

SESIÓN DEL DÍA MARTES 09/06/2015

17.- Fiscalía General de la Nación (Creación como Servicio Descentralizado)

Se pasa a considerar el asunto que figura en segundo término del orden del día: "Fiscalía General de la Nación (Creación como Servicio Descentralizado)".

—Léase el proyecto.

(Se lee)

—En discusión general.

Tiene la palabra el miembro informante, señor diputado Pablo González.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Señor presidente: nos corresponde informar sobre el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo con el título "Fiscalía General de la Nación (Creación como Servicio Descentralizado)" -Carpeta N° 68 de 2015, Repartido N° 18 de marzo de 2015-, que analizara con rigurosidad la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de nuestra Cámara.

En dicha Comisión contamos con la presencia de la señora ministra de Educación y Cultura, doctora María Julia Muñoz, quien concurrió acompañada por el director de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales, doctor Pablo Maqueira y por el señor fiscal de Corte y procurador general de la nación, doctor Jorge Díaz Almeida. Asimismo, la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal, el Sindicato de Funcionarios de Fiscalías del Uruguay, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y docentes de derecho público brindaron su opinión sobre el tema a estudio.

Este no es un proyecto de los que comúnmente analiza esta Cámara; este proyecto intenta dar una nueva institucionalidad al ministerio público, uno de los centros neurálgicos del sistema judicial. Por esta razón, quizás este debate no sea de los más apasionados ni de los que aglutine gente en la barra, pero tengamos presente que esto generará un cambio trascendental en el sistema judicial; con esa responsabilidad debemos asumirlo.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha considerado que el imperio del derecho y la adecuada administración de justicia constituyen aspectos importantes para el desarrollo económico sostenible y son medios para generar un sistema garantista de protección de los derechos humanos. Asimismo, desde hace un par de décadas, se ha promovido y sugerido a los gobiernos fomentar la capacitación en materia de derechos humanos a los operadores de la administración de justicia, en particular, a jueces y fiscales.

En este contexto de promoción y de protección de los derechos humanos, encontramos diversos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país que refieren a la administración de justicia y que consagran principios que deben ser recogidos por el derecho interno, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, existen manifestaciones de órganos internacionales que sirven de guía u orientación para la construcción del derecho interno, como las recomendaciones y la jurisprudencia internacional.

Finalmente, existen reglas y directrices que dan orientaciones y principios contruidos por la comunidad internacional que otorgan marcos de actuación y de protección a los operadores de la administración de justicia.

(Murmullos.- Campana de orden)

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Solicitamos silencio para escuchar al miembro informante.

Puede continuar, señor diputado González.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Gracias, señor presidente.

En el caso que nos ocupa, cabe referir las Directrices sobre la Función de los Fiscales, aprobadas por el 8º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, entre el 27 de agosto y el 7 de setiembre de 1990. Estas Directrices prevén que los Estados deben brindar un marco de garantías a los fiscales para que estos desempeñen su función sin intimidación, trabas, hostigamiento o injerencias indebidas. Asimismo, se establecen criterios generales para la calificación, selección y capacitación de los fiscales y principios a seguir en el ejercicio de la función de fiscal.

Uno de los roles esenciales de los fiscales se aprecia en materia penal. En ese sentido, las Directrices prevén que los fiscales desempeñarán un papel activo en el procedimiento penal, incluido el inicio del proceso.

En definitiva, podemos afirmar que el sistema internacional de protección de los derechos humanos se ha preocupado por el acceso a la justicia como derecho humano y que se han recogido en diferentes instrumentos internacionales los derechos al debido proceso y al acceso igualitario a los tribunales, el principio del juez y el fiscal natural, la independencia del Poder Judicial, la independencia de los fiscales, la libertad de expresión y el amparo del secreto profesional de jueces y fiscales. Es momento de que nuestro país adecue su normativa a la del derecho internacional, evitando las inconsistencias y eliminando las incoherencias normativas que puedan existir, con el objetivo de fortalecer nuestro sistema democrático republicano de gobierno y asegurando a los sujetos de derecho la posibilidad de acceder a un sistema jurisdiccional garantista, justo y equitativo.

Este proyecto fue anunciado por nuestro presidente de la República, doctor Tabaré Vázquez, en la cadena nacional de radio y televisión del 1º de marzo de este año -al inicio de su nuevo gobierno-, quien señaló que la gestión de gobierno se sostendría en tres pilares, y el primero que mencionó fue la descentralización. Voy a citar textualmente a nuestro presidente, que dijo:

Hasta aquí la cita a nuestro presidente, quien señaló esto en el momento en que asumía su cargo, comprometiéndose con la ciudadanía. Y allí están las medidas sobre la cuenca del Santa Lucía; allí está la modificación del IRPF; allí está la nueva nómina de municipios, que fue el primer proyecto que aprobó

esta Cámara, y aquí está el proyecto que genera como servicio descentralizado a la Fiscalía General de la Nación. Nos comprometimos y cumplimos, señor presidente.

—Quiero señalar que estamos ante un proyecto muy importante, no por su desarrollo en el articulado, sino por su posicionamiento en el tiempo. Estamos ante una herramienta que va a generar un espacio importante de desarrollo y consolidación de la justicia.

Al decir de la señora ministra de Educación y Cultura, doctora María Julia Muñoz, desde el Poder Ejecutivo se está trabajando para modificar institucionalidades, procurando una mejora en la actuación de determinados organismos, en el marco de una reforma del Estado que acerque servicios de más calidad a los ciudadanos.

La señora ministra agregó que una de las inquietudes existentes era la necesidad de una mayor autonomía técnica para el ministerio público, la Fiscalía y Procuraduría General de la Nación. Por lo tanto, este proyecto fue elaborado en ese sentido, apostando a una mayor autonomía y a que un organismo descentralizado tenga flexibilidad ante las necesidades que plantee el futuro inmediato, haciendo una propuesta de más largo plazo, que trascienda un quinquenio de gobierno.

En opinión de la señora ministra de Educación y Cultura, lo que aquí plantea el Poder Ejecutivo es un organismo descentralizado cuyo relacionamiento con el Poder Ejecutivo será a través del Ministerio de Educación y Cultura y dentro del marco constitucional vigente, considerando que debe hacerse una mayor apuesta a la descentralización de este servicio. Según el Fiscal General doctor Jorge Díaz: "La reforma del proceso penal lleva implícita la reforma del ministerio público para que pueda desempeñar el rol que estará llamado a cumplir en el nuevo proceso. Y esa reforma del ministerio público lleva implícita la discusión de la ubicación de la institución en el Estado y aventar cualquier sospecha de motivaciones espurias en el mismo".

En nuestra Comisión, sobre el proyecto en debate el doctor Jorge Díaz señaló que esta es la postura del fiscal de Corte desde el 17 de abril del 2012, cuando asumió su cargo. Cito textualmente al fiscal:

El Sindicato de Funcionarios de Fiscalías del Uruguay fue contundente en nuestra comisión cuando afirmó que el proyecto que contiene la propuesta de "un servicio descentralizado es lo menos que se puede esperar para trabajar con el nuevo código. Es imprescindible tener independencia técnica y de manejo de rubros", señalaban los trabajadores.

También el sindicato ha reclamado la participación en la elaboración del reglamento y se planteó la incorporación en el proyecto, pero la comisión asesora considera que eso no es necesario, ya que entiende que con la negociación colectiva en el sector público y la firme convicción en encontrar los ámbitos de acuerdo con los trabajadores podremos avanzar en la confección de dicho reglamento.

La Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal es una organización que representa a 270 miembros de los 294 que integran el cuerpo de fiscales. Resaltamos estos números porque hemos escuchado otras voces

que, en pleno goce de su libertad de expresión, han cuestionado este proyecto, pero la opinión de la Asociación, que representa al 93% de los fiscales, está en sintonía con el proyecto a estudio. Cuando hablamos de fiscales nos referimos a los fiscales letrados nacionales con competencia en Montevideo en materia civil, violencia doméstica y crimen organizado, que son alrededor de cuarenta; a los fiscales departamentales, que son aproximadamente sesenta, a las dos categorías de fiscales adjuntos, que tienen competencia propia, por ejemplo en materia de faltas; y a los fiscales adscriptos. En todos los casos con una condición común: son todos escalafón N y todos tiene la categoría de magistrados, por lo cual requieren venia del Senado para su designación.

Decía la Asociación en la comisión:

La Asociación de Magistrados del Uruguay menciona los textos constitucionales y alguna publicación en algún semanario de los que marcan la agenda política, apuntando las dificultades constitucionales de nuestro proyecto a estudio.

Estamos en condiciones de afirmar que el proyecto confeccionado por el Poder Ejecutivo es adecuado a la normativa internacional y a las normas constitucionales.

La creación de un servicio descentralizado debe hacerse por ley, de acuerdo con lo previsto en los artículos 185 y 186 de la Constitución. En este sentido, el profesor Sayagués Laso expresaba en su Tratado de Derecho Administrativo: "La creación de los servicios descentralizados depende de los criterios políticos que predominan en el Parlamento. La Constitución no establece que tales o cuales servicios deban ser descentralizados. El artículo 186 prohíbe que los servicios de correo, teléfono, aduanas, puertos y salud pública constituyan entes autónomos y permite expresamente que sean descentralizados; pero no impone que lo sean. Está librado a la discrecionalidad legislativa el organizarlos como reparticiones centralizadas, o desconcentradas dependientes del Poder Ejecutivo, o como servicios descentralizados. Por las mismas razones, menos puede interpretarse dicho artículo 186 como estableciendo taxativamente que solo los servicios mencionados en el mismo, pueden constituir servicios descentralizados".

En el mismo sentido se expresa el director del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad de la República, el doctor Alberto Pérez Pérez, citando oportunamente las opiniones de los doctores Justino Jiménez de Aréchaga y del ya mencionado Enrique Sayagués Laso. El doctor Pérez Pérez es contundente y afirma: "Entiendo que el proyecto de ley se ajusta perfectamente a la Constitución de la República".

La creación del servicio descentralizado Fiscalía General de la Nación no colide con las disposiciones constitucionales pertinentes sobre entes autónomos o servicios descentralizados, pues estas no impiden que existan entes o servicios de esa índole que no sean de los enumerados o indicados en el primer inciso del artículo 185 y en el artículo 186 de la Constitución. Las disposiciones proyectadas no afectan las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo en materia de fiscales.

En el informe del doctor Pérez Pérez se mencionan opiniones del profesor Justino Jiménez de Aréchaga con respecto a la correcta interpretación del artículo 186. Citamos textualmente el informe:

En el mismo sentido, el profesor Sayagués Laso coincide con la opinión de Jiménez de Aréchaga y dice: "La creación de los servicios descentralizados depende de los criterios políticos que predominen en el Parlamento. La Constitución no establece que tales o cuales servicios deben ser descentralizados".

Y en la doctrina contemporánea, el profesor Juan Pablo Cajarville incorpora su posición a la de los maestros: "En derecho constitucional el autor sostiene la posibilidad de que los servicios docentes del Estado no incluidos entre los que preceptivamente han de ser autónomos pueden constituir servicios descentralizados si la ley así lo dispone". Y comentando el artículo 202 -e implícitamente el artículo 186- de la Constitución dice lo siguiente: "La autonomía preceptiva, por disposición constitucional, rige para la enseñanza pública superior, secundaria, primaria, normal, industrial y artística, para los demás servicios docentes del Estado, hay un régimen de autonomía facultativa, cuando así lo disponga la ley por mayoría especial (dos tercios de componentes). Estos 'demás servicios', por lo tanto, pueden sin duda estar organizados como servicios centralizados o desconcentrados, y pueden también -por aquello de que el que puede lo más puede lo menos- estar organizados como servicios descentralizados".

