

## SESIÓN DEL DÍA MIÉRCOLES 28/12/2016

### 12.- Fiscalía General de la Nación. (Se regula su organización y funcionamiento)

**SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).**- De acuerdo con lo resuelto por la Cámara, se pasa a considerar el asunto que figura en tercer término del orden del día: "Fiscalía General de la Nación. (Se regula su organización y funcionamiento)".

—Léase el proyecto.

—En discusión general.

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

**SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).**- Señor presidente: el proyecto de ley que está a consideración del pleno recibió la aprobación unánime de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración.

Este instrumento tiene una gran importancia para la Fiscalía General de la Nación, a la que hemos intentado dar todas las herramientas para que asuma los nuevos desafíos y modificaciones que se están produciendo en el orden judicial.

Los cambios siempre traen aparejados resistencias y escenarios de evaluación para saber si son eficientes; estamos dispuestos a evaluarlos.

Este proyecto de ley, que ha sido votado en el Senado, tiene una breve historia que creemos pertinente conocer a la hora de aprobarlo.

Una vez creado por ley el servicio descentralizado de la Fiscalía General de la Nación, su primera resolución fue formar el Consejo Consultivo Asesor, un órgano que aún no tiene rango legal y cuya conformación es cuatripartita. Para eso se consultó a la sociedad civil, a la academia, al sistema político y a los señores fiscales, quienes estuvieron representados por la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay.

La primera conformación de este Consejo Consultivo Asesor fue con la presencia del señor decano de la Facultad de Derecho, doctor Gonzalo Uriarte; un representante de la sociedad civil, que en este caso fue el presidente del Colegio de Abogados del Uruguay, Xavier de Mello; un representante de Ielsur -ONG vinculada a los temas de acceso a la justicia-, y un representante de la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay. Por el componente político participó, representando al Poder Legislativo, el doctor José Pedro Montero, secretario del Senado, y en nombre del Poder Ejecutivo fue designado, casi al finalizar el proceso, el doctor Miguel Toma, secretario de la Presidencia de la República que, por la razón anteriormente expuesta, casi no participó del debate de este proyecto.

Este Consejo Consultivo Asesor, con la integración mencionada, trabajó desde noviembre de 2015 hasta abril de este año, en más de diez sesiones en las que todas las voces se expresaron. No todo el proyecto contó con el

consenso de todos los participantes, pero el producto de ese Consejo se convirtió en el proyecto de ley que ingresó a mediados de año al Senado.

Sorprendentemente, en las primeras tres visitas a la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, tanto la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay como el Colegio de Abogados del Uruguay y hasta el propio fiscal General de la Nación plantearon cambios al texto remitido. Pero, más allá de los cambios propuestos, creo que es unánime que estamos ante un proyecto de ley que, en primer lugar, resulta necesario. Además, es un proyecto *aggiornado* y bien estructurado. Hace días discutimos en este pleno otros proyectos que tenían que ver con la estructura organizativa de otro ente y veíamos dificultades en la estructura del proyecto. En esta iniciativa las diferencias no son estructurales, sino de índole filosófica, y ese es un debate al que nunca hemos rehuído y que consideramos sumamente necesario. Los temas de la justicia nunca pueden quedar sujetos a esquemas en los que la miopía política atente contra su normal desarrollo.

El proyecto cuenta con ocho capítulos. El primero refiere a la misión y ubicación institucional; el segundo incluye los principios generales; el tercero tiene que ver con sus cometidos y funcionamiento, y los siguientes aluden a la organización y la integración, las competencias, el régimen estatutario, el régimen disciplinario y disposiciones varias.

El Capítulo I define la misión de la Fiscalía General de la Nación y los aspectos que la configuran, como diseñar y ejecutar una política pública de investigación y persecución penal de crímenes.

Asimismo, se incorpora la misión de proteger y atender a las víctimas y testigos de delitos, a las víctimas de violencia doméstica, violencia de género y violencia generacional, y a los niños, las niñas y los adolescentes cuyos derechos se encuentren amenazados o vulnerados, así como ejercer el Ministerio Público y Fiscal y la titularidad de la acción pública en materia aduanera.

El Capítulo II refiere a los cometidos y funcionamiento; el artículo 15 está referido a las instrucciones generales, que serán elaboradas por el Consejo Honorario de Instrucciones Generales, aspecto que ha sido parte central de este debate.

El Capítulo III abarca la estructura orgánica. Por el artículo 19 se crea el Consejo Honorario de Instrucciones Generales, cuya integración es similar a la del consejo cuatripartito que trabajó en la creación de este proyecto de ley.

Hay diferentes opiniones acerca de la integración de este Consejo y, sin duda, será un aspecto a evaluar en el futuro. En lo personal, no me convence la forma en que se resolvió la participación de la sociedad civil. Creo que en el futuro deberemos explorar la posibilidad de que alguna organización supra avale a los representantes de la sociedad civil y asegure cierta continuidad de su representación. Con respecto a la participación de la academia, creo que sería conveniente que participara la Universidad de la República, no la Facultad de Derecho, porque estoy convencido de que es conveniente involucrar a toda la Universidad y contar con una visión multidimensional en estos temas.

Algunos señores legisladores plantearon incorporar más voces de fiscales y estoy abierto a evaluarlo porque considero que no es lo mismo ser fiscal en Montevideo que en Artigas o en Rivera, y entiendo que todas las voces deberán estar involucradas cuando se determinen las directivas.

El Capítulo IV está referido a las competencias y establece las que existen en los diferentes cargos y unidades que integran la institución; distingue las competencias administrativas y jurisdiccionales del fiscal de Corte, del fiscal adjunto de Corte, de las unidades especializadas y de las distintas fiscalías diferenciadas en razón de materia, especialización y territorio. Se detallan también las competencias del fiscal inspector, de los fiscales suplentes, adjuntos y adscriptos.

El Capítulo V incorpora el régimen estatutario de los fiscales, los requisitos para cada categoría, los traslados, las incompatibilidades, la inamovilidad, la remuneración, el régimen de licencias y el cese en el cargo.

En el artículo 45 de este Capítulo se resuelve que los concursos serán abiertos y que, en casos excepcionales, podrá limitarse la convocatoria a fiscales y magistrados. Esta norma, de acuerdo con la opinión del propio fiscal, expresada en la Comisión, fue sustituida en el Senado, y él mismo se comprometió a generar las condiciones para que la carrera administrativa de los señores fiscales no se viera vulnerada.

Además, queremos dejar constancia expresa de nuestra voluntad acerca de que esta norma sea a la inversa de como se plantea, es decir, que los concursos sean cerrados a fiscales y magistrados y, en caso excepcional, abiertos. Estamos convencidos de que en la próxima rendición de cuentas podremos saldar este debate y contamos con la palabra del señor fiscal en cuanto a poner especial cuidado en esta temática, para no vulnerar la carrera de los señores fiscales. Ese compromiso es el que nos lleva a no modificar el texto en esta oportunidad y a generar, a partir de la aprobación en el día de la fecha, una herramienta clave y necesaria para la Fiscalía General de la Nación.

Por otro lado, se incorpora el artículo 47, con un aspecto a nuestro juicio ya superado, como la toma de juramento, ya que creemos que la forma correcta de expresarlo sería como promesa. Consideramos que este no es un tema de fondo aunque, de todos modos, queremos subrayar que no compartimos que se mantenga este tipo de simbología en la normativa vigente.

El Capítulo VI es el relativo al régimen disciplinario. En este sentido, la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay planteó la necesidad de quitar el homicidio culposo de las faltas muy graves, lo cual nos parece que se puede solucionar posteriormente, ya que lo compartimos.

El Capítulo VII refiere a las disposiciones varias o transitorias y el Capítulo VIII tiene que ver con las derogaciones.

Este es el proyecto que aprobó el Senado y que elaboró un consejo al que se incorporaron todas las voces. La Cámara de Diputados no está modificando el texto para facilitar su aprobación en el día de la fecha pero, como hemos dejado claro, estamos dispuestos a continuar trabajando porque no renunciamos a nuestra función de legislar, sino que estamos abriendo un

paréntesis en el que evalua-remos la eficiencia del instrumento y corregiremos todo lo que sea necesario una vez que esto se haya puesto en marcha.

Por lo expresado, solicitamos al Cuerpo que apruebe este proyecto tal como vino del Senado.

Gracias.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Pido la palabra.

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

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Señor presidente: empiezo reiterando la importancia que -sin ninguna duda- el tema que estamos analizando tiene para la vida institucional del país, para la vigencia del Estado de derecho, para el pleno cumplimiento de las normas constitucionales -particularmente aquellas que esta-blecen garantías individuales- y para el principio de separación de Poderes, que también es de raigambre constitucional.

Este proyecto o esta ley -una vez que la iniciativa adquiera vigor jurídico o valor y fuerza de ley-, si bien tiene la característica de ser una norma ordinaria desde el punto de vista formal, es de aquellas que tienen naturaleza constitutiva. Se trata de una ley orgánica; es la ley que organiza el Ministerio Público y regula la actividad de los fiscales y que, por lo tanto, atañe a todos los aspectos a los que me referí con anterioridad. Por eso nos da mucha pena -lo reiteramos- que el Parlamento y, particularmente, la Cámara de Diputados no se hayan dado más tiempo -teniéndolo y contando con la posibilidad de dedicarle más trabajo parlamentario o más horas y más días de análisis en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración-, a los efectos de obtener un resultado legislativo diferente o, por lo menos, mejor, que sin duda en muchas aristas era y es necesario y habría sido deseable que así aconteciera. No tengo más que remitirme a las expresiones del señor miembro informante, que debo decir comparto en términos generales. Suscribo el único informe que emanó de la Comisión, más allá de las salvedades que con relación a esto tenemos y que vamos a expresar a continuación.

