la aprobación de este capítulo que crea un Instituto para el bienestar animal. El proyecto, luego de su tratamiento en el Senado, recogió las recomendaciones de las organizaciones para la protección de los animales de limitar las acciones a prácticas no eutanásicas para limitar la reproducción de animales de compañía.

En Comisión la bancada del Frente Amplio presentó un sustitutivo, planteando que el Instituto fuese creado como órgano desconcentrado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y no del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Esta propuesta, que pretendía dar una señal clara en el sentido de no subordinar la protección animal a lógicas productivas, no fue respaldada por la mayoría de la Comisión.

Sección VII - Relaciones Laborales y Seguridad Social

Capítulo I - Libertad de tránsito y derecho de la dirección de la empresa

Este artículo, junto con los artículos del capítulo I de la sección XI – relativos a los “piquetes” – deben leerse en conjunto como una anticipación que hace el gobierno frente a un posible aumento de la conflictividad social en respuesta a algunas medidas que pretende llevar adelante.

Con la aprobación de esta norma legal se pretende subrepticamente calificar a la ocupación como una forma ilegítima de ejercicio del derecho de huelga, abriendo la posibilidad de que cualquier ocupación sea tildada de “huelga no pacífica” y justificar así el uso de la fuerza para disolverla o para perjudicar a los huelguistas. Desde la bancada también se ha señalado en varias oportunidades que no es aceptable colocar en un mismo plano los derechos de los trabajadores y los de los dueños de las empresas.

Ante la pregunta formulada en comisión al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en el sentido de si sería ilegal una ocupación apoyada en forma unánime por los trabajadores, que impidiese a la dirección de la empresa el acceso al edificio, la respuesta fue afirmativa. No se trata pues de defender el derecho al trabajo de los no huelguistas sino de una carta blanca para declarar ilegales todas las ocupaciones.

Adicionalmente, como dejó claro la delegación del PIT-CNT en su comparecencia a la Comisión, la ocupación de empresas no es un problema de dimensiones importantes, que justifique su incorporación en un proyecto de urgente consideración. La urgencia es absolutamente ideológica.

De acuerdo a informes independientes de la Universidad Católica del Uruguay, en 2018, el año en que hubo más negociación colectiva en Uruguay, tanto privada como pública, hubo dieciocho ocupaciones sobre cien mil empresas. La misma fuente registra dieciséis

ocupaciones en 2019 y veinte en 2017. Y en todos los casos la medida fue tomada a raíz de incumplimientos graves por parte de la empresa.

Por esta y otras razones, la bancada se opone a esta reglamentación del derecho de huelga dirigida a limitar y restringir los derechos de los huelguistas.

Capítulo II - Reforma del sistema previsional - Comisión de expertos

Hay un consenso multipartidario en la necesidad de abordar con celeridad cambios en la Seguridad Social. Por la gravitación del tema, por la importancia de esta política pública en la vida del país, nos exige alcanzar acuerdos también en las formas por las cuales transitar el intercambio y debate sobre los cambios necesarios. Es imprescindible un gran diálogo nacional. Todos los actores con representación en el Banco de Previsión Social hicieron acuerdo en la riqueza, conveniencia y demás atributos altamente positivos de la convocatoria a un diálogo social.

Creemos que el mejor método para asegurar este tipo de proceso es el diálogo social amplio, participativo y sin restricciones, más allá de las formales. Reducir exageradamente los tiempos de discusión y de debate, a la vez de reservar al Poder Ejecutivo la forma y el tipo de participación de cada una de las partes, no asegura las garantías que un debate de esta magnitud debe tener. De ese debate debe surgir una propuesta que, sin duda, afectará el futuro de cientos de miles de compatriotas y, por lo tanto, debe contar con un amplio respaldo político y social, mucho más amplio que el mínimo legalmente necesario. Más allá de las voces disidentes que hemos escuchado, tenemos claro que las conclusiones de los últimos diálogos de seguridad social, en los que participaron el sistema político, los parlamentarios, la universidad, la Organización Internacional del Trabajo, los empresarios, los trabajadores, los jubilados y pensionistas, y sus organizaciones sociales y gremiales, fueron aprobadas como corresponde mediante leyes con amplio respaldo interpartidario. Por eso entendemos que ese es el mejor camino.