En consecuencia, se puede sostener pacífica-mente que no hay impedimentos constitucionales para que la Fiscalía General de la Nación sea organizada como un servicio descentralizado.

Quienes hayan seguido este largo relato habrán encontrado en mis palabras una secuencia de opiniones de visitantes a nuestra comisión, que no han concurrido a ella como un mero ritual, sino que sus opiniones han encontrado respuestas en el debate, de forma de contemplar a todos los actores. Estamos convencidos de que cuando se produce un cambio institucional importante en el sistema de justicia, como el que aquí se propone en materia jurídica, no alcanza con la convicción que uno tenga acerca de las bondades de una solución, sino que para tener mayor certeza sobre su aplicabilidad futura es oportuno conocer otras opiniones especializadas.

El derecho no es una ciencia exacta, sino que se basa en la argumentación. Es el contraste de las razones esgrimidas por cada actor y los fundamentos en que aquellas se sustenten lo que dará más o menos solidez a las decisiones que se adopten; estamos convencidos de ello.

Quiero aportar algunas reflexiones más porque se debe situar éticamente el tema en debate. Y para hablar de ética en derecho debemos citar al maestro Eduardo J. Couture quien, al referirse a la relevancia de la autonomía de la administración de justicia, señalaba que: "[...] el juez es el centinela de nuestra libertad. Cuando todo se ha perdido, cuando todos los derechos han caído, cuando todas las libertades han sido holladas, cuando todos los derechos han sido conculcados, siempre queda la libertad mantenida por el juez. Pero el día en que el juez tenga miedo, sea pusilánime, dependa de los gobiernos, de las

influencias o de sus pasiones, ningún ciudadano podrá dormir tranquilo, porque ya no queda más derecho en esa pobre patria así perdida".

El articulado del proyecto podría considerarse escueto para un tema de esta magnitud; la iniciativa a estudio del pleno cuenta con siete capítulos.

El Capítulo I refiere a la denominación, personería y administración; en el artículo 1º se crea la Fiscalía General de la Nación como servicio descentralizado, y en el artículo 2º se define cómo será dirigido dicho servicio descentralizado y los mecanismos de designación y subrogación del fiscal y de los directores; este artículo es el que necesita mayoría especial.

El Capítulo II "Cometidos y competencias" hace referencia a las disposiciones vigentes en materia de ministerio público y fiscal. Se introduce en este capítulo un artículo que interpreta el artículo 197 de la Constitución. A nuestro juicio, esa interpretación no es necesaria, pero es una potestad del Poder Legislativo y nosotros no somos quienes para limitar ese ejercicio a ningún señor legislador, máxime cuando la interpretación es ampliamente compartida por todos los que integramos la comisión.

El Capítulo III "Órgano de dirección" cuenta con un solo artículo que contiene varios literales en los que se detallan las competencias del señor director general. En este punto contamos con un importante aporte de los señores legisladores de la oposición, y hemos incorporado todas las calificadas opiniones de forma que el resultado; aunque no sabemos si fue el mejor desde el punto de vista de técnica legislativa, fue el mejor porque surgió del debate democrático.

El Capítulo IV "Patrimonio y recursos" no tiene una relevancia significativa en este momento, pero la tendrá en unos meses, cuando definamos en el nuevo presupuesto quinquenal cuál será la asignación presupuestal para la justicia.

El Capítulo V "Recursos humanos" es relevante porque en él se han protegido los derechos de los trabajadores, ya que las transformaciones que genere la presente ley no afectarán sus retribuciones, sus compensaciones ni los derechos adquiridos en la carrera administrativa.

Es para nosotros importante destacar la voluntad de la Comisión en cuanto a que los funcionarios sean escuchados en el proceso de elaboración del nuevo reglamento que los regirá.

El Capítulo VI refiere al procedimiento administrativo y el Capítulo VII contiene disposiciones varias que colaboran con la transición de una etapa a otra.

Señor presidente: para nosotros es relevante plantear que el proyecto ha sido aprobado por todos los miembros de la Comisión y que la única salvedad que han planteado algunos integrantes de la oposición es la no inclusión del inciso tercero del artículo 198 de la Constitución. Entendemos que la interpretación de este artículo en nada afecta a la Fiscalía General de la Nación en la competencia ni en el ejercicio del ministerio público y fiscal en sus distintos niveles, sino que está referida al director del servicio descentralizado. Salvo ese punto, el proyecto presentado para la aprobación de esta Cámara es el producto del compromiso del Poder Ejecutivo con la descentralización y la

jerarquización del ministerio público, en consonancia con todo el sistema político.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Constante Mendiando).- Hay una lista de oradores anotados para referirse a esta cuestión.

Tiene la palabra el señor diputado Pablo Abdala.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Señor presidente: el Partido Nacional va a votar afirmativamente el proyecto de ley que la Cámara está analizando, en función de que estamos frente a una propuesta que representa una mejora y un avance en nuestra institucionalidad concebida en términos generales. En particular, creemos que esta decisión que la Cámara está por adoptar representa el perfeccionamiento de nuestro sistema judicial desde el punto de vista de la ubicación institucional de sus diferentes actores, en concreto en lo que concierne al ministerio público y fiscal que, como sabemos, es uno de los ejes fundamentales de la administración de justicia, porque encarna el interés público en todas las causas judiciales y representa ni más ni menos que a toda la sociedad. Por eso está muy bien que avancemos en el sentido de dotar a este organismo de más autonomía técnica -aunque, por supuesto, la tiene, y no es solo autonomía sino independencia- y también administrativa, de gestión y presupuestal -aunque no independencia económica- por la vía de dar el paso que hoy seguramente daremos, creando, de acuerdo con la Constitución, el servicio descentralizado Fiscalía General de la Nación.

Creo -es necesario destacarlo porque a la hora de la discusión general no solo hay que analizar lo que cada proyecto de ley representa desde el punto de vista ontológico sino que hay que detenerse en los antecedentes y en los análisis del contexto de la discusión- que estamos ante una idea superadora de otra que originalmente había planteado el Poder Ejecutivo que, de haberse llevado a cabo, sin ninguna duda hubiera sido muy equivocada. Al menos, en lugar del avance que entendemos que se está por registrar hubiera constituido un verdadero retroceso desde el punto de vista institucional. Antes de asumir el 1º de marzo, el actual Poder Ejecutivo -es público y notorio porque las versiones periodísticas fueron confirmadas por los propios actores y por la ministra de Educación y Cultura- manejó una idea que, reitero, a nuestro juicio hubiera sido muy fallida y desacertada, de reubicar institucionalmente el ministerio público y llevar este segmento tan importante de la vida pública del país a la Presidencia de la República. Ello hubiera representado un perjuicio por la ausencia de controles del Parlamento sobre los organismos que se insertan en la Presidencia y porque habríamos ubicado ni más ni menos que una función primordial para el desarrollo del sistema judicial en el riñón del poder político, ya que es donde se encuentran el jefe del Gobierno -el presidente de la República-, el secretario de la Presidencia y la estructura que conforma todo ese organismo. Por suerte -lo reconocemos y señalamos como un elemento favorable-, el Poder Ejecutivo escuchó las reacciones casi estruendosas de diversos sectores de la vida nacional -no solo de la oposición sino del sistema judicial, de la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay, de la Suprema Corte de Justicia y de distintos actores que hacen al tema que estamos analizando-, reconsideró su posición y rectificó el rumbo, sustituyendo aquella

propuesta original por esta que estamos analizando en la Cámara en la tarde de hoy. Reitero: eso es algo que nosotros, sin ningún empacho o dificultad, reconocemos como una actitud positiva y favorable.

Aquí se ha dicho bien que la modificación que la Cámara está analizando está en sintonía con la tendencia internacional y con la respuesta que a nivel mundial -y particularmente en América Latina, que es donde tenemos que mirar- se ha extendido en forma casi completa. Digo esto porque, salvo Uruguay y México, en todos los demás países se ha dado mayor autonomía y descentralización a la administración de los fiscales y del ministerio público. Eso es así y está muy bien. En general, se ha optado por lo que el miembro informante, señor diputado Pablo González, definía como organismos autárquicos y que en nuestro derecho se conocen comúnmente como organismos jurisdiccionales, al estilo de la Corte Electoral o el Tribunal de Cuentas. Eso demandaría una reforma de la Constitución -por lo menos para la doctrina mayoritaria-, lo que aventaría cualquier duda de constitucionalidad en cuanto a establecer o crear un organismo de esas características. Por eso, fue sabio recorrer el camino que se nos sugirió en cuanto a la creación de un servicio descentralizado.

Me parece oportuno que esto acontezca cuando estamos en la perspectiva de un cambio, que ojalá sea revolucionario -ya lo es desde el punto de vista de la concepción legislativa y ojalá eso después tenga el debido correlato con los hechos-, en lo que refiere al proceso penal. La aprobación del nuevo Código del Proceso Penal, el cambio de sistema que implica variar de un sistema como el actual, inquisitivo, a uno acusatorio, en el que el papel y el protagonismo de los fiscales pasará a ser central y tendrá un protagonismo mucho mayor, fundamentalmente en las causas criminales, justifica que la administración del ministerio público y de todo lo que concierne a las fiscalías tenga una respuesta institucional de estas características. Lo digo porque eso, entre otras cosas, va a permitir que se desarrolle, desde el Estado, una conducción de las causas y una política criminal acertada, objetiva y a buen resguardo de cualquier injerencia o incidencia de parte de los poderes públicos o de los poderes políticos, del Poder Ejecutivo o del Parlamento.

Por todo esto, creo que lo que estamos analizando está muy bien. El proyecto de ley que envió el Poder Ejecutivo y que la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, desde nuestro punto de vista, mejoró y enriqueció, merece nuestra aprobación y respaldo.

Es verdad que se plantearon cuestiones de constitucionalidad en cuanto a la naturaleza de la solución que hoy estamos discutiendo. Como se ha dicho -y voy a reiterarlo porque es bueno que lo reafirmemos y que los señores legisladores lo tengan presente para votar con mucha tranquilidad-, la abrumadora mayoría de los asesoramientos que recibimos -porque la abrumadora mayoría de la doctrina constitucional y administrativista es conteste en eso- coincidió en cuanto a que el camino de asignar la administración del ministerio público a un servicio descentralizado es una solución perfectamente arreglada a la Constitución de la República. La casi unanimidad de las opiniones que la Comisión recogió, todas las versiones de carácter institucional -esto es, la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay, el Instituto de Derecho Constitucional, todas las cátedras que fueron

consultadas en forma personal o que hicieron llegar sus informes por escrito a la Comisión-, salvo una opinión aislada, coincidieron en el mismo sentido: no hay riesgo de incurrir en una inconstitucionalidad con la creación del organismo que propone este proyecto de ley.

Algunos artículos de la Constitución abonan y fundamentan que el camino que estamos recorriendo es el correcto. Quienes han sostenido lo contrario argumentaron que el artículo 185 de la Constitución parece reservar la condición de ente autónomo o servicio descentralizado exclusivamente a aquellos que forman parte de lo que la Constitución define como el dominio comercial e industrial del Estado. Creo que esa es una interpretación que, verdaderamente, tiene poco sustento. Hay que razonar al revés. El hecho de que el artículo 185 -el primero de ese Capítulo de la Constitución- establezca que los entes del dominio industrial y comercial del Estado tendrán la forma de ente autónomo o el grado de descentralización que fija la ley no excluye que haya otros entes y servicios, que no sean de naturaleza comercial e industrial, a los que el legislador les otorgue la misma naturaleza jurídica. La Constitución no dice lo contrario y, por lo tanto, está claro que ese camino se puede recorrer.