Si se prestó debida atención a lo expresado por el miembro informante, se habrá advertido que puso el énfasis, en particular, en aquellos aspectos que no lo convencen mucho, que reconoce que habría que mejorar y que en algún momento será menester revisar; después hizo referencia a una serie de generalidades en cuanto a los contenidos del proyecto, que seguramente todos compartimos. Durante el trabajo en la Comisión esta constatación muchas veces fue dicha en voz baja, pero ahora se expresa en voz alta. Además, en la última sesión, en oportunidad en que la Comisión se abocara a la votación del proyecto de ley y todos dejáramos algunas constancias -algún otro señor legislador del partido de gobierno, con la misma honestidad intelectual, expresó reflexiones de igual tenor-, este asunto llegó a la consideración de los señores diputados puesto que, sin ninguna duda, hay aspectos que son mejorables y, a nuestro juicio, debieron haber sido mejorados. Eso es lo que explica en el Uruguay y en todos aquellos países en los que rigen sistemas institucionales como el nuestro desde el punto de vista de la organización del Poder Legislativo que el principio de la bicameralidad no fue establecido por capricho.

Precisamente, se establece a los efectos de que la segunda Cámara pueda mejorar aspectos que la primera no supo, no previó o no resolvió de la mejor manera posible y de que, a partir del acuerdo de las dos ramas del Poder Legislativo, se llegue a un mejor resultado. Lamentablemente, con relación a este tema de tanta importancia, ese efecto no se logrará. Eso nos apena mucho, porque la discusión de este tema se remonta al inicio de la actual legislatura, cuando el Poder Ejecutivo promovió la reubicación institucional del Ministerio Público y Fiscal, que todos acom-pañamos. Como recordarán, por una ley que se aprobó el año pasado, se creó un servicio descentralizado para que administrara las actividades de los fiscales. Ese proceso tuvo un punto alto en ocasión del diálogo multipartidario que se llevó adelante en el ámbito de la Presidencia de la República. En esa ocasión, el Poder Ejecutivo introdujo este tema en la agenda y recibió reclamos de los partidos de la oposición que entendieron que, por la delicadeza y la naturaleza de este asunto, no parecía sensato que las decisiones se procesaran en un ámbito restringido, que si bien contaría con la representación de los distintos partidos políticos, no era el espacio de análisis definitivamente legítimo, que es el del Poder Legislativo, en este caso, la Cámara de Representantes. El presidente de la República aceptó ese temperamento: estuvo de acuerdo con que esta iniciativa no se abordara en el ámbito de esa negociación multipartidaria y viniera al Poder Legislativo para que, desde cero, se empezara aquí su discusión y su análisis.

Este proyecto es importante porque viene a saldar un deber o a compensar una omisión que el sistema político arrastra desde la reinstitucionalización democrática del año 1985. La actual Ley Orgánica del Ministerio Público y Fiscal proviene de la dictadura militar; se trata de un decreto ley del año 1982. Esa es la norma jurídica que ha regido la actividad de los fiscales a lo largo de más de treinta años de vigencia del sistema democrático. Es decir que la función primordial del Ministerio Público y Fiscal, en su condición de representante del interés público y de la sociedad, ha estado regida por una norma que proviene de los tiempos del gobierno de facto.

Hechas estas consideraciones iniciales, formula-remos algunos comentarios específicos con relación a la propuesta que estamos analizando.

Este proyecto es necesario -más allá de que no nos satisfaga completamente el texto que estamos abordando- en función del cambio de modelo del sistema procesal penal que se dará en Uruguay a partir del mes de julio de 2017. La circunstancia de que el país transite hacia un modelo acusatorio, en el que los fiscales y, por tanto, el Ministerio Público y Fiscal tendrán a su cargo la tarea de la investigación y de la persecución penal, implica la demanda adicional de modificar la Ley Orgánica del Ministerio Público y Fiscal. Eso es necesario para actualizar el estatuto de los fiscales y modernizar desde el punto de vista normativo las definiciones que tienen que ver con el régimen estatutario de los señores magistrados, y para definir con claridad los límites que hacen a su competencia jurisdiccional y a las relaciones entre los derechos y las obligaciones. Además, como dijimos antes, esto puede tener consecuencias más o menos favorables para la vigencia del Estado de derecho, para los derechos de los ciudadanos y para otro aspecto de enorme importancia -sin duda, es una novedad entre nosotros-, que es la definición de la política criminal. En la medida en que serán los fiscales y el Ministerio Público y Fiscal

los encargados de llevar adelante las investigaciones que conduzcan a reunir las pruebas necesarias para poder encausar al presunto autor de un delito en un proceso penal, y a los efectos de realizar lo que se conoce como pretensión punitiva del Estado, resulta absolutamente necesario que las normas y la ley vigente reciban la actualización suficiente y necesaria.

En cuanto a los contenidos, debo decir que el análisis de este proyecto me genera sentimientos contradictorios. Nosotros vamos a votar a favor el proyecto en general, como hicimos en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. También votaremos buena parte de las disposiciones que componen esta iniciativa. Sin embargo, hay algunas definiciones que, desde nuestro punto de vista, son verdaderamente preocupantes y tienen un alcance tal -por eso hablo de sentimientos contradictorios- que en determinado momento nos llevaron a la duda razonable de replantearnos nuestra actitud con relación a este proyecto de ley. Finalmente, resolvimos mantener la tesitura que el Partido Nacional había adoptado en el Senado y votar a favor esta iniciativa en general.

Hay un primer aspecto que, a nuestro juicio, se resuelve bien; si no fuera así, desde luego no estaríamos acompañando esta iniciativa. Me refiero a la determinación de los límites con un principio que debe ser debidamente armonizado para mantener la independencia de los fiscales, el principio de la unidad de acción, según el cual la conducción del Ministerio Público y Fiscal establece instrucciones generales de actuación, respetando de modo riguroso la independencia de criterio de cada uno de los fiscales actuantes en el caso concreto y en la dilucidación de los asuntos que se ponen a su consideración.

Creemos que los artículos 4º y 5º resuelven bien ese aspecto. Además, se agrega una dosis de tranquilidad importante en el artículo 16, que establece que los fiscales actuantes en cada caso podrán interponer objeciones a esas instrucciones generales cuando entiendan que estas contradicen la Constitución de la República, las normas internacionales o las leyes vigentes.

A partir de la vigencia de la norma veremos cómo funciona este nuevo sistema en el país, que implica un cambio conceptual y cualitativo muy importante. Desde el punto de vista de lo que se puede prever, podríamos decir que la solución nos parece razonablemente equilibrada.

La mayor objeción que tenemos con relación a esta propuesta -es decir, lo que no nos gusta nada; nos da mucha lástima que no se haya generado un debate más intenso y profundo en cuanto al mecanismo institucional que se crea- tiene que ver con la creación del llamado Consejo Honorario de Instrucciones Generales, que figura en el artículo 19. Este será un ámbito multidisciplinario que tendrá representaciones diversas: estarán el fiscal de Corte y procurador general de la Nación, representantes del Poder Ejecutivo, de la sociedad civil -en los términos que expresaba con acierto el señor miembro informante- y de la Facultad de Derecho, además de un solo representante de la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay. Es decir que un solo magistrado fiscal actuante integrará este Consejo Honorario, que será un ámbito de enorme significación a la hora de definir la política criminal. Tengamos en cuenta que de este Consejo Honorario surgirán nada más y nada menos que las instrucciones generales que definirán -más allá del

caso concreto- el marco de referencia dentro del cual los magistrados actuantes deberán encuadrar su actuación y que, en los hechos, implicará definiciones en cuanto a los límites, la forma, el estilo y el alcance de la persecución penal.

No es que estemos postulando -no fue postulado por el fiscal de Corte en esos términos- el incumplimiento de la ley. Lo que a partir de esto puede llegar a suceder es que, con relación a conductas definidas como delito por el Código Penal -la Fiscalía General de la Nación será la que después lo ejecutará-, este ámbito definirá según las circunstancias qué delitos se perseguirán primero que otros y eventualmente cuáles, por su entidad, por la falta de indicios o por la falta de convicción suficiente se dejarán de perseguir, por una razón de eficiencia a la hora de la persecución penal, y por una razón de eficacia a la hora de la persecución de los delitos.

Entiendo que el objetivo es razonable, pero el Poder Legislativo tiene que ser muy cuidadoso a la hora de definir a quién vamos a encomendar una misión tan delicada. A través de esta iniciativa la estamos encomendando a este ámbito, que en buena medida es heterogéneo. Como decía muy bien el señor miembro informante, no está resuelto cabalmente de qué forma se determinará la representación de la sociedad civil. Con seguridad, el representante de la sociedad civil quede al arbitrio y a la decisión última del fiscal de Corte. Tal como está planteada la integración de este Consejo Honorario, el día de mañana podría darse -no es una alusión al actual fiscal de Corte, doctor Díaz, sino en todo caso una reflexión válida con vocación de futuro- que el fiscal de Corte se pusiera de acuerdo con el ministro del Interior. Allí radicará el poder de decidir y de definir las instrucciones generales y los criterios que el Ministerio Público observará, en términos generales, a la hora de perseguir los delitos. Creo que eso puede ser esencialmente peligroso.