Capítulo III - Elección de los directores sociales del Banco de Previsión Social

No se acompaña la votación de éste único artículo dado que exige la personería jurídica para participar en las elecciones del Directorio del BPS. Esto limita la participación de los sindicatos. En las exposiciones en comisión de los representantes de los trabajadores se criticó fuertemente esta modificación. El Frente Amplio ve con preocupación que dicha modificación pueda provocar que organizaciones se creen de forma puntual para participar de las elecciones, con el fin de ocupar cargos, ya que la modificación no exige antigüedad de las personas jurídicas.

Se trata de una modificación que posiblemente en la práctica atente contra la representatividad, y que abre la interrogante de si se pretende regular por vía reglamentaria la forma de facción de las listas.

Sección VIII - Desarrollo Social y Salud

Capítulo I - Nuevo escenario para el desarrollo de las políticas sociales

En este capítulo hay una enorme distancia entre la grandilocuencia del título (Nuevo escenario para el desarrollo de las políticas sociales) y el contenido (algunas medidas administrativas de adecuación organizativa, cargos adscriptos y pases en comisión).

Es un claro e ilustrativo ejemplo del derecho como placebo y la señal pública como objeto de legislación. Solamente se enuncia la realización a futuro de una adecuación administrativa, no se establecen plazos para la reestructura de cargos y funciones.

No necesita el Poder Ejecutivo ninguna habilitación legal para cumplir con lo que le compete, en todo caso será en ocasión de la ley de presupuesto donde podrá dejar negro sobre blanco sus prioridades.

No obstante, permitió sin duda, dejar claro, y sin duda en forma imprevista, las verdaderas urgencias que en políticas sociales tiene la coalición, en las palabras del subsecretario que transcribimos; “Estamos de acuerdo en que los pases en comisión tienen que ser algo acotado en el tiempo, no pueden ser un instrumento permanente, pero como llegamos a un ministerio con la particularidad que la única facultad que teníamos era la designación de las direcciones nacionales, entendimos que era una herramienta que nos iba a ayudar a salir de la esa situación” Y continúan las autoridades del MIDES diciendo, ...”. No le escapa a nadie la génesis de este ministerio. Es el único, de todos los que conforman el Poder Ejecutivo, que ha existido ciento por ciento bajo la presidencia de un partido, el Frente Amplio. O sea que todo el proceso de construcción, de elección, de regularización, de llamado a concurso, de contratación de personas ha estado en manos de un solo partido”. ¿Es razón suficiente para solicitar la discrecionalidad de contar con 116 nuevos pases en Comisión?. Entendemos que no, y tampoco no tener un lineamiento político de cuales serian las grandes líneas de un nuevo escenario para el desarrollo de las políticas sociales como denominaron al capítulo. Aquí está su grandilocuencia, que mencionamos al inicio.

Capítulo II - Mejoras al régimen de adopciones

Este capítulo, si bien consta únicamente de 4 artículos, son todos ellos especialmente sensibles y relevantes dado el tema que abordan.

En primer lugar, debemos consignar que como técnica legislativa no se debería llamar a una ley naciente “mejora de”, antes que nada, porque es una valoración subjetiva y además

porque, de aprobarse, pasa a integrar un cuerpo jurídico autónomo, incluso a veces derogando lo “mejorado” que deja de existir.

Esta bancada ha insistido en la inconveniencia de tratar por la vía de la urgente consideración muchos de los temas que están en consideración. Esa valoración aplica especialmente en este capítulo. Se trata, nada menos, de que un niño/a cambie su identidad.

Es imposible analizar estos artículos separados al resto de los artículos que componen la Ley y sus modificativas, lo cual extrema nuestro cuidado y responsabilidad en el análisis de los mismos.