Además, se puede recorrer porque la Constitución, en distintas disposiciones, crea organismos, entes autónomos o servicios descentralizados que no son del dominio comercial e industrial pero tienen esa forma jurídica: el Banco Central del Uruguay y el Banco de Previsión Social, por mencionar solo algunos ejemplos.

Y si fuera necesario un argumento de carácter constitucional adicional, por el lado presupuestal, es decir de la interpretación armónica de los artículos 220 y 221 de la Constitución, queda claro que la Carta hace una distinción. El artículo 221 resuelve la forma de elaborar y proyectar su presupuesto por parte de los entes del dominio industrial y comercial y el artículo 220 enumera una serie de organismos que no son entes autónomos, pero incluye a los otros organismos, a los entes autónomos y servicios descentralizados que la ley determine, que son aquellos que integran el presupuesto nacional. Es lo que ocurrirá con este servicio descentralizado que vamos a crear hoy, que será un organismo más del artículo 220 e integrará el presupuesto nacional, como ocurre con el INAU, con ASSE o con los demás servicios descentralizados que no son del dominio industrial y comercial y que, por lo tanto, forman parte del presupuesto nacional.

Esto despeja cualquier hesitación que pueda surgir con relación al análisis de constitucionalidad de esta solución. Esta no es una discusión menor. A ella se abocó la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración y le dedicó tiempo. Eso está muy bien, porque es una discusión de enorme importancia y anterior a todo lo demás. Mal podríamos habernos internado en el análisis de los demás aspectos y capítulos que componen el proyecto de ley si no despejábamos completamente la duda en cuanto a la regularidad constitucional de la solución que estábamos analizando.

En términos generales, el proyecto está muy bien. Resuelve adecuadamente los aspectos vinculados con las competencias del director general que estará a cargo del servicio, con los recursos humanos, con el patrimonio y los recursos presupuestales y financieros del futuro organismo, es

decir con todos los elementos necesarios para el normal funcionamiento de este organismo.

Decía que la Comisión introdujo algunas mejoras a partir también del consenso político que alcanzamos entre todos, y es muy bueno subrayarlo. Me parece que es bueno que desgranemos esos aspectos que -reitero- son mejoras importantes que ojalá el Senado comparta y apruebe para que esta iniciativa termine convirtiéndose en ley. Está muy bien haber eliminado los artículos 3º y 4º que nos propuso el Poder Ejecutivo. Esos artículos originales del Poder Ejecutivo se introducían en el terreno de los cometidos y las competencias del ministerio público, y eso hubiera sido inconveniente. Este proyecto no tiene que ver con los cometidos y las competencias del ministerio público en tanto tal ni con los del fiscal de corte y procurador general de la nación. No; tiene que ver con la creación de un organismo. Por lo tanto, es derecho administrativo puro y debe estar referido específicamente a todo lo que concierne a ese objetivo. Lo que hace a la competencia jurisdiccional, a los aspectos judiciales, a la función de los fiscales, en tanto integrantes del ministerio público, es parte de la Ley Orgánica del ministerio público. Dicho sea de paso -también en esto recogimos un consenso-, el sistema político deberá abocarse, más temprano que tarde, a revisar la Ley Orgánica del ministerio público, que es muy antigua; data de 1974. Se trata de un decreto-ley aprobado en los tiempos de la dictadura, después modificado, corregido y complementado por una dispersión de normas legales que se pueden encontrar en los más diversos cuerpos normativos, referidas a las más diversas materias. Está claro que, por la importancia de la función jurisdiccional de la Fiscalía de Corte, es necesario que Uruguay se dé una Ley Orgánica adecuada a los tiempos que corren y que en un solo cuerpo compile todas esas soluciones que están diseminadas en nuestro sistema jurídico.

Creo que la Comisión hizo muy bien en mejorar algunos aspectos que tienen que ver con las garantías funcionales, tanto de los funcionarios públicos del ministerio público y fiscal como de los propios fiscales. Por ejemplo, en lo que concierne a las facultades del fiscal de corte para destituir funcionarios del organismo que se crea encontramos una redacción bastante más garantista. Establecimos con mucha claridad que la destitución solo procederá en los casos de ineptitud, omisión o delito, previo sumario. Me parece que llegamos a una solución más adecuada.

Otro tanto se planteó con respecto a la destitución de los fiscales. La propuesta original simplemente hablaba de destitución de funcionarios. Alguien podría haber interpretado que eso estaba dirigido no solo a los funcionarios administrativos, por ejemplo, sino también a los magistrados fiscales, lo que hubiera sido un grave error. Para evitar cualquier tipo de interpretación inadecuada introdujimos una modificación en el sentido de establecer que la destitución de los fiscales solo procede -parece de Perogrullo, pero no está mal que la ley lo diga- de acuerdo con el mecanismo constitucional establecido en el numeral 13) del artículo 168, que es el que determina la forma de designar y destituir a los fiscales, con venia del Senado.

Algo similar sucede en lo concerniente al estatuto del funcionario público del ministerio público y fiscal. Allí la comisión encontró una redacción más adecuada. Si bien el fiscal del corte o el director general del ministerio público,

que es el jerarca del organismo que se crea, deberá proyectar el estatuto del funcionario y elevarlo al Poder Ejecutivo, como corresponde, creo que está bien haber establecido una redacción que remite al literal E) del artículo 59 de la Constitución, que es aquel según el cual el estatuto del funcionario público le resultará aplicable a los funcionarios de los servicios descentralizados. Eso da la garantía a los funcionarios que no solo el fiscal de corte proyectará el estatuto de los funcionarios del organismo sino que, además, esto tendrá que ser motivo de una aprobación o extensión legal, como por otra parte ya lo prevé la ley del estatuto del funcionario que se aprobó en el año 2013.

También ha sido un acierto establecer a texto expreso, por la vía de la interpretación auténtica de la Constitución, cuál es el verdadero alcance del artículo 197 en su aplicación a este nuevo organismo que se crea. El artículo 197 de la Constitución es aquel por el cual el Poder Ejecutivo ejerce el contralor o la tutela administrativa de los servicios descentralizados y puede introducir correctivos en sus gestiones u observar algunos de sus actos. Está claro que esto refiere pura y exclusivamente a la función administrativa; no puede afectar ni rozar en lo más mínimo la independencia técnica del fiscal de corte ni de los integrantes del ministerio público y fiscal. Se podrá decir que esto es fácil de interpretar o que no sería necesaria ninguna expresión en la ley a texto expreso. Sin embargo, creo que haremos bien en interpretar claramente el alcance del artículo 197 en el sentido de que en este caso, a diferencia de los demás directorios o directores generales de los otros entes y servicios, se aplica exclusivamente en lo que concierne a la función administrativa.

Otro aspecto que debo destacar como muy favorable -tengo que reconocerle a la mayoría que estuvo de acuerdo con nuestra objeción; esto fue planteado insistentemente por la oposición- es la eliminación de una de las competencias que el proyecto original del Poder Ejecutivo establecía para el fiscal de corte, en su condición de director general del servicio descentralizado, que era la que originalmente aparecía en el literal F) del artículo 5º. Me refiero a la posibilidad de transformar Fiscalías Letradas nacionales o departamentales por razones de especialidad o por razones vinculadas con la organización del servicio. Esto nos generó enormes dudas desde el punto de vista de la legalidad y aun de la constitucionalidad, porque parece claro que esto debería estar reservado a la ley. A todos nos da más garantías y nos permite estar más tranquilos en cuanto al funcionamiento del ministerio público si la transformación de las Fiscalías no es algo que por sí y ante sí el fiscal de corte, cuando lo entienda conveniente, pueda proceder en esa dirección. Se nos dijo que esto era una facultad necesaria o conveniente, teniendo en cuenta la demanda próxima de reorganización del ministerio público ante la aplicación del nuevo CPP. Está bien, pero creo que el fin no justifica los medios. Estoy dispuesto a aceptar que ese es un gran desafío para el ministerio público y para el fiscal de corte, como sin duda también lo es para la Suprema Corte de Justicia y, seguramente, para todo el sistema político y de gobierno. Pero si es necesario que el fiscal de corte nos pida autorización legal toda vez que entienda necesario transformar una fiscalía, me parece que es un camino mucho más prudente desde el punto de vista institucional -y creo que nos curamos en salud- si eliminamos como lo propone la Comisión, y de hecho así lo hizo, el literal F) del artículo 5º del proyecto.

Como bien decía el miembro informante, tuvimos una coincidencia casi completa, salvo en un aspecto relativo a un aditivo que el señor diputado Cantero Piali seguramente explicará cuando haga uso de la palabra, vinculado con una propuesta planteada en la comisión por el señor Diputado Pasquet -que desde la oposición entendimos pertinente- en cuanto a consagrar, a texto expreso, la hipótesis siempre eventual, pero no por ello imposible, de una situación de destitución del fiscal de corte por razones que el Poder Ejecutivo pretenda invocar y, concomitantemente con eso, en cuanto al alcance del artículo 198 de la Constitución, que es aquel que habilita al Poder Ejecutivo a disparar el procedimiento de destitución de directores de los entes autónomos y servicios descentralizados.

Creo que la ley hubiera quedado mejor con ese aditivo. Tampoco vamos a ponernos apocalípticos y sostener que asumimos un riesgo institucional importante al no incluirlo. No creo que lo asumamos, pero sí considero que legislaríamos mejor y que la solución sería más completa -fundamentalmente la del artículo 2º- si aprobáramos ese aditivo, que creo que ya se ha presentado. Tal vez estemos a tiempo de lograr un consenso e incorporarlo, si la mayoría acepta recorrer el camino que estamos proponiendo.

Estamos ante un proyecto -me parece muy bueno señalarlo, y por eso lo he dejado para el final de mi intervención- que reviste y registra un muy importante consenso de carácter político. Se trata de un consenso que no es casual y, además de no ser casual, diría que es un consenso para nada inocuo sino verdaderamente relevante. Merced a que hemos alcanzado un consenso en el ámbito de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración y del Parlamento es que este proyecto va a poder tener andamio.

De acuerdo con lo que establece la Constitución, la aprobación de este proyecto demanda mayorías especiales. El artículo 185 de la Constitución establece una mayoría de dos tercios para su aprobación, a los efectos de que al frente de este servicio descentralizado pueda haber un director general y no un directorio. Al tenor del artículo 189 de la Constitución de la República es necesaria una mayoría de tres quintos de votos del total de componentes de la Cámara para que la ley pueda disponer una forma de designación del director general distinta al mecanismo general que prevé. Eso habrá de concretarse -me parece bueno que los señalemos y, por supuesto, lo decimos con el sentido de responsabilidad que caracteriza a nuestra bancada parlamentaria- porque los votos de todos -gobierno y oposición- habrán de conjugarse para que, en definitiva, podamos darle sanción legislativa a esta norma que representa, repito, un avance de tipo institucional muy importante.