Considero que hay que acudir al derecho comparado. La Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay, que por supuesto se opuso a esta resolución, cuando concurrió a la Comisión nos dio pautas e información muy provechosa que nos permitió advertir que en otros países esto se ha resuelto de manera diferente. En Argentina, en Chile y en otros países de la región, la participación de fiscales, es decir de quienes están más directamente relacionados con la función fiscal propiamente dicha, en organismos que asesoran o definen directrices, tiene una injerencia y una determinación mucho mayor a la hora de la definición de la política criminal.

El fiscal de Corte, a sabiendas de que esto no generaba, como de hecho no generó, una gran aceptación, ni siquiera niveles de tranquilidad importantes en el sistema político, cuando compareció ante la Comisión expresó -diría que atajándose- que esta era una solución experimental, que nos daríamos un tiempo para ver cómo funcionaba y que si no funcionaba bien, él, antes que nadie, se encargaría de proponer al Parlamento una solución diferente.

Yo creo, señor presidente, que habría sido mejor acotar los márgenes de la improvisación y haber hecho un esfuerzo de imaginación y de análisis, aunque nos tomara más tiempo, para llegar a una solución institucional bastante más apropiada, que nos diera más garantías, certezas o probabilidades, o un

margen de error menor en el sentido de que lo que hoy estamos disponiendo nos dé la tranquilidad de que el asunto funcione de mejor manera en el futuro.

Esto me preocupa mucho a la luz del artículo 13, en particular su literal A) del proyecto de ley que estamos analizando, en el que se definen los cometidos de la Fiscalía General de la Nación. En este aspecto el proyecto de ley tiene un contrasentido, porque si las directrices corresponderán a este Consejo Honorario, como por un lado se postula, no parece sensato, y por eso votaremos en forma negativa, que el primer cometido que se establezca para la Fiscalía General de la Nación sea fijar la política pública de investigación y persecución penal. Eso es lo que está en directa relación con las instrucciones generales. En esta iniciativa no se debería hablar de que el fiscal de Corte o de que la Fiscalía General de la Nación -es la misma cosa: el fiscal General es su titular- será la encargada de fijar la política. No. En principio, se supone que el proyecto preconiza una solución distinta, estableciendo que la política se define en ese ámbito multidisciplinario, por ponerlo en esos términos, o con participación de distintos organismos públicos.

Creo, además, señor presidente, que debió haber sido más amplio, que debió contener una mayor representación de los señores fiscales y una representación del Poder Legislativo. ¿Por qué el Poder Legislativo quedará fuera de las definiciones vinculadas con la política criminal? ¿Por qué no hay una representación del Poder Judicial, más allá de que no sea el que acusa, ya que el juez resuelve en función de la acusación fiscal? ¿Por qué no oír o no dar participación al Poder Judicial? No olvidemos que, en el marco de sus relaciones con el Poder Ejecutivo, el artículo 230 de la Constitución establece que el Poder Judicial asesora al Poder Legislativo a la hora de aprobar leyes y definiciones legislativas vinculadas con la administración de justicia. ¿Por qué no dar participación a la Suprema Corte de Justicia, convirtiéndolo en un ámbito más amplio, que a todos nos dé más garantías a la hora de definir un tema tan delicado como este? Esta es, sin duda, la objeción principal.

Tenemos otras objeciones. Lo que se ha dispuesto, y aquí se intentó explicar, con relación a los concursos, tal como está definido por ley, nos parece una pésima solución. Implica, ni más ni menos, consagrar una excepción a los principios generales de la carrera administrativa a la que, sin ninguna duda, los fiscales están sometidos. Parece razonable que los concursos sean públicos y abiertos, a efectos de ingresar al organismo y de incorporar o designar nuevos fiscales. Lo que no parece sensato -creo que es otorgar un poder extraordinario al titular del organismo, en este caso el fiscal General de la Nación- es que cuando se produzca una vacante, y por tanto haya que promover un ascenso, se realice un concurso abierto para que cualquier profesional abogado se pueda presentar y acceder a ella con más o menos antecedentes, con mayor o menor conocimiento de la materia a la que es convocado y por criterios subjetivos definidos por el fiscal General de la Nación o por la propia Fiscalía, interrumpiendo la carrera administrativa y la carrera técnica y funcional de los fiscales, que se supone que a medida que ejercen su función en el ámbito del organismo van adquiriendo experiencia, que resulta necesaria para el perfeccionamiento de la función.

No nos gusta mucho el capítulo relativo a las faltas. También en este caso habríamos preferido analizar esto con la profundidad que el debate no tuvo.



Particularmente -lo dijimos en la Comisión y todos coincidimos en ello-, hay un error muy grave en el literal C) del artículo 68, cuando se definen las faltas muy graves, en la medida en que se reputa como tal tanto el delito intencional como el delito culposo, que son situaciones absolutamente diferentes: en un caso se actúa con conciencia y voluntad y en el otro hay una responsabilidad de otra naturaleza y, por tanto, no debiera conducir a la configuración de una falta muy grave. Esto es muy delicado porque tiene que ver con las normas y con el estatuto que regula la actividad de los señores fiscales.

Consideramos que hay otras disposiciones que tampoco fueron bien resueltas, como la equiparación de las remuneraciones y de las retribuciones de los señores fiscales con relación a los funcionarios del Poder Judicial, que debieron merecer un tratamiento diferente, como reclamó la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay y nosotros estuvimos de acuerdo.

Por estas razones, señor presidente, votaremos por la afirmativa el proyecto de ley en general, pero en la discusión particular nos pronunciaremos en contra de estos aspectos que muy rápidamente hemos intentado reseñar. Desde nuestro punto de vista, estas disposiciones rebajan la calidad del resultado legislativo referido a una ley que, reitero, es de enorme importancia. Más allá de que después se pueda corregir, creo que mucho bien habría hecho al nacimiento del nuevo sistema y al inicio de la nueva etapa que históricamente empieza a transitar el país en los próximos meses, si nos hubiéramos dado el tiempo suficiente para que la Ley Orgánica del Ministerio Público fuera aprobada por el Poder Legislativo de mejor manera.

Gracias, señor presidente.

#### **14.- Fiscalía General de la Nación. (Se regula su organización y funcionamiento)**

—Continuando con la consideración del asunto en debate, tiene la palabra el señor diputado Ope Pasquet.

**SEÑOR PASQUET (Ope).**- Señor presidente: votaremos por la afirmativa este proyecto de ley porque, en general, compartimos sus soluciones, pero cuestionaremos alguna disposición y solicitaremos el desglose de algunos artículos por entender que el texto no es el más adecuado, que pudo haberse mejorado sustancialmente.

Empezamos por decir que este es -como ya se ha señalado- un proyecto de gran importancia, absolutamente indispensable para que funcione el nuevo proceso penal que empezará a regir en julio del año próximo. Ese nuevo proceso penal confía la investigación de los delitos a la Fiscalía, de tal manera de asegurar que el juez sea un tercero imparcial y no alguien que se involucra directamente en la investigación de los hechos. De esa manera, al restituir al juez a la posición de tercero imparcial, supraordinado a las partes -como dicen las definiciones doctrinarias- es como aseguramos mejor los derechos de los imputados en el proceso penal.

El fiscal va a tener a su cargo la investigación, y para que pueda cumplir esta función es necesario reorganizar la Fiscalía, el Ministerio Público. A esa finalidad concurre, precisamente, este proyecto de ley que introduce una serie

de disposiciones plenamente compatibles, que procuran dar al Ministerio Público una estructura más moderna, más ágil, más adecuada a las finalidades que debe cumplir la institución.

En ese sentido, creo que el nervio del proyecto está en el artículo 15, que establece la posibilidad de que se dicten instrucciones generales para asegurar la unidad de acción de los fiscales en todo el territorio de la República. Hasta hoy no existía en nuestro derecho esta posibilidad. No se podía dictar instrucciones generales y cada fiscal actúa -lo hará hasta que entre en vigencia esta ley- en el marco de la más absoluta independencia técnica, exactamente igual a como lo hacen los jueces, por ejemplo. De esta manera, resulta que las decisiones en materia de persecución penal -qué es lo que se investiga, qué es lo que se persigue primero, qué es lo que se posterga porque no se considera tan importante o por la razón que fuere- las adopta cada fiscal, actuando en cada juzgado. Se produce una desconcentración total de las potestades públicas en materia de investigación y persecución penal. Eso que pudo ser adecuado y suficiente durante mucho tiempo deja de serlo cuando es preciso enfrentar modalidades delictivas cada vez más agresivas, cada vez más violentas, cada vez más peligrosas, con conexiones internacionales que desafían a las autoridades públicas como no lo habían hecho, seguramente, en el pasado. Para hacer frente a todo eso, la Fiscalía tiene que estar pertrechada con los elementos que necesita y la posibilidad de dictar instrucciones generales, es decir, de dar coherencia y unidad a la acción de los fiscales en la aplicación de la política criminal; es una herramienta indispensable.