La opinión de actores involucrados es que la actual ley de adopciones (CND) y modificativas es una ley garantista. Hoy contamos con una buena ley. Perfectible como todas las leyes, pero discrepamos en que esta sea la vía para “mejorarla”.

Debemos reiterar que en opinión de esta bancada los problemas de las adopciones en el Uruguay no se resuelven únicamente con nuevas o mejoradas leyes. Requiere gestión y mover las tremendas culturas institucionales. Continuar avanzando en esta materia implica todavía más presupuesto para equipos técnicos (considerando el enorme avance que representan estos 15 últimos años), seguir capacitando técnicos de todo el país, avanzar en proceso de descentralización ya iniciado y empezaba a dar algunos resultados.

El Frente Amplio procuró aportar en este capítulo proponiendo delegaciones y contribuyendo con argumentos. Entendimos que debíamos evitar una vuelta a la discrecionalidad que sería regresiva para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, debería convocarse a un debate amplio, con los involucrados.

Las previsiones actuales del Código de la Niñez y Adolescencia relativas a la adopción siempre estuvieron precedidas por extensas consultas e intercambios con todos los actores involucrados buscando consensos para garantizar el interés superior del niño o niña en los procesos de adopción y asegurar que la familia seleccionada sea la más adecuada según sus características particulares.

La adopción no puede ser un acuerdo entre partes, no puede ser un expediente judicial, tiene que ser pensada por un equipo multidisciplinario. Se comparte la necesidad de acelerar los procesos, pero nunca a costa de menguar las garantías de los menores ni de las familias de origen.

En virtud de estos argumentos esta bancada no acompañará con su voto las modificaciones al Código de Niñez y Adolescencia en lo relativo a “Selección de familia adoptante” e “Integración familiar de niños, niñas o adolescentes en tenencia o guarda con fines de adopción” (artículos 403 y 404). Pero sí lo hará en las modificaciones introducidas a nivel procesal y de cometidos del equipo técnico, considerando las mejoras introducidas a lo largo del debate del proyecto (artículos 405 y 406), habilitando acumular en un mismo juzgado las pretensiones que refieren al niño sobre separación definitiva y adopción plena.

Capítulo III - Creación de la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias

Se acompaña en tanto, simplemente, encomienda la creación de la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias, en la próxima instancia presupuestal, así como los recursos y su organización.

Se visualizan, de todas formas, problemas al respecto. En primer lugar, se define, desde ya, su naturaleza jurídica como persona jurídica de derecho público no estatal, en segundo lugar, se establece que tendrá a su cargo la evaluación, regulación y control cuando no es ese el objetivo de las Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias.

Acompañamos la medida por la importancia de que el país avance en esta dirección. No obstante, como en otras áreas se pierde la oportunidad de hacerlo con el mayor nivel de consenso en la confluencia de los aportes de actores relevantes en la política pública de salud. Será en la presentación del presupuesto quinquenal que verificaremos la materialidad real detrás de esta expresión de deseo que resume el Artículo 403.

Deberá el presupuesto explicitar su composición y forma de selección de sus miembros, su alcance en términos de interacción con el organismo rector en la salud que es el MSP, su marco de actuación en relación a los prestadores privados y los grandes emprendimientos, etc.

Capítulo IV - Recursos para financiar tratamientos de alto precio

El artículo 409 va contra el carácter universal del Sistema Nacional Integrado de Salud (PIAS) habilitando a que privados financien prestaciones no incluidas en el mismo a particulares, a través de donaciones, sin establecer condiciones equitativas de acceso. Estas donaciones, a su vez, no aseguran la continuidad temporal de la cobertura. En caso de que existan ingresos permanentes para esa cobertura lo que correspondería es incorporar esas prestaciones al PIAS a través del Fondo Nacional de Recursos (FNR) en condiciones de universalidad.