Me parece fundamental señalarlo porque hoy estamos registrando una coincidencia, pero ante la eventualidad de que en esto que es tan dinámico, dentro de poco tiempo, tengamos que enfrentarnos a alguna discrepancia -aun con relación a temas de tipo institucional como este-, es bueno que este antecedente pese, y pese en el ánimo de todos. Digo esto no solo hablando en términos generales sino con relación a los asuntos que tenemos radicados en el ámbito de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Si bien -no me desdigo de lo que expresé anteriormente- el Poder Ejecutivo rectificó su temperamento favorablemente cuando resolvió

sustituir aquella idea primigenia de llevar las Fiscalías a la Presidencia de la República por medio de este proyecto de ley, también es verdad que este proyecto vino acollorado con otro, que no nos gusta nada. Aunque no lo estamos tratando en el día de hoy, quiero dejar anticipadamente la constancia de que mucho nos preocuparía que ese proyecto se activara. Me refiero a la creación de una llamada Secretaría de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales que el Poder Ejecutivo propone crear en el ámbito de la Presidencia de la República. Crear secretarías y organismos en el ámbito de la Presidencia, para empezar, es de dudosa constitucionalidad. Desde nuestro punto de vista -de acuerdo con la información que hemos recogido-, el Senado ha cometido ese error en la mañana de hoy cuando creó una Secretaría de Deporte en el ámbito de la Presidencia. Crear una Secretaría de Asuntos Constitucionales y Legales con la competencia amplia que se propone en ese proyecto de ley -que podría llegar a ser una especie de embrión del Ministerio de Justicia, porque esa Secretaría estaría en la Presidencia y escaparía al control parlamentario, tendría incumbencia en todos los asuntos judiciales, constitucionales y registrales, y a su cargo estarían la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, las Fiscalías de Gobierno, los Registros Públicos y el Registro Civil- representaría, desde nuestro punto de vista, una involución que compensaría negativamente el avance que hoy, con este proyecto, estamos registrando.

Entiendo que es nuestro deber señalarlo desde esta bancada con la autoridad que nos da, en primer lugar, ejercer la representación popular que todos ejercemos en el ámbito de la Cámara de Representantes pero, además, con la autoridad adicional que nos da haber actuado con sentido constructivo y haber aportado nuestros votos y nuestras propuestas para mejorar, en la medida de nuestras posibilidades, este proyecto de ley que estamos analizando.

El artículo 149 de la Constitución es inequívoco en cuanto a que el Poder Ejecutivo lo ejerce el presidente de la República actuando con el Ministro, los Ministros del ramo o en Consejo de Ministros; por lo tanto, no se trata de que el presidente actúe por sí y ante sí y en consulta con el secretario o el prosecretario de la Presidencia como en el caso de estas Secretarías que se han creado o se podrían llegar a crear en la Presidencia de la República.

Yo sé que esto no es nuevo; no estoy diciendo que esta moda empezó con los gobiernos del Frente Amplio, pero sí sé que en ellos se profundizó, y mucho, porque no solo se crearon organismos y se inventaron competencias que se insertaron en el ámbito de la Presidencia a través de leyes especiales -como cualquiera de estas- sino que, además, se abusó de eso a través de los mecanismos de las leyes de Presupuesto y de Rendición de Cuentas, lo que está muy mal. Nosotros no lo compartimos y lo vamos a combatir cada vez que se plantee. Además, me parece que el que avisa no traiciona, y por eso no está mal que lo mencionemos en ocasión del análisis de este proyecto de ley.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Constante Mendiando).- Tiene la palabra el señor diputado Cantero Piali.

SEÑOR CANTERO PIALI (Fitzgerald).- Señor presidente: nosotros vamos a acompañar este proyecto de ley y sugerimos a nuestra bancada que también lo haga.

El titular de esta banca, el señor diputado Pasquet, trabajó en este proyecto y, además, en la Legislatura anterior presentó en el Senado otro proyecto de estas características.

Nosotros estamos tan de acuerdo con esta propuesta que formó parte de nuestro programa de gobierno, que elaborado el año pasado. En las páginas 236 y 237 se puede leer, bajo el título "Jerarquización de los Fiscales separándolos del Poder Ejecutivo", lo siguiente: "Es necesario independizar funcional y jerárquicamente a la Fiscalía de Corte, del Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación y Cultura) fomentando su mayor independencia e imparcialidad. No hay ninguna democracia de América Latina donde exista la situación de que los fiscales dependan del Poder Ejecutivo como en Uruguay. Se debe descentralizar y dotar de autonomía a las fiscalías acercándolas a la gente. Y creación de la Fiscalía Nacional como un servicio descentralizado, autónomo e independiente, por fuera de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. Esto implica independizar al Ministerio Público y Fiscal del Poder Ejecutivo, dotándolo de la mayor independencia desde el punto de vista de su ubicación institucional. A esos efectos hemos propuesto la creación del Ministerio Público como un Servicio Descentralizado, independiente, por fuera de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. En tal sentido, promover un proyecto de ley, sobre la base del presentado por el senador Ope Pasquet y del impulsado por la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay. En el mismo sentido se debe propiciar toda normativa que, haciendo hincapié en su independencia funcional y técnica, fortalezca la mayor transparencia y profesionalización en la designación, traslado y ascenso de Fiscales".

Como dije, señor presidente, estamos de acuerdo con esta propuesta; además, los señores diputados que me antecedieron en el uso de la palabra mencionaron los aspectos más particulares del proyecto y destacaron el trabajo que realizó la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, así como los avances y consensos que allí se lograron. Por lo tanto, creemos que se trata de un buen proyecto y que debe ser acompañado.

No obstante ello, el señor diputado Abdala señaló que presentamos un aditivo -tengo la seguridad de que está en poder de todos los señores diputados; aclaro que también es una propuesta realizada en la comisión por el señor diputado Pasquet- que entendemos es una garantía más que se agrega a la buena propuesta que se alcanzó. Lo que queremos es que quede clara la forma de destitución del fiscal de corte, que pasará a ser director general de este servicio descentralizado, en caso de que el Poder Ejecutivo lo entienda pertinente.

En realidad, quiero hacer hincapié en el inciso segundo de este aditivo -que, reitero, los señores diputados tienen en sus bancas-, que tiene que ver con la interpretación del inciso tercero del artículo 198 de la Constitución, considerando la forma en que puede ser destituido el fiscal de corte, en esta especie de naturaleza sui generis que tiene este servicio descentralizado. El artículo 198 de la Constitución establece que, cuando un director de un ente autónomo o servicio descentralizado es destituido, su lugar debe ser ocupado interinamente por un director de otro servicio descentralizado o ente autónomo. Pero no sería lo adecuado en este caso, ya que nosotros entendemos que un

director de un ente autónomo no puede sustituir interinamente al fiscal de corte. Es cierto que el proyecto establece las formas de sustitución y hace referencia a cómo debe ser ocupado interinamente ese cargo, pero nosotros entendemos que este aditivo da una garantía más para el ejercicio de esta función tan importante que estamos legislando en la tarde de hoy.

Como dije, señor presidente, vamos a acompañar este proyecto y nos gustaría que el aditivo también fuera acompañado por la mayoría de los representantes.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Tiene la palabra el señor diputado Gerardo Amarilla.

SEÑOR AMARILLA (Gerardo).- Señor presidente: realmente, después de la brillante exposición de nuestro colega, el señor diputado Abdala, queda muy poco para agregar. De todos modos, quisiera hacer alguna puntualización con respecto a este proyecto de ley que -como dijo el señor diputado Abdala- será acompañado por el Partido Nacional.

La declaración pública que realizó la señora ministra de Educación y Cultura al inicio de este período de Gobierno con respecto a este servicio nos dejó un sabor amargo. En esa oportunidad, la señora ministra manifestó que este servicio estaría en el ámbito de la Presidencia de la República, lo que, sin duda, nos preocupó desde el punto de vista institucional, ya que este servicio no iba a ser cumplido como dispone la Constitución -como señaló el señor diputado Abdala-, es decir, el presidente de la República actuando con ministros o con el Consejo de Ministros. Por el contrario, el presidente de la República actuaría solo en una función casi interna y administrativa. Además, se concentraría en el ámbito de la Presidencia de la República una tarea tan importante y delicada para la democracia y el funcionamiento de la República como es la acción del ministerio público y fiscal.

En definitiva, celebramos que se haya remitido este proyecto al Poder Legislativo, y lo hacemos por varias razones. En primer lugar, en su mensaje el Poder Ejecutivo establece que este ministerio público y fiscal será un servicio descentralizado, con la máxima competencia que permite la Constitución de la República. En segundo término, la comisión tomó la decisión de derogar los artículos 3º y 4º del mensaje original que establecían los cometidos y competencias de este servicio, lo que nos hacía pensar y temer en una derogación tácita o una modificación de la Ley Orgánica. Esto podía generar incertidumbre sobre los alcances del funcionamiento jurisdiccional del ministerio público y fiscal. Celebramos que la comisión haya tomado la decisión definitiva de derogar esos artículos, lisa y llanamente, y de establecer que la competencia de este servicio descentralizado, en cuanto a su función jurisdiccional, será la que disponen la Constitución y la ley, manteniendo la vigencia del Decreto Ley Nº 15.365 y sus modificativas, a la espera de que en algún momento podamos abocarnos a una actualización y un *aggiornamento* de esta norma.

También celebramos, de alguna manera, el espíritu, la actitud, la posición que tomaron los legisladores en la comisión, tanto desde el gobierno como desde la oposición, intentando construir, a partir de los aportes, un mejor proyecto, corregir y modificar algunos temas que venían bastante precarios en

el mensaje original, con alguna terminología poco técnica. Realmente, creo que hubo apertura suficiente, tanto de los legisladores del partido de gobierno como de la oposición, para hacer aportes constructivos para el mejoramiento del texto y del proyecto.

Estamos ante una norma que establece la posición institucional del ministerio público y fiscal, así como su organización administrativa, que mantiene la ley orgánica para el funcionamiento jurisdiccional de este tan importante organismo.

Como ya se mencionó en sala, hubo algunas correcciones que no son menores en cuanto a normas constitucionales respecto al funcionamiento de los artículos 197 y 198 de la Constitución. En cuanto a las mayorías, creemos que eso también conspiró para que se generara consenso y que, de alguna forma, reinara en la comisión el espíritu constructivo para mejorar el proyecto que vino del Poder Ejecutivo.

Compartimos los aportes que hicieron al proyecto los diputados Abdala y Pasquet. También decimos que acompañaremos la propuesta que hizo el último para mejorar aun más el texto y las garantías en cuanto a un tema no menor: la remoción del director de este servicio descentralizado que es nada más y nada menos que el fiscal de corte. Creemos que el artículo aditivo da una garantía especial a los efectos de que el Poder Legislativo tenga participación -como la tiene en el nombramiento- en la destitución del funcionario, si hubiera algún elemento que lo ameritara.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR AMARILLA (Gerardo).- Sí, señor diputado.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Puede interrumpir el señor diputado.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Señor Presidente: el diputado Amarilla celebraba los fundamentos de este proyecto de ley, tal como hacía el diputado Abdala. Quiero compartir esa celebración, pero sobre la base, fundamentalmente, de que este proyecto ha reafirmado -por suerte una vez más en el Parlamento uruguayo- que el desarrollo sostenible -como dice el mensaje- solamente se puede alcanzar con el fortalecimiento del Estado de derecho. ¡Y vaya si los legisladores de nuestro partido celebran toda solución legal que fortalezca, que profundice, que consolide el Estado de derecho como el único camino para alcanzar el desarrollo de nuestra sociedad!

Precisamente, esta es la finalidad que ha tenido este proyecto de ley, que busca una mayor independencia del ministerio público y fiscal, que no es otra cosa que un derivado de los principios republicanos y de la separación de poderes.

Por tanto, sin dejar de recordar algún inconveniente que surgió en los primeros días de asunción de este Gobierno, lo que celebramos es que los reflejos democráticos y republicanos fueron los que predominaron y trajeron este proyecto, con el cual todos coincidimos. También coincidimos en que, si estábamos en un debe, era una responsabilidad compartida, porque la demora que señalaba el miembro informante es una responsabilidad en la cual nos cabe un poquito de culpa a todos.

Finalmente, señor presidente, debo destacar, poner sobre la mesa, tener presente, como decía el diputado Abdala, que cuando los reflejos democráticos nos llevan a buscar las soluciones sobre los principios republicanos de separación de poderes, sin duda las coincidencias y el apoyo del Partido Nacional estará más temprano que tarde.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Puede continuar el señor diputado Amarilla.