Se dirá: ¿es que hasta hoy no había criterios generales en materia de persecución penal? Sí, los hay; pero ¿de dónde vienen esos criterios generales? Vienen del Ministerio del Interior, de la Policía. Cada juez actúa con independencia, cada fiscal actúa con independencia pero ¿dónde está el hilo conductor de las investigaciones? ¿Dónde está el que prioriza, el que dice: "Vamos a buscar primero acá y después allá", o el que dispone, por ejemplo: "Vamos a dejar de perseguir las bocas de pasta base en cada barrio porque nos interesa ir por los narcotraficantes más importantes"? ¿Esas decisiones hoy no las toma nadie? Por supuesto que sí. Las toma el Ministerio del Interior. Las toma la Policía. Históricamente ha sido así. Este proyecto introduce un cambio sustancial: a partir de ahora, esas decisiones las va a tomar la Fiscalía General de la Nación y las va a expresar a través de instrucciones generales, que son las del artículo 15.

Yo creo que esto es bueno y necesario. Me hago cargo de que de esta manera chocamos con cierta visión muy extendida hasta el día de hoy acerca de lo que debe ser la independencia técnica de los fiscales. Pienso que el proyecto deslinda bien, por un lado, instrucciones generales para marcar las grandes líneas de política y, por otro, independencia técnica irrestricta de cada fiscal frente al caso concreto. Este proyecto no va a permitir que el fiscal General de la Nación llame a un fiscal y le diga: "No tiene que acusar a Fulano", "Tiene que pedir el archivo de ese expediente" o "Tiene que pedir la pena máxima para Mengano". El proyecto lo impide porque asegura la independencia técnica del fiscal en cada caso concreto. Esto es fundamental y está asegurado en este proyecto de ley; si no fuera así, naturalmente no lo votaríamos.

Corresponde señalar que en otros países la solución no es esta. En un país muy democrático y tan adelantado en tantos sentidos como España, por ejemplo, en el Ministerio Público cabe que se impartan instrucciones particulares, es decir, para el caso concreto. El jerarca del Ministerio Público puede llamar a un subalterno y decirle: "Acuse"; "No acuse"; "Pida pena mayor" o "Pida pena menor". En el Uruguay no vamos a permitir que esto suceda. Optamos por otro modelo. Admitimos, a partir de ahora, las instrucciones generales pero seguimos consagrando la independencia absoluta de cada fiscal frente al caso concreto. Me parece que ese es un buen equilibrio, que es necesario y que la innovación que introducen las instrucciones generales es necesaria en la evolución de nuestro derecho y en la adecuación de nuestras defensas frente al fenómeno del delito.

Me parece mejor, francamente, que la coordinación general de la política de persecución penal esté a cargo de un servicio descentralizado que, por definición, está fuera de la línea jerárquica del Poder Ejecutivo, de la Policía. Considero que para un Estado de derecho es más adecuada esta solución que la que hasta hoy tenemos y que podamos mañana llamar al señor fiscal de Corte al Parlamento y discutir con él las soluciones que propone en materia de persecución penal, por qué se persigue con preferencia algunos delitos, por qué no se ha sido enérgico en la persecución de otros y todas las cuestiones que pueden surgir con relación a estos temas. Creo que es un adelanto que esto se haga público, se transparente, que tengamos una institución formalmente encargada de la definición de estos temas tan importantes, que eso esté sometido al control del Parlamento y, de esta manera, avancemos enfrentando el delito con criterios modernos pero sin menoscabar las garantías individuales ni la potestad de control del Parlamento, que es fundamental asegurar.

Ahora bien, la otra cuestión es cómo se van a dictar estas instrucciones generales. Esto es lo que está encomendado por el artículo 19 del proyecto a un Consejo Honorario, que va a ser el que elabore materialmente estas instrucciones generales. Digo "elabore materialmente" porque la impresión que tengo de la lectura del proyecto, sin haber podido recabar asesoramiento de los expertos en el tema, es que a partir de la elaboración material de las instrucciones generales por el Consejo Honorario, la asignación de eficacia jurídica a esas instrucciones la hace exclusivamente el fiscal de Corte. El acto jurídico emana de la Fiscalía de Corte, y creo que por eso se señala como uno de los primeros cometidos en el artículo 13 fijar la política criminal, etcétera. O sea que, desde este punto de vista, no comparto las observaciones del señor diputado Abdala; quizá sea él quien tenga razón. Yo no he podido ir a fondo en el estudio de este asunto, pues no he tenido tiempo para hacerlo.

Mi primera impresión es que la elaboración material de las instrucciones generales las hace el Consejo Honorario y que el acto jurídico que da a las instrucciones generales el carácter de elemento vinculante y obligatorio emana exclusivamente del órgano Fiscalía de Corte. Entonces, desde ese punto de vista, no me merece reparo el primer apartado del artículo 13.

Ahora me voy a referir a la integración del Consejo Honorario, que fue muy discutida, muy debatida en el Senado. Francamente, no me conforma la solución que se adoptó, tal como queda integrado en este proyecto. Creo que hubiésemos podido trabajar al respecto y mejorar la solución. Lamento que no

nos hayamos dado tiempo para hacerlo. Si todos estamos tan convencidos de que esto es importante, hubiésemos podido trabajar en este proyecto en el mes de febrero a más tardar, y tendríamos una iniciativa mejorada y la ley ya vigente en el mes de marzo. Así no se perdería nada, y hubiésemos llegado muy bien a la fecha de entrada en vigencia del nuevo Código del Proceso Penal. Pero no se quiso esperar, se quiso aprobar esto tal como venía y ahora tenemos este artículo 19 que me merece reparos, no tanto por las entidades o por los actores que van a estar representados en el Consejo Honorario; no me molesta tanto los que están como los que no están. Creo que los grandes ausentes en el Consejo que va a elaborar las instrucciones generales para los fiscales son, precisamente, los fiscales. Se prevé la presencia de un representante de la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay, pero esta es una asociación gremial cuya función legítima consiste en representar y defender los intereses del gremio. Acá está en juego otra cosa. Puede ocurrir perfectamente que el representante de la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay se haya destacado en la defensa de los intereses gremiales, pero que no sea la persona con más conocimiento técnico, con más experiencia y prestigio entre sus pares. Me gustaría que en este Consejo estuvieran, precisamente, los fiscales con más experiencia, con más conocimiento, los que no tienen nada que esperar o temer del fiscal de Corte porque ya terminaron sus carreras, porque ya son fiscales en Montevideo después de décadas de servicio en el Ministerio Público. Entonces, desde esa posición, con esa experiencia y conocimiento, aconsejan acerca de cómo deben actuar los fiscales, que es su materia específica.

La Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal señalaba que la ley argentina fue tomada como modelo para la elaboración del proyecto de ley que estamos considerando. Cuando estatuye acerca de la composición del Consejo que va a dictar las instrucciones generales, dice que estará compuesto por el fiscal general y seis fiscales, es decir, siete miembros en total. Resulta que nosotros nos apartamos de la solución argentina y no incluimos a ningún fiscal que esté en la comisión por ser tal, sino que va el representante del gremio, pero no un fiscal precisamente por ser tal. Creo que esta solución no es buena y que, francamente, sería mejor dar cabida en el Consejo Honorario a los fiscales con más experiencia, con más trayectoria y prestigio, que son los que mejor pueden asesorar en la materia que constituye su oficio.

Tampoco me conforma la forma en que se prevé la incorporación de un representante de la sociedad civil, pues la elige el propio fiscal de Corte. Si este Consejo Honorario de alguna manera tiene que funcionar como un contrapeso del fiscal de Corte, que lo asesore y, al mismo tiempo, evite que esto sea materia de decisiones puramente personales, no parece lo más razonable que sea el propio fiscal quien los elija, porque hay una tentación muy natural y humana que es no contrariar a aquel que por su sola y discrecional decisión determinó que yo estuviera sentado en cierto lugar. Tampoco me satisface esa solución.

Creo que todo esto era mejorable y hubiésemos podido llegar a soluciones de consenso pero, lamentablemente, se optó por el camino de la vía rápida, del *fast track*, y hoy estamos votando sin habernos dado esas chances.

Otras disposiciones del proyecto de ley nos merecen reparos aunque de menor entidad. El núcleo del asunto está en las instrucciones generales y en quién las dicta, y a eso debemos estar muy atentos porque, en definitiva, se va a dar cuenta de las instrucciones generales a la Asamblea General y el Parlamento deberá estar dispuesto y en condiciones de corregir el rumbo si entiende que este es equivocado, dictando a través de la ley las líneas generales de política criminal que entienda pertinentes. Creo que eso también exigirá una nueva función o modalidad de ejercicio al Parlamento, que tendrá que actuar no solamente estableciendo tipos penales, aumentando y disminuyendo las penas sino que, eventualmente, deberá indicar rumbos a la política criminal. Me parece que esta es una anotación que conviene tener presente.