Estas donaciones lo que generan son descuentos de IRAE e Impuesto al Patrimonio al donante, lo que implica la injerencia de una decisión privada respecto del uso de recursos públicos. El descuento en impuestos, es decir la renuncia fiscal del Estado, equivale al 81,25% del monto donado, el aporte del privado equivale sólo al 18,75%. Hablamos, entonces, de un costo fiscal encubierto, lo paga el Estado.

Durante el estudio del artículo se visualizaron algunos riesgos en su implementación.

Se trata de donaciones vinculadas a tratamientos no incluidos en el PIAS, por lo que han pasado por todos los procesos de evaluación y homologación que aseguran la evidencia científica de efectividad del mismo.

En segundo lugar, el mecanismo expone al FNR, a partir de haber permitido por voluntad propia los sistemas de donaciones, a que se presenten recursos de amparo para esta misma prestación para toda la población.

Otro riesgo consiste en saber qué se va a tomar como donación, un medicamento tiene un precio, pero además una serie de tratamientos adicionales. ¿Cuál va a ser la donación el precio de ese medicamento o el de todo el conjunto del tratamiento?

En otro orden nuestro ordenamiento jurídico prevé que los institutos públicos reciban recursos más allá del presupuesto, Subsidios y Subvenciones por un lado y las Donaciones por otro. Pero también se prevé que no pueden estar ambos. El artículo 347 de la Ley 18.172 faculta al Poder Ejecutivo a asignar al FNR recursos provenientes del Cinco de Oro. Y en efecto el monto proveniente del Cinco de Oro es muy importante. Si se aprueba el sistema de donaciones no se podría seguir manteniendo.

Finalmente, el financiamiento del FNR es a través de cápitras, todos los miembros del Fondo Nacional de Salud aportamos. Mientras que el aporte de los usuarios ASSE, no FONASA, se realiza a través de rentas generales y representa el 13% del presupuesto. El riesgo que existe es que en momentos de restricción presupuestal el dinero de las donaciones termine sustituyendo al de Rentas Generales. Entonces como el dinero de las donaciones está destinado a prestaciones no universalizadas y el de Rentas Generales a prestaciones universalizadas existe un importante riesgo de redistribución negativa de recursos.

A pesar de todas estas objeciones, la Bancada del Frente Amplio acompañó el artículo, pero volverá a discutir el tema en Sala procurando mejorar lo propuesto.

Sección IX - Normativa Sobre la Emergencia en Vivienda

Capítulo I - Fortalecimiento del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

Este capítulo crea una nueva dirección dentro del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, llamada Dirección Nacional de Integración Social y Urbana. Esta nueva dirección integra los cometidos del actual Plan Juntos, del Programa de Mejoramiento de Barrios y del Plan Nacional de Relocalización, con lo cual se transforma en un órgano que va a centralizar la actividad pública en materia de regularización de asentamientos irregulares. El trabajo realizado en el Senado permitió mejorar sensiblemente la propuesta, evitando principalmente que la creación de esta nueva repartición se hiciera en detrimento del importante trabajo que hace actualmente la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI). Por estas razones se acompañó la propuesta.

El trabajo realizado en la Comisión continuó en esta línea, lográndose dos cambios significativos: una nueva redacción del artículo relativo a los inmuebles urbanos y suburbanos vacíos y sin uso de propiedad del Estado, el cual permite que estos sean aplicados a los planes que lleva adelante DINAVI –y ya no sólo a los de la nueva dirección– y la eliminación del artículo que transfería la Cartera de Inmuebles para la Vivienda de Interés Social a la nueva Dirección, lo que habría afectado a programas en los que interviene DINAVI, en particular el de cooperativas de vivienda.

Para la política de vivienda en esencial mantener el activo tierra, como plataforma activa para la generación de programas de actuación que integren sectores socioeconómicos heterogéneos, con distintas tipologías de diseño, incorporando el espacio público en piezas de calidad estética y ética para la generación de ciudad integradora. Este aspecto, esencial de la política de vivienda y hábitat, se recorta en una mirada nuevamente segmentada y fragmentada tanto en lo social como en lo urbano.