SEÑOR AMARILLA (Gerardo).- He terminado, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Tiene la palabra el diputado José Carlos Mahía.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Señor presidente: en primer lugar, queremos señalar nuestro beneplácito por estar trabajando sobre este asunto en sala. Es un proyecto de ley que supuso un trabajo colectivo de la comisión y que, sobre todo, tuvo aportes de los distintos partidos políticos que la integran.

Estamos hablando de una iniciativa muy importante porque supone un cambio institucional en la administración de justicia. Ni más ni menos estamos cambiando uno de los poderes del Estado hasta donde los límites constitucionales nos permiten hacerlo. Hoy no estamos dando un paso cualquiera. Estamos dando un paso que requiere en el Parlamento nacional las mayorías establecidas por la Constitución para hacer este tipo de modificaciones. Estamos hablando de hacer modificaciones de fondo, de miradas a largo plazo -como decía el historiador Fernand Braudel-, de la historia de larga duración; estamos hablando de modificaciones que suponen trascender la coyuntura, trascender nuestra mirada de hoy o los efectos que pueda generar a la sociedad de hoy, al sistema político, a los uruguayos y a las uruguayas en general; estamos hablando de una modificación institucional con mirada de largo plazo.

Y como hablamos de recordar, cito parte del muy buen informe del compañero Pablo González, referido a la asunción de responsabilidades del Presidente de la República, quien el 1º de marzo se comprometió ante la ciudadanía a muchas cosas, entre ellas, a lo siguiente: "Cuando hablamos de descentralización también nos referimos a las estructuras de la propia Administración Central. En ese sentido, anunciamos que remitiremos al Parlamento Nacional un proyecto de ley proponiendo que el Ministerio Público y Fiscal deje de ser una unidad ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura para pasar a ser un servicio descentralizado.- Este paso implica la jerarquización institucional de un actor relevante del sistema de justicia. Con la descentralización propuesta, el Poder Ejecutivo pretende otorgar al Ministerio Público la mayor autonomía posible dentro del marco constitucional del país, en consonancia con la implementación del nuevo proceso penal aprobado por el Poder Legislativo". Y continuaba señalando: "¡Que quede claro! El proyecto no propone la creación de un organismo autárquico o extrapoder, puesto que para ello sería necesario reformar la Constitución de la República.- Propone, reitero, la creación de un servicio descentralizado con contralor parlamentario". Y eso, señor presidente, es lo que tenemos a consideración del Cuerpo, es lo que estudió la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y

Administración y hay que decirlo con todas las letras: hubo aportes muy importantes de los colegas de los distintos partidos que enriquecieron, que mejoraron el proyecto final, pero que tenían un sentido sin duda inspirado en una idea que, reitero, tiende a ser fundamental para la transformación del servicio de administración de justicia del país.

También se hizo referencia a un aspecto, sobre el que me parece importante que nuestro pensamiento quede registrado en la versión taquigráfica. El proyecto establece muy claramente las garantías para los trabajadores, para los funcionarios. Estamos hablando de un proyecto de ley que no solamente plantea una transformación institucional del servicio de justicia hacia la ciudadanía, sino que también incluye las salvaguardas suficientes para los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación a crearse como servicio descentralizado.

Finalizando con mi intervención -entendemos que el informe del miembro informante es muy contundente-, quiero expresar que en sala se han planteado algunos aspectos con relación a los contenidos de leyes presupuestales en otras oportunidades. A quienes nos ha tocado actuar en distintas administraciones, a veces en el gobierno y a veces en la oposición, hemos visto cómo muchas veces en las leyes presupuestales los partidos de gobierno solucionan una cantidad de asuntos que no siempre tienen naturaleza presupuestal. De eso tenemos una larga experiencia; es más: cuando abordemos los temas presupuestales daremos esa discusión desde el punto de vista político y veremos sus contenidos. Como es sabido, son de larga tradición las llamadas ley ómnibus que son parte básica, insisto, del armado de los distintos partidos políticos que sucesivamente han ocupado el Poder Ejecutivo. ¡Ojalá tuviéramos siempre las máximas posibilidades de acordar leyes como esta y lográramos las mayorías que tenemos! Es legítimo y democrático que a veces nos toca estar en la mayoría y otras, en la minoría, cada cual con sus ideas, cada cual con sus convicciones. A veces, estando de un lado y del otro nos ha tocado escuchar -alguno de nosotros lo hemos dicho y después lo hemos escuchado- referencias a las mayorías con mano de yeso, etcétera. Las mayorías en esta casa las determina la gente, el pueblo uruguayo, que es la que establece quién la tiene. A veces en un sentido, a veces en otro; por suerte, este tipo de proyecto de ley, con las garantías constitucionales vigentes, nos permite lograr una propuesta institucional que entrará en vigencia una vez que la promulgue el Poder Ejecutivo -previo análisis, obviamente, del Senado, que ojalá lo mantenga en estos términos-, y será un elemento rector vaya a saber para cuántos años.

Insisto: estamos en una instancia históricamente muy importante, que va a suponer una transformación profunda de la administración de justicia para el país.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Tiene la palabra el señor diputado Radío.

SEÑOR RADÍO (Daniel).- Señor presidente: en primer lugar, comparto las palabras con las que finalizaba su exposición el señor diputado preopinante. Este no es cualquier proyecto. Estamos votando una iniciativa que marca un

hito importante en la construcción de la institucionalidad de nuestro país; ¡ojalá no sea el último paso en este sentido!

Me congratulo del espíritu que reinó en la comisión; en ese ámbito trabajamos y compartimos los objetivos y la letra de este proyecto, aspecto que también me parece importante. Todos estuvimos de acuerdo con el texto y reinó un clima muy favorable para encontrar acuerdos.

En aras de hacer reconocimientos, en primer lugar, deseo expresar que en la legislatura anterior hubo un proyecto en este mismo sentido, presentado por el colega diputado Pasquet, en aquel entonces senador, para crear el mismo servicio que hoy estamos votando por iniciativa del Poder Ejecutivo.

En segundo término, tal como se ha mencionado en sala, quiero hacer un reconocimiento al presidente de la República, que efectivamente ha sido consecuente con el discurso que dió en la noche del 1º de marzo, cuando anunció la creación del servicio descentralizado. Por suerte, es una solución que supera ampliamente las declaraciones de algunos representantes antes de la asunción del Gobierno, en el sentido de que la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación pasaría a depender de la Presidencia de la República, lo que demuestra que los representantes del Poder Ejecutivo tuvieron oídos para los reclamos que desde el sistema político se hacían, tal como reconoció la señora Ministra de Educación y Cultura en la comisión.

Es un proyecto de consenso en su espíritu y letra, porque todos coincidimos en la necesidad de dotar a la Fiscalía de mayor autonomía administrativa, pero como sustento de la autonomía técnica que es innegociable y de un precepto legal. Este consenso existente en la comisión y que ojalá se manifieste hoy en sala para aprobar el proyecto, reúne la unanimidad de las opiniones en cuanto a la necesidad de dotar a la Fiscalía de mayor autonomía. Lo que a veces cuesta entender es cómo se puede enfrentar la necesidad de dar mayor autonomía a la Fiscalía reivindicando la actual situación de dependencia como una unidad ejecutora dentro de un Inciso. Francamente, eso parece contradictorio y fue una de las voces discordantes que nos tocó escuchar en la comisión.

El Partido Independiente va a acompañar la aprobación de este proyecto porque sus integrantes estamos de acuerdo en que la creación de esta institución se haga a través de un servicio descentralizado. Hace un momento decía que ojalá no sea el último paso, porque si bien reconozco que el Presidente Vázquez en aquel discurso dijo que con esto no se pretendía crear un organismo autárquico o extrapoder, nosotros sí creemos que en algún momento habrá que avanzar en ese sentido, estableciendo las modificaciones constitucionales necesarias para crear un organismo con mayor nivel de autonomía; dentro del marco constitucional actual creemos que este es el máximo nivel de autonomía posible con el que se puede dotar a la Fiscalía. Estamos de acuerdo con eso y con que este proyecto es de absoluta regularidad constitucional, por lo que no son de recibo las objeciones en este sentido.

Acompañaremos con nuestro voto este proyecto porque dota del mayor nivel de autonomía posible a las fiscalías, y es bueno en el contexto de las modificaciones al recientemente aprobado Código del Proceso Penal, que

genera un cambio del sistema, transformando el sistema inquisitivo en acusatorio y poniendo a las fiscalías a la cabeza de las investigaciones. Nos parece que para eso es preciso dotar de mayor autonomía a las fiscalías.

Somos firmantes del informe en mayoría. Anunciamos que vamos a votar afirmativamente y además acompañaremos el aditivo propuesto por el diputado Pasquet en el sentido de cómo resolver la eventual destitución del fiscal. El problema es que el artículo 2º del proyecto no se pronuncia respecto a la eventual destitución; habla de la forma de designación, pero no de la destitución. Creemos que la destitución queda implícita en el principio del paralelismo de las formas, es decir, se requiere de los mismos procedimientos, de los mismos órganos y de las mismas mayorías que para la designación. En todo caso, no estaría de más establecerlo a texto expreso, lo que daría mayores garantías y, además, le haría muy bien al proyecto que lográramos consenso para votar este aditivo. Insisto en que no contradice en nada la letra de lo que se aprobó en la comisión; al contrario, le haría muy bien y abonaría en este sentido el espíritu a que hacíamos mención hace un momento. Por lo tanto, vamos a votar este aditivo y exhortamos a la Cámara a que lo acompañe.

Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Tiene la palabra la señora diputada Cecilia Bottino.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- Señor presidente: mi intervención va a ser corta a los efectos de dejar sentadas determinadas constancias en virtud del contundente informe realizado por el señor diputado Pablo González, que contempla todo el trabajo que hicimos en comisión, así como el desarrollo del proyecto de ley.

También quiero decir que acompañó las expresiones vertidas por los diputados de la oposición y reconozco el trabajo que realizamos en la comisión en busca de los acuerdos necesarios para que este proyecto de ley se pudiera aprobar. Quiero destacar que, desde el inicio del trabajo de la comisión, la oposición planteó que estaba de acuerdo en general con este proyecto y, por lo tanto, nos pusimos a trabajar en el sentido de alcanzar esos acuerdos.

Asimismo, agradezco a la Secretaría de la comisión por su gran trabajo de apoyo a la labor que realizamos.

Quiero dejar constancia de que esta iniciativa legislativa es muy importante en virtud de la inconveniente posición institucional que hoy ocupa el ministerio público y fiscal. Es una modificación sustancial que desde hace mucho tiempo solicitan todos los actores jurídicos de nuestro país, y la propuesta de creación de este servicio descentralizado -tal como han expresado los diputados preopinantes- no merece objeción alguna en tanto encuadra, sin inconvenientes, en el actual marco constitucional.

Si bien la comisión compartió la importancia de proceder a la pronta modificación de la ubicación institucional del ministerio público y fiscal a través de la presente iniciativa, para poder trabajar luego desde esa ubicación institucional en la elaboración del próximo presupuesto, corresponde destacar la visión -que fue compartida por los legisladores integrantes de la comisión y ya fue detallada en sala- de que los cambios imprescindibles que se introducen en

el proyecto implican el posterior estudio y análisis de una nueva ley orgánica, lo que considero deberá realizarse a través de una meditada y sistemática reforma integral, tal como surge claramente de la experiencia unánime en el derecho comparado.