En cuanto a otras observaciones, se habrá notado que hice referencia a los magistrados fiscales. Esta denominación hasta hoy es la usual en nuestro derecho, porque las normas vigentes en materia de Ministerio Público llaman magistrados a los fiscales. Con este proyecto de ley dejan de llamarse así. El señor fiscal de Corte aporta una fundamentación muy seria que empieza en el diccionario de la Real Academia Española para justificar el porqué de la supresión del término. Asimismo, los fiscales entienden que de esta manera se disminuye, siquiera simbólicamente, su jerarquía y dicen que no hay motivo para cambiar una denominación que toda la vida tuvieron, que consagra la ley argentina y que en tantas otras partes sirvió de modelo a este proyecto de ley. Quería dejar señalado este aspecto.

Más importante me parece una observación que el miembro informante señalaba. En el segundo inciso artículo 45, que refiere al concurso para la provisión de cargos en el Ministerio Público, se establece que los concursos serán abiertos y que será en casos excepcionales, debidamente fundados, que podrá limitarse la convocatoria a fiscales y magistrados del Poder Judicial. Cuando el fiscal de Corte visitó la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, explicó que la solución que se quiso consagrar fue exactamente la opuesta, es decir, el principio de concurso cerrado a fiscales y magistrados por respeto a la carrera administrativa, que es lo lógico. Si alguien está haciendo su carrera en el Ministerio Público, dedica su vida a ello y no hace otra cosa, y resulta que un día queda vacante un cargo superior, es natural que esa persona diga: "Bueno; somos mis pares y yo los que tenemos que dirimir esto, es decir, quién va a ocupar el cargo entre los fiscales". El concurso abierto a personas ajenas al escalafón del Ministerio Público o al Poder Judicial puede ser una solución excepcional; no me parece correcto eliminar esa posibilidad, pero hay que preservarla a título excepcional. En esta iniciativa, seguramente por un error en la redacción o por inadvertencia, se fue al criterio opuesto: en principio, los concursos son abiertos y, excepcionalmente, podrán ser cerrados. Me parece que así menoscabamos gravemente la carrera funcional de los señores fiscales, que tienen derecho a que se les ampare en su carrera. Si les vamos a exigir como funcionarios que son, reconozcámosles también los derechos, y un derecho fundamental del funcionario es el derecho a la carrera. De esta manera, lo estamos cercenando, y no costaba nada arreglar esto, porque el fiscal de Corte dijo: "Lo que yo quiero es al revés". Estamos todos de acuerdo con que tiene que ser al

contrario, pero lo vamos a sancionar como vino del Senado porque no queremos introducirle ninguna modificación.

También me place coincidir con el señor miembro informante en cuanto a que el artículo 47 consagra una antigualla, que es la del juramento antes de que los fiscales entren a prestar servicio, que ya no tiene razón de ser. En un Estado laico no corresponde jurar por nada ni ante nadie, sino que corresponde que el funcionario empeñe su palabra, dé su palabra de que va a cumplir la Constitución y la ley. Teniendo en cuenta este criterio fue que el Senado modificó su reglamento. Entonces, lo que antes era el juramento de los senadores hoy es una promesa. Con el mismo criterio, que me parece irreprochable, hubiese debido modificarse este artículo 47 pero, lamentablemente, no va a ser así.

Asimismo hay incongruencias en la parte sancionatoria. Algunas ya han sido señaladas en la Comisión por la representación de la Fiscalía de Corte. Resulta que en el literal D) del artículo 70, relativo a las sanciones, se prevé como una de las sanciones aplicables la pérdida del derecho al ascenso por uno a cinco años. A continuación, en el artículo 71, se establece que la pérdida del derecho al ascenso será por el plazo máximo de dos años. O sea, en una disposición se establece que la pérdida del derecho al ascenso podrá ser hasta por cinco años y en la siguiente por un plazo máximo de dos años. Es una evidente incongruencia que no costaba nada salvar.

Creo que se hubiera podido hacer algún ajuste en el artículo 49, que establece las libertades de que gozarán los fiscales, es decir, libertad de expresión, de asociación y de reunión, conforme a la normativa y demás, todo lo cual está muy bien. Sin embargo, hay que leer ese artículo en correlación con el artículo 61, cuyo literal J) establece que los fiscales deberán abstenerse de participar en cualquier acto público o privado de carácter político, salvo el voto, con el alcance previsto por el numeral 4º del artículo 77 de la Constitución de la República.

Un detalle menor, pero que mejora el proyecto, hubiera sido agregar en el artículo 49, referido a las libertades, que todo lo que en él se establece es sin perjuicio de lo dispuesto por el otro artículo, a fin de evitar cualquier duda al intérprete. Los fiscales pueden opinar de muchas materias, pero de ninguna manera pueden tener otra actividad política que no sea la emisión del voto.

En suma, este es un proyecto que en general compartimos, que aporta una solución necesaria a nuestro derecho positivo, pero que hubiésemos podido mejorar sensiblemente con un poco más de trabajo parlamentario. En su oportunidad pediremos el desglose del artículo 19, que crea el Consejo Honorario de Instrucciones Generales, dado que lo votaremos en forma negativa.

Muchas gracias.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Pido la palabra para una aclaración.

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

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Señor presidente: a medida que transcurre este debate, creo que va quedando claro que el punto más polémico radica en el ar-

título 19, que crea el Consejo Honorario de Instrucciones Generales y, por lo tanto, en la forma de definir dichas instrucciones generales y, a partir de allí, la política criminal.

Insisto en que advierto una inconsistencia en el proyecto; diría que hay una contradicción entre dos de sus artículos: el 19, a esta altura ya célebre, y el literal A) del artículo 13. Si bien comparto que el concepto de fijar la política puede estar referido a un obrar administrativo, al ejercicio de la función administrativa y, por lo tanto, a dar consagración a lo que teóricamente antes resolvió el Consejo Honorario, también es verdad que el literal A) introduce otro verbo nuclear, que es bastante más que el obrar administrativo, que es el verbo "diseñar". Este verbo tiene que ver con optar, con hacer opciones de política, en este caso de política criminal. A ese respecto advierto que hay una clara inconsistencia; no hay en esto una contradicción con lo que expresaba el señor diputado Pasquet, porque efectivamente hubiéramos necesitado más tiempo para dirimir el alcance y los límites de los cometidos del fiscal en tanto Fiscalía General de la Nación y de los cometidos del Consejo Honorario. No se puede establecer, por un lado, que la política criminal o las instrucciones las define un Consejo Honorario, en el que teóricamente el fiscal es solo una quinta parte y, por otro, que el fiscal tiene en primer lugar el cometido de diseñar la política criminal. Mucho me preocupa que esa inconsistencia o contradicción aparente -ojalá sea simplemente un problema de redacción- tenga que ver con alguna situación más compleja y que, en realidad, el subconsciente haya traicionado en algún momento a quien concibió esta solución y redactó el proyecto de ley.

En mi intervención inicial, cuando hice referencia al proyecto en general dije que, tal como estaba concebido este Consejo Honorario, habría probabilidad de que el fiscal de Corte -este o quien sea en el futuro-, eventualmente pudiera ejercer una influencia tal en las definiciones de ese Consejo que terminara ni más ni menos que él mismo definiendo la política criminal. Esa situación podría estar en sintonía con lo que directamente se consagra en el literal A) del artículo 13.

Reitero, comparto que es necesario que haya otros actores -lo dije antes- y una presencia mayor de magistrados fiscales, que bastará con esta conformación para que el señor fiscal de Corte haga un acuerdo con relación a estos temas con el señor ministro del Interior para que allí radique la definición de la política criminal. Creo que sería tremendamente peligroso y no está en el espíritu de lo que teóricamente todos compartimos, y no es lo que teóricamente ha movido al Poder Ejecutivo y al fiscal de Corte al promover esta solución.

Creo que ese literal A) está muy mal resuelto. Si dijera "fijar y ejecutar", tendría una interpretación diferente, pero introducir el concepto de que el fiscal de Corte diseñará la política en algún sentido puede terminar por anular o, por lo menos, por entrar en una contradicción prácticamente insalvable con lo que el artículo 19 viene a resolver después.

Comparto lo que decía el señor diputado Pasquet: son problemas de interpretación, y hubiéramos necesitado más tiempo para desentrañarlos. Seguramente, habría sido mucho mejor tener la posibilidad de introducir modificaciones y correctivos a fin de mejorar la redacción.

**SEÑOR RADÍO (Daniel).**- Pido la palabra.

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

**SEÑOR RADÍO (Daniel).**- Señor presidente: recién intercambiaba opiniones con algunos compañeros legisladores en el sentido de que parecería que este debate no tuviera adrenalina. Sin embargo, lo que estamos considerando es de una dimensión trascendente. Este proyecto de ley, que seguramente se aprobará en el día de hoy, es muy importante en términos institucionales. Esta iniciativa es complementaria de otras normas que hemos aprobado en estos últimos años, básicamente, la creación de la Fiscalía General de la Nación como servicio descentralizado, además del nuevo Código del Proceso Penal.

Este proyecto de ley es primordial, porque marca cómo será la función de los fiscales, que tienen un rol fundamental en el nuevo Código del Proceso Penal; establece cómo será su actuación en el futuro, especialmente con el advenimiento del nuevo Código. De alguna manera, instituye un marco que otorga al ministerio público certezas para su trabajo.

Se asumirán responsabilidades -insisto, por la estructuración de la nueva ley de proceso penal-; por lo tanto, es preciso un marco de actuación claro, cierto, seguro para la actuación de los fiscales.