Capítulo II - Régimen de arrendamiento sin garantía

Este capítulo reglamenta la posibilidad de contratos de arrendamiento, sin garantía por parte del inquilino. Se trata de un tipo de contrato abusivo, que protege al propietario e impone al inquilino unos plazos de desalojo express, que no resultan en una solución real de vivienda. Esto redundo en un esquema contractual que no resulta en una solución real de vivienda. La normativa permite condiciones contractuales abusivas en favor del arrendatario y flexibiliza el régimen de arrendamiento para las viviendas que hoy están alcanzadas por el ámbito de aplicación del Decreto Ley N° 14.219.

La bancada expresó en más de una oportunidad que si bien se comparte la intención de facilitar el acceso al mercado de arrendamientos para aquellas personas que tengan dificultades para acceder a mecanismos de garantía, la solución no pasa por debilitar o eliminar los mecanismos legales de protección al arrendatario, sino por continuar mejorando la accesibilidad de la población a los mecanismos de garantía existentes. Esto permitiría que el inquilino acceda a una garantía, y logre un contrato digno, opción preferible a habilitar el alquilar sin garantía, en condiciones abusivas.

Se desconoce, además, las condiciones para viviendas con permiso de construcción anterior a 1968, establecidas en el decreto ley 14.219 (Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos).

La inexistencia de una inspección, que hoy realiza la Contaduría General de la Nación y las demás instituciones que ofrecen servicios de garantía de alquiler, permitirá que ingresen al mercado viviendas que no cumplen con las condiciones de habitabilidad requeridas.

Adicionalmente, no se requiere la condición de propietario para realizar el desalojo y se elimina el requisito a los arrendatarios de estar al día con los tributos correspondientes, lo que evidentemente favorece la evasión.

Capítulo III - Ampliación del ámbito de actuación de MEVIR

Este artículo, en la redacción del proyecto del Poder Ejecutivo, habilitaba a MEVIR a actuar en zonas urbanas y suburbanas, no sólo en el medio rural. Esto generó preocupación en torno a la superposición de sus programas con los que ejecuta el Ministerio de Vivienda y a la pérdida de foco en la actuación de MEVIR, temiéndose que se pusiera en peligro un modelo que hasta el momento ha resultado exitoso para el medio rural.

Durante el trámite en el Senado se manejó la posibilidad de limitar esta expansión en el ámbito de actuación de MEVIR a centros poblados de hasta cinco mil habitantes, lo cual podría no

afectar sustancialmente el foco de la institución. La versión finalmente aprobada en el Senado, sin embargo, lleva este límite hasta los quince mil habitantes, lo cual motivó que la bancada del Frente Amplio decidiera no apoyar la propuesta, tesitura que se mantuvo en la Comisión, ya que la redacción permaneció incambiada.

Sección X - Modificaciones al Código Civil

El Código Civil es una de las normas históricas más extensas y completas de nuestro orden jurídico y si bien a lo largo de más de 150 años ha tenido múltiples modificaciones; han estado precedidas de análisis, reflexión jurídica y debate, muchas veces incluso público, como ocurrió, por ejemplo, en las modificaciones introducidas en 1946 por la ley de Derechos Civiles de la Mujer, o las más recientes en relación con el matrimonio igualitario.

Lo lógico es que tratándose de un cuerpo tan complejo ello sea materia de una comisión de expertos (es regla en el derecho comparado y en Uruguay), sobre todo en este caso donde las modificaciones de "urgente" no tiene nada en absoluto.

La Bancada del Frente Amplio no acompaña esta sección de modificaciones al Código Civil por entender que no es una ley de urgente consideración el ámbito en el que deban proponerse modificaciones a la norma de convivencia civil más importante del ordenamiento jurídico del país.

Correspondería conformar una comisión especial que se dedicara al estudio de las modificaciones que deban realizarse a ese cuerpo normativo, no sólo las contenidas en este proyecto.