Asimismo, si analizamos la evolución en los países de la región en tal sentido, además de las disposiciones constitucionales respectivas, el ejercicio del ministerio público se encuentra regulado en una ley orgánica, lo que asegura la claridad y precisión de sus cometidos y atribuciones. Por tanto, queremos dejar sentada la necesidad de que exista un proyecto de ley en ese sentido y podamos trabajar a los efectos de adecuar el marco normativo vigente.

Quiero destacar que el Capítulo III establece las competencias del director general, sin perjuicio de las que la Constitución y las leyes asignan al fiscal de corte y procurador general de la nación. Respecto a este punto, también la comisión obró orientada por el criterio de evitar derogaciones tácitas y reservar, en lo posible, toda iniciativa en la materia a la futura discusión de una ley orgánica. En este marco, quiero señalar que la independencia y la autonomía técnica de los fiscales cobran un significado trascendente. Tal como expresó el miembro informante, las Directrices en Naciones Unidas sobre la función de los fiscales -Directrices de La Habana, ONU- y fundamentalmente la Directriz N° 2), literal A) se expresan en tal sentido.

De la misma manera se manifestó la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en su comparecencia ante la comisión con relación a este proyecto de ley, destacando la necesidad de preservar la autonomía técnica de los fiscales.

No quiero dejar pasar la oportunidad de citar al desaparecido profesor emérito Héctor Gros Espiell, quien sostenía que jamás puede admitirse que el ejercicio de un eventual poder jerárquico pueda llegar a afectar o a rozar siquiera directa o indirectamente, objetiva o subjetivamente, la libertad e independencia técnica e intelectual, consustancial con las tareas que el ministerio público debe cumplir en un Estado democrático de derecho.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, en su comparecencia ante la comisión, expresó que cualquiera sea la manera de organizar la fiscalía, el o la fiscal y la fiscalía deben ser autónomos, y que los Estados deben asegurar que los fiscales puedan desempeñar sus actividades y guiar sus decisiones de modo independiente, objetivo e imparcial, posición que comparto plenamente.

Asimismo, quiero destacar que, como han hecho otros diputados, hasta tanto nuestro país no asuma la necesidad de discutir en profundidad esta y otras reformas sustantivas a nuestra Carta Magna, en las actuales circunstancias, el proyecto de ley a consideración constituye un avance en cuanto a la relación actual entre el ministerio público y el Poder Ejecutivo, al otorgarse a la fiscalía general un mayor nivel de independencia.

Es por todo ello, y considerando el trabajo que realizamos -por el que se logró llegar a acuerdos respecto de muchas precisiones realizadas por parte de la oposición-, que consideramos que este proyecto de ley es un avance y en tal sentido vamos a apoyarlo.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Tiene la palabra el señor diputado Eduardo Rubio.

SEÑOR RUBIO (Eduardo).- Señor presidente: voy a empezar por una coincidencia, aunque después voy a manifestar alguna discrepancia profunda.

Lo primero que quiero decir es que hoy se está votando una ley muy importante. En el plenario todos han sido contestes en que se está dando un paso trascendente en la transformación del sistema de administración de justicia, y en eso estamos de acuerdo, pero nosotros vamos a expresar aquí la voz de la minoría. Hemos escuchado insistentemente reafirmar que ha habido una opinión mayoritaria y se han dado porcentajes de gremios que deberíamos identificar con unanimidades, pero creemos que es importante dejar constancia de voces minoritarias.

Nosotros no somos juristas. Estamos opinando en términos políticos y apoyándonos, sí, en opinión de gente especializada en temas jurídicos que no concuerda con la visión mayoritaria, tal como ha sucedido a lo largo de la historia. A mucha gente le ha tocado no coincidir con las opiniones mayoritarias, que no siempre fueron, además, las acertadas, ni esas personas fueron las dueñas de la verdad. Tal vez en este caso lo sean, pero me parece que siempre es bueno dejar un espacio para la duda, esa duda que nos hace avanzar también en el conocimiento y en la búsqueda de la verdad.

Quiero hacer una reflexión más general. En sala también se dijo que nos estamos poniendo a tono con gran parte del mundo, con gran parte de América Latina y de América del Norte. La globalización, como fenómeno contemporáneo, no es un mandato divino ni algo que apareció porque sí, sino que expresa una realidad mundial y, sobre todo, la imposición de un nuevo orden mundial, de un modelo de sociedad por parte de los principales dueños del poder.

Es esta globalización la que nos impone los TLC, el TIFA, el TISA; la que también nos impone acuerdos aduaneros, como el que se votó hace unos días, con un voto en contra, que fue el nuestro. Y también nos sugiere un sistema de justicia que se adecue a ese orden mundial impuesto al servicio de determinados intereses. No podemos olvidar que el orden jurídico siempre representa y refleja el estado de situación dentro de esas sociedades, y qué intereses predominan sobre otros. No hay una justicia en abstracto, lamentablemente. Hay justicia concreta, y cada estado de desarrollo de la sociedad conoce determinado tipo de justicia.

Es verdad que ha habido opiniones mayoritarias de la cátedra y de organizaciones en consonancia con este proyecto. Además, hoy nos venimos a enterar -por eso creemos que es bueno el debate parlamentario- de que esta propuesta ya tenía un antecedente, a través de una iniciativa del señor diputado Pasquet -exsenador-, y que era parte del programa de gobierno del Partido Colorado. Me parece importante conocer eso. La creación de un servicio descentralizado de la Fiscalía, tal como informó el señor diputado Cantero Piali, estaba en el programa de gobierno del Partido Colorado, en la campaña que encabezó el senador Pedro Bordaberry.

Se ha insistido mucho en que este proyecto está dentro del marco constitucional. Se ha insistido tanto que nos hace pensar que en algún lado se está forzando, porque se aclara y se insiste. Nos parece que algunas cosas entran a fórceps. Sobre todo, aquí se habla de la independencia que van a tener la Fiscalía o el fiscal general, pero eso no se traduce en la independencia necesaria para los fiscales, que ha sido un cuestionamiento central de las voces minoritarias. En realidad, nos parece que el organismo que se crea, esta forma de organizar la fiscalía, tiende a eliminar la necesaria e imprescindible independencia técnica de los fiscales.

Permítaseme leer parte de un artículo del doctor Enrique Viana, quien fue una de las voces minoritarias que cuestionó este proyecto -no la única- y que, refiriéndose al proyecto de 2013 y a este, de 2015, dice: "El común denominador de ambos proyectos ha sido y es colocar a las Fiscalías Letradas en el interior de un Servicio Descentralizado, creado a sus efectos, y para, de ese modo, autorizar el sistema del Fiscal General y con agentes fiscales subordinados a sus instrucciones, es decir, para hacer desaparecer [...] la independencia técnica individual de los Fiscales Letrados". Más adelante dice: "La Constitución quiere Fiscales Letrados en la República, es decir, Fiscales que no sean del Gobierno de turno, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, pero no alineados con el Gobierno coyuntural, todos y cada uno de ellos dotados de independencia técnica individual. Tal independencia técnica individual no es un derecho de cada uno de los Fiscales. Entiéndase bien, se trata de un deber-poder propio de cada uno de ellos, ubicados dentro de la Administración Central [...]. Esa garantía de todos los habitantes de la República ha sido construida a imagen y semejanza de la independencia técnica e individual y de la imparcialidad de los Jueces. Dicha garantía republicana significa que cuando un Fiscal Letrado se pronuncia, al igual que cuando un Juez falla, lo hace conforme a su conciencia del Derecho y no según lo que le digan otros".

Abundando en el tema dice: "Como contrapartida, la Constitución no quiere un sistema de Fiscal General y agentes fiscales subordinados a ese Fiscal General. No quiere agentes fiscales o fiscales mensajeros. Tampoco quiere fiscales coordinados ni trabajando en equipo o en unidades especiales. En definitiva, al igual que prohíbe que los Jueces obren en equipo o sometidos a subordinación jerárquica, repudia que el ejercicio del Ministerio Público sea desempeñado por miembros mancomunados, verticalizados o alineados bajo los órdenes de un supremo Director".

Inclusive, con la idea de mitigar este efecto -nosotros no somos miembros de la comisión que estudió el tema pero participamos de ella-, y en la medida en que había mayoría, casi unanimidad, en la concreción de un servicio descentralizado de fiscalía, sugerimos que no tuviera un solo director sino que tuviera más de uno, por ejemplo, tres. De esta manera, se diluiría ese superpoder que se instala. Así lo expresa el doctor Enrique Viana: "Es decir, parece un desatino institucional que, si las Fiscalías Letradas van a ser ubicadas en un Servicio Descentralizado, la Dirección del mismo sea asignada a un solo Director General. Parece que la vida y la libertad de las personas, materias sobre las que se pronuncian, a diario, las Fiscalías Letradas del país, no pueden quedar supeditadas a las directivas de un 'Jefe de los Fiscales', es decir, de un

Magistrado Único; merecen las mayores garantías y controles posibles para que el desempeño de esa estructura estatal se desempeñe de acuerdo a Derecho". Pero eso tampoco fue atendido.

Con respecto a las dudas sobre la constitucionalidad de este proyecto, acá se han interpretado los artículos 197 y 198 de la Constitución. En tal sentido, el 15 de abril de 2015, el constitucionalista Martín Risso Ferrand, en la sesión de la comisión planteaba lo siguiente: "Las dificultades que advierto al pasar a considerar la Fiscalía como Servicio Descentralizado están vinculadas con los artículos 197 y 198 de la Constitución. Me llamó la atención que esto no se hubiera analizado en la Comisión, porque aparecen algunos problemas que no son menores. El artículo 197, con relación a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, establece: 'Cuando el Poder Ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directorios o Directores Generales, podrá hacerles las observaciones que crea pertinentes, así como disponer la suspensión de los actos observados'. Y en su inciso siguiente dispone algo que, en este caso, resulta aun más grave: 'En caso de ser desatendidas las observaciones, el Poder Ejecutivo podrá disponer las rectificaciones, los correctivos o remociones que considere del caso, comunicándolos a la Cámara de Senadores [...]'. De manera que, en su tenor literal, el artículo 197 es absolutamente incompatible con la autonomía del Ministerio Público, ya sea del fiscal de corte o del Servicio en su totalidad como en lo que respecta a la actuación de algunos Fiscales. Si uno lo lee desapasionadamente, el Poder Ejecutivo podría instruir al Ministerio Público o a un Fiscal, por ejemplo, para que no acusara a determinada persona o para que archivara una causa. Indudablemente, este artículo no está previsto para la hipótesis de que el Ministerio Público sea un Servicio Descentralizado".

SEÑOR ABDALA (Pablo).- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR RUBIO (Eduardo).- Sí, señor diputado.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Puede interrumpir el señor diputado.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Señor presidente: me pareció conveniente interrumpir al señor diputado –a quien le pido disculpas y le agradezco- porque en su exposición trae a consideración de la Cámara una serie de antecedentes y de insumos que la comisión recogió. Si bien son muy bienvenidos, me parece necesario precisar un aspecto, fundamentalmente, que tiene que ver con la opinión del doctor Risso Ferrand ya que, tomada fuera de contexto, daría la sensación -lo digo a los efectos de no inducir a error a la Cámara- de que él hubiera estado en contra de esta solución o de la creación de un servicio descentralizado a estos afectos, o de que hubiera argumentado la inconstitucionalidad de la norma, cosa que no hizo.

Nos hizo una advertencia que fue muy bienvenida y que la comisión tomó en cuenta, porque a raíz de eso introdujimos estas auténticas interpretaciones a las que hacía referencia, fundamentalmente, el artículo 197, en cuanto a que aun siendo constitucional la creación de un servicio descentralizado para ubicar el ministerio público, en opinión del doctor Risso Ferrand, debería establecerse a texto expreso que, eventualmente, el alcance del mencionado artículo podía estar referido a los actos administrativos o a aquellos aspectos que no forman

parte de la función jurisdiccional o del orden judicial, que es el cometido principal de los fiscales.