Estamos ante la irrupción de las instrucciones generales. Es un instituto novedoso. Es algo que de alguna manera conmueve el proceso tal como se desarrollaba hasta ahora. Su alcance es desconocido; la experiencia demostrará cómo funciona.

En todo caso, se trata de una ley orgánica que en muchos aspectos de alguna manera relativiza la independencia en la actuación de los fiscales. Será un mecanismo de limitación de la independencia de los fiscales. Es verdad que no estará referida a los casos concretos; es verdad que no serán lineamientos generales; en todo caso, de alguna manera relativizan aquella autonomía a la que estábamos acostumbrados.

Sin lugar a dudas, la puntualización más relevante que tenemos para hacer -comparto todas las observaciones que los legisladores preopinantes han formulado, incluyendo las del señor miembro informante- es la que dice relación con la integración del Consejo Honorario de Instrucciones Generales. Hay un montón de cuestiones sobre las que uno puede encontrar matices o diferencias en este proyecto, pero me parece que la diferencia más importante, más significativa y, diría de fondo, es con respecto a la integración del Consejo Honorario de Instrucciones Generales.

Este Consejo es de una importancia fundamental en el proyecto, entre otras cosas, porque es el que tiene a cargo -quizás habría que hilar más fino- elaborar las instrucciones generales, por decir lo menos y a partir de allí un montón de cosas más. Respecto a la integración, no decimos que no sea respetable u oportuno recibir las opiniones de la cátedra -de hecho, a nuestro juicio, deben seguir manteniéndose-, de organizaciones civiles e, inclusive, de un representante del Poder Ejecutivo: en todo caso a ese respecto podría haber un punto de discrepancia. Si bien es un órgano que debe tener la mayor independencia posible, en la medida en que esta es una propuesta del Poder Ejecutivo, uno estaría dispuesto a aceptar que efectivamente hubiera un



representante de ese Poder en el Consejo Honorario de Instrucciones Generales.

Aquí se hizo referencia al proyecto argentino, según el cual el organismo está integrado solamente por otros fiscales. En ese sentido, insisto en que vemos con buenos ojos la integración de la academia porque se trata de personas que técnicamente están en conocimiento de lo que van a instruir o proyectar, y la naturaleza de las instrucciones generales es eminentemente técnica. En definitiva, como las instrucciones generales han de ser de carácter técnico, hacemos hincapié en que los fiscales son los más capacitados para trabajar con el señor fiscal de Corte y para dar sus opiniones sobre estos puntos. Efectivamente, los fiscales darán un marco técnico de experticia y de conocimiento a lo que se proyecte como instrucción general.

Sumándonos a alguno de los comentarios que se hacían antes, nos parece que habría sido interesante que el Consejo Honorario de Instrucciones Generales tuviese otra integración. Inclusive, teníamos una propuesta concreta que conversamos con algunos miembros de la Comisión: mantener la propuesta del Poder Ejecutivo e incorporar un fiscal más y un representante de la academia de manera de jerarquizar la posición de quienes pueden dar fundamentos desde el punto de vista técnico, desde su experticia, su conocimiento y su experiencia. Nos parece que seguramente esta solución habría encontrado una respuesta favorable.

Quiero decir algo que no mencioné cuando hice las consideraciones generales: me parece un error votar hoy este proyecto; tendríamos que habernos dado más tiempo para su consideración. El nuevo Código del Proceso Penal entrará en vigencia en julio de 2017, de manera que teníamos más de medio año para discutir el proyecto y hacerle modificaciones sobre las que -lo más curioso- parece que todos estamos de acuerdo. Como bien decía el diputado Pasquet, eso nos hubiera servido para aprovechar las ventajas del sistema legislativo bicameral. Esta Cámara debió haber mejorado el proyecto que llegó del Senado dado que, además, estamos todos de acuerdo con las modificaciones que se deberían hacer. Desafortunadamente, vamos a terminar votando este proyecto que, insisto, es necesario y muy importante.

En consonancia con lo que decíamos recién, en este proyecto de ley no se hace referencia a la condición de magistrados de los fiscales: eso se anula. Además de que ese aspecto ha estado históricamente presente, se trata de una reivindicación de la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay que entendemos debería ser tenida en cuenta, porque tiene relación con lo que decíamos en nuestra intervención anterior. El fiscal está obligado a actuar -ni qué hablar con esta ley orgánica- según un estatuto limitativo y tendrá que hacerlo únicamente en función de la causa pública. Durante cien años se ha mantenido para los fiscales la condición de magistrado y nos parece inoportuno quitarla, en particular ante la limitación o la relativización de la independencia técnica -a lo que hacíamos referencia- que se establece a partir de las instrucciones generales.

Si bien se necesita unidad de acción -a fin de que un justiciable no se someta a un proceso con determinada respuesta, y luego obtenga una diametralmente opuesta ante otro fiscal-, es preciso que el técnico, que es el

fiscal, tenga un margen de actuación. Los fiscales tienen un cargo técnico de operador jurídico de persecución penal que va a ser fundamental en el nuevo marco y es importante destacar, resaltar y dar jerarquía a su capacidad personal y a su competencia de fallar según su leal saber y entender; y el concepto de magistrado tiene que ver con la capacidad del operador al momento de tomar decisiones. Pero como si fuera poco, el artículo 10 de la Constitución de la República establece que hay determinadas conductas de los ciudadanos que quedan exentas de la autoridad de los magistrados, que son los que investigan. Según el nuevo Código del Proceso Penal los fiscales realizarán la investigación: quedan exentos de la investigación los ciudadanos que no cometen delitos.

Tenemos algunas otras objeciones pero no queremos ser reiterativos. Vamos a centrarnos en el artículo 45, que hace referencia a los concursos para el ingreso y para el ascenso dentro de la carrera de fiscal. El proyecto establece que "Los concursos serán abiertos, en casos excepcionales debidamente fundados podrá limitarse la convocatoria a Fiscales y Magistrados del Poder Judicial". De esta forma se está afectando la carrera administrativa funcional o laboral de los fiscales.

La carrera es escalafonaria: tiene determinados grados; se ingresa como fiscal adscripto y luego eventualmente se pasa a fiscal adjunto, fiscal departamental y luego fiscal nacional o de Montevideo. Es decir que hay una escala de ascensos en la que junto con la promoción se va adquiriendo experticia y conocimiento. Además hay un peregrinar del fiscal por todo el país -particularmente por el interior de la República- en el que trabaja como fiscal adscripto o como fiscal departamental y eso es importante como un insumo de experiencia y de experticia para el cumplimiento de la función, por lo que creemos que es digno de respetarse.

El derecho a la carrera administrativa está consagrado por la legislación general y en el Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central, creado por la Ley N° 19.121. Entonces, parece importante que el respeto a la carrera administrativa, funcional o laboral también se establezca en cuanto a los ascensos, derecho que tiene todo funcionario. Me refiero tanto a la expectativa de ascender como de hacer su carrera administrativa tal como se establece. Nos parece que el ascenso y la movilidad en la función de los fiscales tienen que ser reservados a los fiscales; inclusive, estaríamos dispuestos a considerar la posibilidad de que también participara gente del Poder Judicial. Hoy en día hay cien o más fiscales adscriptos que podrían concursar en el caso de que se generaran vacantes de Fiscales Letrados Departamentales -podrían llenarlas-; asimismo, existe una cantidad suficiente de Fiscales Letrados Departamentales para llenar las vacantes de Fiscales Letrados Nacionales que pudieran surgir. Eventualmente, si se necesitaran fiscales adscriptos, se podrían llenar estas vacantes a través de un concurso abierto, para que ingresaran a la función la cantidad de personas que el servicio requiriera, por el cargo de inferior rango.

Por otra parte, nos parece que no se resuelve de manera adecuada lo que dice relación con los ingresos económicos. El proyecto establece una equiparación entre los ingresos de los fiscales y determinados cargos del Poder

Judicial; nosotros consideramos que se debió haber sido más preciso en la determinación de esta equiparación.

En suma, señor presidente, para no abundar en más detalles, vamos a acompañar este proyecto de ley. Por supuesto que a la hora de la votación solicitaremos el desglose de algunos artículos, que votaremos por la negativa. Nos parece que este proyecto de ley es una contribución muy importante ante la nueva realidad que se generará a partir de la vigencia del nuevo Código del Proceso Penal, pero sería deseable que en algún momento procesáramos estas modificaciones. Creo que no necesariamente la experiencia nos va a demostrar los errores, porque puede haber cuestiones filosóficas, de fondo. Insisto: lo fundamental es la integración del Consejo Honorario de Instrucciones Generales que nos parece debería ser más técnica, apostando más a la experticia, a la experiencia de sus integrantes y, sobre todo, asegurando la independencia técnica de este órgano.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).**- Tiene la palabra la señora diputada Graciela Bianchi Poli.

**SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).**- Señor presidente: antes que nada quisiera hacer una aclaración que parecería no ser de mucha importancia, pero sí lo es. Es cierto que la iniciativa que modificaría la ley orgánica de la fiscalía, sustituye un decreto ley de la dictadura, pero no está de más recordar algo que sé que no estaba en el espíritu de los excelentes diputados preopinantes. Venía de la dictadura, pero no hay que olvidar que el 22 de marzo de 1985 el Parlamento nacional -con el voto de la unanimidad de los integrantes del Senado y de la Cámara de Representantes- votó la Ley N° 15.738, que anulaba, derogaba y convalidaba -a veces *in totum* o con modificaciones- nada menos que los actos jurídicos que emanaban de la dictadura, es decir, del Consejo de Estado, desde el 19 de febrero de 1973 hasta el 14 de febrero de 1985. Es un tanto fácil despreciar lo que estamos sustituyendo porque viene de la dictadura. Pero, ¡no es tan así! Fue convalidado por la democracia.