Opiniones como las del Colegio de Abogados, la Asociación de Escribanos o la Cátedra de Derecho Civil de la Universidad de la República deben ser escuchadas y tomadas en consideración al momento de realizar modificaciones al Código Civil.

Sección XI - Otras Disposiciones

Capítulo I - De la protección a la libre circulación

Este capítulo pretende dar facultades a la policía para disolver los denominados "piquetes" y su inclusión en la LUC – al igual que el artículo referente a las ocupaciones – responde probablemente a que se anticipa un incremento de la conflictividad social para los próximos tiempos.

Si bien en el marco del tratamiento en Comisión se manejó la posibilidad de plantear la participación preceptiva del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el caso de los piquetes de huelga, ningún sustitutivo en este sentido fue presentado. La bancada del Frente Amplio, naturalmente, no acompañó estos artículos.

Capítulo II - Portabilidad numérica

La bancada del Frente Amplio se opuso a estas normas – que no sufrieron modificaciones en la Comisión – no porque estuviera en contra del concepto de la portabilidad en sí, sino porque estimó que en el estado actual de la tecnología la implementación de estos mecanismos cuasi

obsoletos no resiste el menor análisis de costo-beneficio. Implementar la portabilidad numérica insumirá un costo de varios millones de dólares (costo que probablemente recaerá en todo o en mayor medida en ANTEL) y como contrapartida habilitará un servicio que seguramente será de interés para muy pocos usuarios.

Por otra parte, las delegaciones que comparecieron frente a la Comisión explicaron muy claramente que la implementación de estos mecanismos implica riesgos que pueden impactar en la calidad de los servicios. Corresponde por lo tanto oponerse a esta normativa, recordando también que esta no es la única norma del proyecto que afecta directamente los intereses de ANTEL.

Capítulo III - De las áreas naturales protegidas

Votamos en contra de los dos artículos que refieren a las áreas protegidas debido a que entendemos que las modificaciones son perjudiciales para la creación de nuevas áreas protegidas o la ampliación de las ya existentes. En nuestra legislación ambiental, el ambiente es considerado de interés general. Por tanto, si se realizan estudios para proteger un área y sus recursos naturales, estos deberían estar por encima del interés de los gobiernos departamentales. Desde la creación del SNAP en 1999 hasta el 2005 no se había logrado ingresar ningún área al sistema. Además de la voluntad política y los esfuerzos de coordinación de las distintas instituciones, la aprobación de la normativa actual en 2005 fue clave para la instalación de las 17 áreas protegidas que existen actualmente. El cambio fue justamente quitar lo que estaba redactado en la ley de creación del SNAP, que el Poder Ejecutivo volvió a proponer respecto al consentimiento explícito de los propietarios, finalmente esa modificación cambia y será ahora de acuerdo con las directrices de ordenamiento territorial de los gobiernos departamentales. Esta modificación ahora quita el foco de atención sobre los intereses de particulares, pero deja en manos del Gobierno Departamental una decisión de interés general de carácter nacional. Si bien los Gobiernos Departamentales son actores claves en la concreción de las Áreas Protegidas, y ello debe estar en consonancia con el ordenamiento del territorio, la decisión no puede quedar supeditada al intendente de turno.

No olvidemos que las últimas Áreas Protegidas que fueron incorporadas al sistema, la ampliación de la Quebrada de los Cuervos en 33, y Paso Centurión en Cerro Largo, si bien durante todo el proceso fueron apoyadas por los gobiernos departamentales, luego, tras las presiones de grupos de interés que pretenden realizar desarrollos forestales, mineros y ganaderos, estos cambiaron notoriamente de posición, y están cuestionando su implementación. La coordinación y articulación de políticas locales y nacionales es fundamental, pero la subordinación de asuntos de interés general de nivel nacional a asuntos de interés local, no corresponde.

Proyecto de resolución

Recházase el proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración

Montevideo, 29 de junio de 2020