En función de esa advertencia avanzamos en el trabajo en la comisión y llegamos a la conclusión de que, para que la solución cerrara de manera armónica, lo conveniente era establecerlo a texto expreso, interpretando que el artículo 197 no puede rozar en lo más mínimo la función jurisdiccional. Pero eso no hace inconstitucional la solución de fondo; en todo caso, es un aspecto colateral o que eventualmente debería ser resuelto o previsto en forma adecuada por la ley para precavernos de que el Poder Ejecutivo, este o el futuro, por esa vía, pudiera violar la independencia técnica de los fiscales.

Para prevenirlo es que se introduce esta norma interpretativa. Pero eso no califica negativamente o en términos de inconstitucionalidad la solución de fondo. El doctor Risso Ferrand, en la misma versión taquigráfica que leía el señor diputado Rubio, empieza diciendo que la solución es adecuada y correcta. Me parecía necesario precisarlo, y le pido disculpas al señor diputado. Él hace bien en traerlo a colación y le consta que para nosotros fue muy importante escuchar la opinión del doctor Viana. Inclusive, defendimos la propuesta del señor diputado Rubio de que la comisión procediera como él solicitó, que fue recabar esa opinión.

Hay que recoger todas las opiniones: las que están a favor de una solución y las que están a favor de otra. Sin perjuicio de ello, es notorio que la enorme mayoría de los insumos y de los asesoramientos que la comisión recogió, salvo la opinión del doctor Viana, coincidió con la constitucionalidad de la solución.

Gracias, señor presidente.

Gracias, señor diputado; pido disculpas por haber interrumpido su exposición.

SEÑOR PRESIDENTE (Sánchez).- Puede continuar el señor diputado Eduardo Rubio.

SEÑOR RUBIO (Eduardo).- Señor presidente: en ningún momento dije que el doctor Risso Ferrand estuviera en contra del proyecto. Lo que aporté fue que en su opinión había aspectos del proyecto que tenían contradicciones claras con la norma constitucional y que de ellas se desprendería que no estaba previsto un servicio descentralizado de la Fiscalía; es decir, que las normas contradecían el funcionamiento de la Fiscalía.

Por último, me parece grave que este nuevo servicio descentralizado no cuente con una ley orgánica propia. En el literal N) del artículo 5° se habilita que el director general elabore un reglamento interno que luego será aprobado por el Poder Ejecutivo, lo que también nos parece un aspecto que agrega incertidumbre.

Decía -se ha planteado en sala- que el nuevo ordenamiento jurídico en el que se basa está unido con la reforma del Código del Proceso Penal, la discusión del nuevo Código Penal y ahora el nuevo servicio descentralizado de la Fiscalía. Este compone un nuevo ordenamiento de la Justicia, adecuado, acorde a los tiempos que corren o, mejor dicho, al modelo económico y social vigente y predominante.

Me parece que el acuerdo que se expresa hoy entre los partidos mayoritarios, con excepción del nuestro, pone de manifiesto que en aquellas cuestiones de fondo que tienen que ver con el modelo de sociedad, por ahora existe en este Parlamento una coincidencia mayoritaria de cuatro partidos que, en esencia, representan y defienden un mismo sistema, un mismo modelo.

Por las razones expresadas, votaremos por la negativa este proyecto.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Sánchez).- Tiene la palabra el señor diputado Gustavo Penadés.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Señor presidente: luego de haber escuchado las intervenciones de los señores diputados Abdala y Amarilla, con las que nos sentimos plenamente identificados y representados, solo pretendemos hacer un agregado a un tema cuyo tratamiento en el día de hoy saludamos, producto de la gran convocatoria que tendrá a la hora de votar, ya que los cuatro principales partidos con representación parlamentaria lo votarán afirmativamente.

No podemos olvidar que con esto se termina un largo proceso de desencuentros que desde hace muchísimo tiempo tenemos con relación a este tema. La existencia de diferencias en cuanto al funcionamiento del ministerio público y fiscal se retrotrae al principio de la primera década del siglo XXI. No debemos olvidar que, en el largo transcurso que ha tenido este tema, un Poder Ejecutivo procedió a la destitución de un fiscal y otro Poder Ejecutivo nombró a una fiscal de manera inconstitucional e ilegal.

Más adelante, logramos un encuentro con la designación de los últimos dos fiscales de corte y del procurador general de la nación, en especial con este último. Es bueno que lo digamos porque no todos estuvimos de acuerdo con que este era el camino que debíamos transitar. Había integrantes de las colectividades políticas que sostenían que la solución era crear un Ministerio de Justicia, o sea un nuevo Ministerio, solución a la que el Partido Nacional se opuso desde siempre, no solo por razones de forma sino, y fundamentalmente, por razones de fondo.

Hemos tenido desacuerdos sobre la creación de oficinas que en su momento fueron establecidas con la intención de subordinar al fiscal de corte y al procurador general de la nación. No podemos olvidar que en el presupuesto del primer Gobierno del presidente Vázquez se creó la Dirección de Asuntos Constitucionales y Registrales en el seno del Ministerio de Educación y Cultura y que el objetivo de las autoridades de aquel entonces era que el fiscal de corte prestara subordinación a ella.

Asimismo, en muchas oportunidades vimos una intromisión indebida en la designación de fiscales, no en cuanto a terciar sobre uno o sobre otro sino en cuanto a llegar a la situación de que varias fiscalías nacionales estuvieran acéfalas durante meses, atentando nada más y nada menos que contra el normal funcionamiento de la administración de justicia.

Por suerte, todo esto es cuestión del pasado; por suerte, en la Legislatura anterior logramos algunas cosas, y vale la pena que lo digamos. Se preguntarán por qué lo recuerdo. Se debe a que estuve muy vinculado con estos temas desde el Senado. Reconozcamos en un proyecto del entonces senador Pasquet

el inicio de un proceso de discusión; reconozcamos la gestión que llevó adelante en aquel entonces la actual senadora Lucía Topolansky, que fue una interlocutora con quien pudimos llegar a acuerdos importantes, que a la postre nos permitieron desandar un camino de enfrentamiento que nos llevó a que el Ministro de Educación y Cultura de la época fuera interpelado por la designación en forma inconstitucional e indebida de una fiscal de corte que, sorprendentemente, aceptaba ese cargo violentando todo el sistema legal y constitucional vigente en el país.

Todo esto, que es cuestión del pasado, nos debe servir para que hoy, recordando esos temas que fueron producto de largos desencuentros, saludemos el encuentro en este proyecto de ley. Me refiero al encuentro de quienes apoyaban la creación del Ministerio de Justicia y quienes sostenían que la fiscalía debía seguir permaneciendo en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura.

Creo que fue una equivocada interpretación que al inicio del actual Gobierno la ministra de Educación y Cultura afirmara la voluntad de pasar la fiscalía a la órbita de la Presidencia de la República, porque realmente no puedo creer que se pensara en cometer ese acto de irresponsabilidad; repito: creo que fue producto de una equivocación.

Este tema estuvo presente en las conversaciones previas que se llevaron a cabo con el presidente de la República electo, en el Hotel Four Points, en las que estuvo presente una delegación de legisladores del Partido Nacional -que integré- y durante las cuales acordamos la necesidad de promover la mayor descentralización posible en la administración, el mantenimiento y la defensa de la independencia técnica del fiscal de corte y procurador general de la nación y de los fiscales nacionales.

Entonces, votar este proyecto de ley es un gran avance que debemos saludar, así como el contenido, sobre el cual mis compañeros han hecho una intervención realmente muy importante.

Me voy a detener solamente en un tema. Pretendo que no sea el elemento de desencuentro futuro y que ojalá sirva para que no cometamos los errores que se puede llegar a cometer cuando nos olvidamos de lo que dice la Constitución. El numeral 13) del artículo 168 de la Constitución de la República establece claramente cómo se designa al fiscal de corte y procurador general de la nación. Quizá muchos de los legisladores no tengan muy presente que la designación del fiscal de corte es la única en la que el constituyente previó que nunca se pudieran modificar las mayorías para llevar adelante su elección. El constituyente, con habilidad, fue previendo una serie de otras situaciones y otorgando al Poder Ejecutivo instancias para que, pasado cierto tiempo, con mayoría simple, procediera a la designación de directores de entes autónomos, embajadores plenipotenciarios que representarán a nuestro Gobierno en el exterior u oficiales generales.

El único caso en el que el constituyente estableció clarísimamente que nunca se va a poder modificar la mayoría de tres quintos en el Senado fue la designar al fiscal de corte y procurador general de la nación. Entonces, sería muy positivo que se votara el artículo aditivo por el cual se deja clarísimamente establecido que para la destitución de dicho funcionario se van a necesitar tres

quintos de votos de los integrantes del Senado. Por eso creo que es tan pertinente la votación de dicho aditivo, que lo único que hace -para todo aquel que pueda estar sospechando o creyendo que en esto existe una estratagema menor- es alejar la posibilidad de que en algún momento un gobierno pueda caer en la tentación de aplicar los artículos referidos de la Constitución a la observación o remoción de directores de servicios descentralizados o entes autónomos. La manera más prístina para que esto sea así es que en la ley se establezca claramente y a título de interpretación lo que entendemos deben ser las mayorías para la destitución, porque si la mayoría para el nombramiento es de tres quintos, en un caso tan especial como el del fiscal de corte y procurador general de la nación, la mayoría para su destitución también debe ser de tres quintos.

¿Por qué digo esto, señor presidente? Porque para el resto de los que puedan verse involucrados en la posibilidad de ser removidos esas mayorías no operan, dado que el Poder Ejecutivo, por sí y ante sí, actuando en Consejo de Ministros, puede disponer la remoción de los directores, a posteriori por supuesto de comunicación y venia del Senado. Pero si realmente creemos que el proceso de descentralización que hoy estamos votando —que tiene como objetivo la jerarquización del ministerio público y fiscal, que va en dirección de construir un nuevo sistema judicial en su conjunto, acompañado por la aprobación del Código General del Proceso y del Código Penal y que, además, traslada nada más y nada menos que la acción judicial a la responsabilidad de los fiscales nacionales y no del juez en el futuro— es el adecuado, establezcamos en forma clara que para poder llevar adelante la remoción del fiscal de corte y procurador general de la nación, es voluntad del sistema político nacional requerir las mismas mayorías que para nombrarlo. En ese sentido, creemos que sería muy oportuno establecerlo en forma bien clara en la ley.

Desafíos futuros habrá. Se ha dicho en este plenario, y con razón, que es necesaria la modificación del Decreto Ley N° 15.365. Estamos hablando de un decreto ley, o sea de una ley votada durante la época de la dictadura. La Ley Orgánica del ministerio público y fiscal es la recopilación de una serie de modificaciones que en el pasado permitieron el funcionamiento de dicho organismo. Pero desde el punto de vista institucional y del objetivo de llevar adelante un proyecto de ley que abarque su totalidad y genere la tranquilidad que se busca en cuanto a la designación y posible destitución futura de algún fiscal -ojalá que nunca suceda, pero no podemos estar ajenos a que puede ser así; en el pasado ha sucedido, y recientemente se ha pretendido destituir a un fiscal, se destituyó a un fiscal y se nombró a otro en forma irregular- es necesario que en esta nueva ley se establezca con absoluta claridad que para la designación y para la destitución se aplica lo establecido en el numeral 13) del artículo 168 de la Constitución de la República.