Nos rigen muchos decretos-ley. Por lo tanto, es algo que conviene aclarar aunque parezca innecesario; prefiero que sobre y no que falte, ¿no?

Otra vez nos estamos en esta sala diciendo que no estudiamos lo suficiente un proyecto de ley tan importante como este. Estoy totalmente de acuerdo con el señor diputado Daniel Radío -creo que es el espíritu de los demás señores diputados que opinaron hasta ahora- en cuanto a que estamos votando algo que parece de mero trámite, pero a este respecto se juega la política criminal del Estado. Además, al jugarse la política criminal del Estado, se juega la libertad de los ciudadanos. Hablo de la libertad de los ciudadanos, que debe ser -supongo yo- el bien máspreciado; no lo digo en el sentido más liberal de la palabra, sino en el de que es el derecho fundamental -lo comparto- en el sentido más concreto. Una mala decisión de los señores legisladores puede provocar la prisión de un inocente, por ejemplo. Hace unos días, cuando aprobamos el proyecto de ley sobre libertad anticipada -no lo voté-, se advirtió que había una grosera inconstitucionalidad y ahora los jueces dicen que no van a aplicar el artículo correspondiente que refiere a los procesados.

A veces me pregunto hasta cuándo bajaremos la vara, el nivel de lo que estamos legislando por el mero hecho de votar en general, porque es una ley importante, que debe existir. Pero todo depende del contenido de la norma, sobre todo -reitero- cuando no es urgente.

Estoy totalmente de acuerdo con los compañeros diputados que hicieron uso de la palabra hasta el momento, en el sentido de que no tuvimos tiempo de discutir. Creo que como Cámara de Diputados no se nos respeta; a veces, entiendo que no se respeta al Poder Legislativo en general. Me pregunto si esa no será una prioridad, en lugar de tener una ley orgánica de la Fiscalía del Estado, que podría esperar hasta el año próximo. Me pregunto si eso no tendrá que ver con que la clase política está muy desprestigiada, algo muy peligroso para la democracia. Me pregunto muchas cosas. Y me pregunto sobre el contenido de este proyecto de ley. ¡Claro que tiene aspectos positivos! Malo sería que no los tuviera.

Se habla de una ley orgánica nueva. Ahora bien, con todo el respeto a quienes estuvieron en todo este proceso, hay algo que me llama la atención, porque la política criminal de un Estado es una política nacional. Algo huele mal en Dinamarca cuando es algo que se da en toda América Latina; en general, vienen las mismas directivas. Pretendo tener tiempo para pensar. Yo escucho muchas voces de colegas, de magistrados. Pero resulta que cuando me siento frente al proyecto de ley, digo: "Genial, ahora la Fiscalía es un servicio descentralizado". ¿De quién? Obvio que se comunica con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura. Muy bien. Es un servicio descentralizado. Entonces, ¿vamos a discutir exactamente qué grado de descentralización tiene? En este caso, ¿qué tengo para quedarme un poco más tranquila? El artículo 15, que habla del respeto o de algo que no debería ni decirse en el Uruguay a esta altura. Insisto: estamos legislando en Uruguay. Las ventajas comparativas que tiene Uruguay en materia de Estado de derecho son impresionantes. ¿Algún día lo reconoceremos? ¿En Uruguay tenemos que aclarar que los magistrados deben tener autonomía técnica? En Uruguay nunca nadie discutió que cualquier funcionario que se rija por la Constitución y la ley tiene autonomía técnica, si su función es técnica. Ahora tenemos que escribirlo y aclararlo; por algo será. Alguien está abriendo el paraguas.

Vamos a entendernos, porque después vienen las cosas de vuelo rasante. Yo lo digo para este gobierno y para cualquier otro gobierno, de cualquier signo político: no me gustan las potestades excesivas de los fiscales que, quieran o no, dependen de una manera o de otra -aclarando que deben tener autonomía técnica- nada menos que del Poder Ejecutivo. No me gusta.

El artículo 15 no me gusta, si este es el aseguro de que van a tener autonomía técnica en este o en cualquier otro gobierno, no importa del signo que sea. Cuando se legisla en políticas criminales, no hay partidos políticos. Es un Estado de derecho o un Estado de derecho en riesgo, cosa que no digo por primera vez hoy; lo dije desde otras tiendas.

Ya dije lo de la autonomía técnica y me resulta grave que haya que aclararlo.

El artículo 19 habla de un representante de la sociedad civil. ¿Quién lo va a elegir? ¿Quién va a usar el dedo? ¿Con qué criterios? ¿Qué reglamentación va a

tener esto? Lo pregunto porque nosotros votamos para que después se reglamente. Si se tratara del fiscal de Corte y procurador General de la Nación, bárbaro; de un representante del Poder Ejecutivo, y sí; de un representante de la Facultad de Derecho, y sí. ¿Vamos a poner a un arquitecto en la Fiscalía? No; tiene que ser alguien de la Facultad de Derecho. Además, se habla de un representante de la asociación de fiscales. No voy a reiterar lo que dijo el señor diputado Pasquet, con lo que coincido totalmente. Estoy aburrida de decir desde hace muchos años que las corporaciones no tienen que estar en el Estado con capacidad de mando ni con capacidad de consejo consultivo con semejantes atribuciones.

¿Por qué no se pensó en un equipo multidisciplinario, por ejemplo, o en el representante de los equipos técnicos de la Fiscalía, que no implica solo la acusación, que no representa solo la formación jurídica? Hablo de equipos técnicos para poder analizar el delito desde distintas áreas. ¡No! Se trata de un representante de la sociedad civil a sugerencia de las organizaciones más representativas de la temática a tratar, que será designado por el fiscal de Corte y procurador General de la Nación. ¡Ya tenemos el dedo! ¿Qué va a ser? ¿Una ONG del Mides? ¿Va a ser un representante de quién? ¿De los ganaderos, si quieren pensar en el abigeato? ¡Qué se yo?! Esto es un disparate para el Estado de derecho; es un socavamiento. Yo no digo que haya intencionalidad: es un hecho objetivo de la realidad. Reitero: mañana el signo del Poder Ejecutivo puede ser distinto. Pero eso no es lo que a mí me preocupa; quiero legislar bien.

Se dice que no va a ser más la Policía... ¿Alguno de los que ocupan estas bancas fue receptor de un juzgado penal? Hay que ver cómo funcionan los juzgados penales del lado de adentro. Estamos todos en libertad condicional y no porque no tengamos buenos jueces y buenos fiscales, sino por las condiciones en las que se trabaja, por las condiciones en las que se mueven en los juzgados. Hablo de las condiciones en que se trabaja en este ámbito que es tan delicado, donde hemos visto casos en los que se procesó por homicidio y se terminó en condena, sin que el juez y el fiscal le vieran la cara al condenado.

Entonces, todos estábamos muy ilusionados. Hace años que venimos con el tema del Código General del Proceso, buscando que recoja el Pacto de San José de Costa Rica y la oralidad, pero parece que no podemos tener todo! Vamos a lograr esto otro -me voy a referir a eso-, pero viene un poder de los fiscales que realmente es sorprendente. ¡No me gusta! Porque este poder de los fiscales, con una autonomía técnica que hay que escribir para que se respete, va a trabajar con la Policía, con el Ministerio del Interior. Los jueces ya trabajaban bajo el imperio de la Policía. Los funcionarios policiales -con la mejor buena voluntad; no tengo nada en contra de los funcionarios policiales, que hacen una de las tareas más complicadas que se puede realizar en un Estado, y con pocos recursos-, muchas veces me dijeron, como a otros receptores: "No se ponga pesada, doctora, si igual ustedes dependen del memorándum que nosotros les elevemos". Y el juez tiene cuarenta y ocho horas para tomar una decisión, ¿eh? Y está bien; no quiero más. Uno de los artículos al que más nos opusimos en la reforma constitucional de 1980 llevaba a quince días las potestades de los jueces para mantener en situación a una persona. Prefiero

cuarenta y ocho horas, imás con los medios técnicos que hay ahora; mucho más! No sé en cuánto tiempo se hace una prueba de ADN ahora, pero creo que en poco tiempo, aunque no sé si es tan rápido como en las películas.

Tenemos una policía técnica realmente muy profesional. Tenemos un Ministerio del Interior que ha profesionalizado la fuerza, más allá de los resultados, que tiene medios técnicos de los que antes no disponía. O sea que yo quiero las cuarenta y ocho horas, pero el juez tiene que tomar resolución.