Es lo mejor que podemos hacer para que el proyecto de ley que la Cámara de Representantes va a votar, y que refleja los grandes acuerdos que, luego de un largo andar, todos los partidos políticos hemos podido alcanzar, establezca las garantías para que el funcionario que preste sus servicios como fiscal de corte y procurador general de la nación pueda actuar con la más absoluta independencia técnica y para que en el futuro quede claro que el único

mecanismo por el cual se puede designar a los fiscales nacionales es a través de la venia del Senado.

Digo esto porque los fiscales de aduanas pueden ser designados sin venia del Senado, y en el pasado -no en el pasado reciente; digámoslo para que nadie se sienta aludido- muchas veces los funcionarios ingresaban por la fiscalía de aduanas y luego eran inmediatamente trasladados a las fiscalías nacionales en lo civil y en lo penal o de crimen organizado.

Despejar todas estas situaciones nos va a permitir tener la más absoluta tranquilidad de que con la aprobación de este proyecto de ley y del artículo aditivo que estamos proponiendo damos las máximas garantías y todos transmitimos la voluntad política de que se proceda -descarto que todos queremos que así sea- de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Pido la palabra por una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Señor presidente: escuché con atención las sucesivas intervenciones, y voy a hacer hincapié en este último punto, referido a la designación y la destitución del fiscal.

El proyecto de ley no hace referencia a la designación del fiscal en ninguno de sus artículos. La designación del fiscal está contemplada en el numeral 13) del artículo 168 de la Constitución, y eso no se ha modificado; como muy bien dijo el señor diputado Radío, por el paralelismo de la forma, se sigue el mismo sistema para destituirlo. Esa es la única referencia que tenemos al fiscal de corte. De lo que se está hablando en el proyecto es del director general de la Fiscalía General de la Nación, que será ocupada por el fiscal de corte.

Entonces, me parece que estamos confundiendo dos figuras jurídicas. En ningún momento se puede destituir al fiscal de corte a través del artículo 198 de la Constitución, porque el fiscal es nombrado y destituido por el mecanismo que establece el numeral 13) del artículo 168 de la Constitución.

Voy a dar lectura a la versión taquigráfica de una intervención en la comisión del diputado proponente del aditivo que se quiere votar como interpretación del artículo 198.

El señor diputado Pasquet decía: "Está claro que de ninguna manera el Poder Ejecutivo podría suspender los actos del director general de la Fiscalía" -que es de lo que estamos hablando- "en tanto se aplicaran en el ámbito judicial; esto está acotado estrictamente al ámbito administrativo".

Luego, el señor diputado Abdala dijo que esta ley es de derecho administrativo puro. ¡Lo dijo el diputado Abdala!

Más adelante, en la comisión, el señor diputado Pasquet afirmaba: "Creo que no estaría de más establecerlo en alguna disposición del proyecto. De todos modos, tampoco se le ocurrió nunca a nadie que el Poder Ejecutivo, al cual estaba subordinado hasta hoy el ministerio público y fiscal, pudiera ejercer

su jerarquía administrativa en ese plano; así se ha entendido pacíficamente desde siempre".

Acá se mencionó la creación de la Dirección de Asuntos Constitucionales y la subordinación del fiscal a ella. Quisiera conocer una sola directiva que haya recibido el señor fiscal del actual director de esa división. No existió porque es una subordinación para los aspectos administrativos. El Estado como cuerpo necesita tener vasos comunicantes. Es tan sencillo como eso.

También quiero hacer referencia a la discusión acerca de si se pueden crear organismos autárquicos dentro de este marco constitucional. Quiero mencionar a esta Cámara que la Corte Electoral fue creada por una ley.

Nada más.

SEÑOR RADÍO (Daniel).- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR RADÍO (Daniel).- Señor presidente: estoy absolutamente de acuerdo con lo manifestado por el señor diputado Pablo González. La paradoja es que por esa misma razón yo creo que hay que votar el aditivo. Si no hay ninguna contradicción y sabemos que el aditivo brinda mayores garantías -a juzgar por lo que se ha manifestado en sala todos estaríamos de acuerdo con su contenido-, agreguémoslo. Además, contribuirá al espíritu con el que hemos votado todo el contexto del proyecto de ley.

Para obviar cualquier chicana, reconocí que este proyecto tiene un antecedente, que fue presentado por el señor diputado Pasquet; ahora se nos dijo en sala que, además, figuraba en el programa de gobierno del Partido Colorado. A mí no me duelen prendas: hay muchas más cosas que están en el programa de gobierno del Partido Colorado con las que, en algunos casos, podría coincidir.

¡Es este proyecto o el de la dictadura! ¡Es este proyecto o el decreto ley de la dictadura! Quienes no voten este proyecto de ley, estarán manteniendo el decreto ley de la dictadura. Esa es la verdad: si vamos con chicanas, vamos con chicanas. Es este proyecto, que es el que se propone bajo el consenso de los cuatro partidos políticos mayoritarios en la Cámara de Representantes, o es la vigencia de un decreto ley de la dictadura.

Si hablamos de coincidencias, puedo decir que coincido -imirá vos!- con algo que estaba presente en el programa de gobierno del Partido Colorado. No tengo tantas coincidencias, pero coincido más con eso que con el decreto ley que se aprobó durante la dictadura en este país.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Señor Presidente: efectivamente fui aludido de manera constructiva y respetuosa por el señor diputado González, a quien ahora estoy aludiendo.

Quiero hacer dos comentarios. Con relación al artículo aditivo, creo que está aquello que escuché de chico en mi casa: "Lo que abunda, no daña". En mi intervención original dije claramente que el proyecto ni siquiera queda rengu y que la ausencia de este aditivo tampoco lo descalifica en cuanto a las bondades institucionales, que me encargué de reconocer al inicio de mi exposición, mucho antes de haber hecho referencia a este aspecto concreto y específico. Ahora, que esto mejora la solución, que esto fortalece desde el punto de vista jurídico y constitucional la respuesta legislativa, no me cabe ninguna duda. Se puede interpretar cabalmente que el Poder Ejecutivo no puede hacer uso de las facultades del artículo 198 para echar o destituir al fiscal de corte, pero me parece mejor que lo pongamos por escrito, porque mañana un Poder Ejecutivo avieso o un presidente de la República de dudosos fundamentos constitucionales y democráticos puede entender, eventualmente, que la aplicación del artículo 198 es la vía adecuada para destituir al fiscal de corte, invocando razones vinculadas a un acto administrativo, a un gasto presupuestal o al ascenso de un funcionario. Estoy razonando por el absurdo, pero así es.

Las dos funciones recaen sobre la misma persona. Eso es lo novedoso desde el punto de vista legislativo, y diría que es la innovación principal que estamos produciendo con la aprobación de este proyecto de ley. Es decir, los cargos de director general del servicio descentralizado y el de fiscal de corte y procurador general de la nación recaen en el mismo ciudadano, en la misma persona, actualmente, el doctor Díaz, a quien le prorrogamos la condición de director general hasta el término de su mandato como fiscal de corte.

Ahora, ¿qué estamos estableciendo? Que mientras dure el mandato del presidente Vázquez hasta el año 2020 -por supuesto que tampoco podrá hacerlo quien lo suceda-, invocando el artículo 198, haciendo uso de esa prerrogativa constitucional no podrá promover la destitución de quien ocupa la jefatura del ministerio público. Eso es lo que por la vía interpretativa se intenta prevenir. Y a mí me parece bien que se haga. No me alcanza con que se diga que está implícito o que alcanza con interpretar armónicamente la Constitución con las disposiciones legales que hoy vamos a aprobar. Si lo ponemos expresamente, creo que a todos nos dará más tranquilidad. Además, las leyes tienen vocación de permanencia; no se trata de andar legislando todos los años. Estamos estableciendo la ley de creación del servicio descentralizado para que dure lo que resta de este período de Gobierno, pero también para que se perpetúe más allá de él. Creo que sería legislar mejor.

En cuanto a la creación de los organismos autárquicos, me parece -lo digo con todo respeto- que el señor diputado González se ha contradicho a sí mismo y al presidente de la República. Ahora nos dice que no se necesitaría reforma constitucional para crear lo que él llama órganos autárquicos y que yo llamo organismos jurisdiccionales. El propio presidente de la República en la cita que el señor diputado González mencionó decía que no se pueden crear por ley, que habría que reformar la Constitución de la República. Entonces, o sostenemos que para crearlos hay que reformar la Constitución de la República o sostenemos que no hay que reformarla e invocamos el antecedente de la Corte Electoral. Las dos cosas no.

Creo que requiere reforma constitucional más allá del antecedente de que la Corte Electoral haya sido creada por ley. Puede haber sido creada por ley, pero luego se constitucionalizó. Yo creo que en eso el señor diputado González está contradiciendo al jefe de Estado. No lo digo para crear un problema al señor diputado González con su propia bancada, pero lo que él leyó y lo que luego leyó el señor diputado Mahía me parece una cita muy clara del presidente Vázquez, quien dijo: "Lo vamos a hacer de esta manera, porque crearlo como un órgano jurisdiccional implicaría reformar la Constitución". Y yo estoy totalmente de acuerdo con eso. Entre otras cosas, por eso también está bien que vayamos por el camino del servicio descentralizado.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR RUBIO (Eduardo).- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR RUBIO (Eduardo).- Señor Presidente: he sido aludido directamente en la mención a las coincidencias con la dictadura.

Las fiscalías dependientes del Poder Ejecutivo están desde la Constitución de 1934. La dictadura las colocó en la órbita del Ministerio de Justicia, que desapareció -aunque capaz que no lo saben todos los señores diputados-, y en democracia quedaron como una unidad dentro del Ministerio de Educación y Cultura.

Entonces, por las dudas, digo que tengo pocas coincidencias con la dictadura. No está mal tener coincidencias con los otros partidos, y cuando se tienen hay que aceptarlas; no está mal. Lo que hicimos fue dar cuenta de una información de la que nos enteramos hoy, que esto era parte del programa de gobierno del Partido Colorado. Y no está mal; lo ponemos sobre la mesa.

En esta ansia expresada de arrasar y terminar con los restos de la dictadura, espero encontrar la compañía de otros diputados en cosas que sí nos quedan de la dictadura y que tendríamos que borrar para siempre.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR RADÍO (Daniel).- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR RADÍO (Daniel).- Señor presidente: nosotros no señalamos ninguna coincidencia con la dictadura. Solamente dijimos que o era este proyecto o el decreto ley de la dictadura de diciembre de 1982, en el marco del régimen de facto, en sustitución del Ministerio de Justicia. Reitero que ese decreto ley salió en diciembre del año 1982 y fue creado por la dictadura cívico militar, que duró hasta el año 1984, no hasta 1982.

De todos modos, nosotros no le hacemos el agravio a nadie de pensar que tiene alguna coincidencia con la dictadura. ¡Por supuesto que no!

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

—Ochenta y tres en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión particular.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Señor presidente: mociono para que se desglose el artículo 2º, se suprima la lectura del resto del articulado y se vote en bloque.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar lo solicitado por el señor diputado Pablo González.

—Ochenta y seis en ochenta y siete: AFIRMATIVA.

De acuerdo con lo resuelto por la Cámara, se desglosará el artículo 2º, se suprimirá la lectura del articulado y se votará en bloque el artículo 1º y los artículos 3º a 18º, inclusive.

—Ochenta y seis en ochenta y siete: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 2º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Ochenta y seis en ochenta y siete: AFIRMATIVA.

Dese cuenta de un aditivo presentado por los señores diputados Pablo Abdala, Fitzgerald Cantero Piali, Gerardo Amarilla y Daniel Radío.

—Queremos dejar constancia de que para la votación del artículo 2º se cumplió con la mayoría requerida por el artículo 185 de la Constitución de la República.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Treinta y siete en ochenta y siete: NEGATIVA.

Queda aprobado el proyecto y se comunicará al Senado.