No me gusta hacer comparaciones con otros países que tienen policía judicial. En ese marco sí puedo estar de acuerdo con que los fiscales tengan tanto poder. Yo estoy de acuerdo con el régimen acusatorio, ¿eh?, pero mucho más equilibrado, porque a través de esta iniciativa vamos a tener un fiscal que deberá recibir instrucciones generales del fiscal de Corte... Todavía tenemos la duda de si el autor del acto administrativo tiene que ser el fiscal de Corte o si será un acto administrativo complejo. Lo pregunto; no lo sé. ¿Es necesario el consentimiento del Consejo Consultivo Honorario de Instrucciones Generales? No lo sé. ¿Ven que necesitamos más tiempo para estudiar? ¿Con la firma del fiscal General alcanza? ¿Está configurado el acto administrativo pasible de recursos administrativos, que es la seguridad única que tiene el ciudadano frente al poder de la Administración, que impone trámites bastante largos y costosos? Será por eso que, según estuve escuchando, en las posibles reformas constitucionales quieren eliminar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En consecuencia, me pregunto por qué tengo que votar este proyecto. El Partido Nacional lo va a votar en general y se va a oponer a determinados artículos. Yo voy a votar por la negativa en general porque, ¿hasta cuándo vamos a seguir bajando la vara? ¿Durante cuánto tiempo más?

En Uruguay no hay policía judicial y no vamos a poder tenerla durante mucho más tiempo por una razón fundamental, que es otro dato de la realidad. No es la primera vez que lo digo y lo voy a repetir mientras pueda: ¿a ustedes les parece que es casualidad que en el Inciso Poder Judicial no haya contemplado recursos para el Poder Judicial y toda la plata vaya para la Fiscalía? ¿Qué pasa? Si la voluntad es que, efectivamente, se equilibre el proceso penal y que la investigación se profundice y realmente se democratice, ¿por qué le damos toda la plata a los fiscales y cero al Poder Judicial? Además, me alegro de que se haya reaccionado en ese sentido porque, de lo contrario, sería infinitamente peor, y ahora me pregunto si por razones de corrección política igual habríamos votado aunque no hubieran aparecido los US\$ 50.000.000 para la oralidad. Porque lo único que nos va a salvar es la oralidad. Estuvimos a punto de tener un Código General del Proceso y esta Ley Orgánica de la Fiscalía sin oralidad. Y ahí sí que la cosa era grave, muy grave. Según la opinión de la Suprema Corte, esos recursos no son suficientes.

En consecuencia, señor presidente, cada vez que nos ponemos a discutir estos temas -lo digo con todo respeto a todos los compañeros... A ver, se trata de tener un poco de estima al órgano Poder Legislativo; no personal; se trata de estimar lo que representa el Parlamento para la República. Y no es una crítica a ningún partido político en especial porque, por lo que he escuchado, todos lo van a votar, incluido el partido al que pertenezco con todo orgullo, que lo votará en general.

No hay policía judicial y no la va a haber. O sea que vamos a tener a los fiscales con el Ministerio del Interior, con unos medios tecnológicos, que al lado del Poder Judicial, que no tiene hojas... Porque en el Cuerpo hay gente que lo sabe muy bien: más allá de las profesiones, se sabe que ni siquiera hay hojas para escribir. Desde setiembre, más o menos, las tienen que llevar los abogados. Es muy peligroso, muy raro.

Y yo, ante la duda, prefiero pensar más. ¿Por qué nos tenemos que apurar tanto? Además, volvemos a repetir que no estamos bajo el imperio de una norma de la dictadura; estamos bajo el imperio de un decreto-ley que tiene calidad de ley en virtud de la Ley N° 15.738, aprobada por la unanimidad de los partidos políticos. Así que yo estoy tranquila.

Por otra parte, es insostenible lo de los concursos; ¡absolutamente insostenible! Cuando hay carrera administrativa, no puede haber concursos abiertos, excepto por razones muy especiales. Vamos derecho a una inconstitucionalidad. Yo sé que hay muchos que después se enojan porque dicen que la que declara la inconstitucionalidad es la Corte y no el Parlamento, pero sé que dos más dos son cuatro y no cinco. ¡Hay cosas tan básicas que no se precisa ser miembro de la Corte para darse cuenta! La carrera administrativa está consagrada en la Constitución de la República. En consecuencia, hay que respetar esa carrera, porque además –en cuanto a este punto sí voy a hablar de experiencias administrativas-, desde hace unos años, se ha elegido en el Estado la política de hacer concursos abiertos. Por algo existe la carrera administrativa; por algo los concursos abiertos son para situaciones excepcionales: porque se prestan mucho a concursos con nombre y apellido. Y no me hagan decir nombres y apellidos porque siempre digo lo mismo: yo valgo más por lo que callo que por lo que digo.

En consecuencia, señor presidente, si hay un montón de cosas que no están bien, que nos ofrecen tantas dudas en aspectos fundamentales, bueno... Y remato con esto de los magistrados. ¿Ustedes creen que es casualidad? No, forma parte de aquello de que algo huele mal en Dinamarca. No es casualidad. La simbología es muy importante; la semiótica es muy importante. Y las designaciones de cargos nada menos que de este nivel, que están consagrados constitucionalmente, no son casuales, ¡no son casuales!

¿Adivino alguna intención? No, pero me da qué pensar. ¿Por qué tengo que cambiar el nombre de magistrado lo que, además, me trae problemas con la Constitución de la República?

En consecuencia, ¿no puedo creer que es un capricho que los fiscales no sean magistrados? ¿Es un capricho? No; porque pasan a ser fiscales. Ya no más magistrados.

Como ustedes saben, en toda oficina en la que hay más de una persona –no sé si pasa en otros lugares del mundo, pero en Uruguay es así– siempre hay enfrentamientos, no personales pero, por ejemplo, entre constructores y arquitectos, abogados y escribanos, contadores y abogados. Hay una cultura entre los fiscales y los jueces que tenemos que conocer, si estamos legislando. ¿Ahora desnivelamos terriblemente?

Con sinceridad, señor presidente, no voy a insistir en otras cosas que dijeron mis colegas, pero ni siquiera soy capaz de votar en general un proyecto

de ley que tiene todos estos defectos graves y una herida inicial, que es el apuro, el no permitir a los legisladores estudiar y consultar. Porque el que crea que sabe de todo es porque realmente no sabe nada. Ni siquiera los abogados podemos decir que estamos tranquilos con respecto a muchas cosas. Yo necesito apoyaturas de otro tipo, al igual que otros. Me parece que muchos lo han manifestado. Otros, quizás, no lo señalan, pero a veces las caras dicen mucho más que las palabras.

Por lo tanto, más allá de que reconozco que se necesita una nueva ley orgánica relativa a la Fiscalía, considero que este no es el mecanismo, no es el modo, no es el camino, y no me gusta el contenido porque, como ya he mencionado, hay cosas que no son de mero trámite ni accesorias, sino que hacen al riñón del funcionamiento de la Fiscalía.

Quiero recordar algo de lo que quizás los uruguayos nos estamos olvidando -yo siempre digo que parece que la única que cumple años soy yo; de cualquier manera, las cosas se pueden estudiar-: se puede compensar esto con la existencia de dos jueces penales: el de instrucción y el de sentencia. Eliminamos los jueces de instrucción -que disminuían el riesgo de que el mismo juez que hace la investigación dicte sentencia-, dejamos solo al de sentencia y le damos un enorme poder al fiscal. Quizás me convencerían si volviéramos a tener a los jueces de instrucción, trabajando conjuntamente con los fiscales. ¡Por favor!, defendamos la oralidad hasta sus últimas consecuencias. Si no se logra hacer funcionar la oralidad, estaremos en riesgo como ciudadanos, sin importar a quién hayamos votado.

Gracias, señor presidente.

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

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

**SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).**- Señor presidente: simplemente quiero hacer un racconto de fechas.

En noviembre de 2015 se comenzó a trabajar en torno a la posibilidad de que en este proyecto de ley se incluyera un órgano cuatripartito. A mediados de este año ingresó al Senado. Tuvo casi seis meses de tratamiento. El 16 de noviembre ingresa a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Diputados. Ese mismo día la diputada Cecilia Bottino solicita que se instrumente el llamado al fiscal General de la Nación y a la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay para analizar el tema; los recibimos el 7 de diciembre. A partir de entonces se pide una semana para estudiar el tema y comenzar su votación, que se realiza el 14 de diciembre.

Creo que al opinar debemos tener estos datos sobre la mesa, sobre todo quienes ni siquiera leen las versiones taquigráficas.

El tema que se está votando hoy es relevante y que muchos discursos están basados en papeles que ya están teñidos de color amarillo. A través de esta iniciativa se está apostando a lo nuevo lo que, por supuesto, tendrá que ser evaluado e implicará que se modifique lo que sea necesario. Lo dijo textualmente el diputado Abdala: "Las circunstancias lo dirán". Me parece que



se está apostando a mejorar el acceso a la Justicia. Esa es la bandera que estamos levantando en este momento y no creemos que se vulnere la libertad de nadie. Creo que estamos ante una situación de desigualdad –hace unos momentos se hablaba de los magistrados o no magistrados- cuando la Fiscalía, el que acusa, es magistrado y la defensoría, no. Me parece que, si se trata de una cuestión de semiótica y simbología, deberíamos cuidarlas.

Pienso que deberíamos preocuparnos por que la defensoría contara con los recursos que corresponde para que todos los ciudadanos posean el mismo derecho a acceder a la justicia y no que puedan hacerlo o no, dependiendo de sus ingresos o capacidades financieras. De ningún legislador preopinante lo escuché cuando se hizo referencia a la defensa de la libertad.

Creo, señor presidente, que la Comisión actuó con la responsabilidad con que acostumbra a hacerlo, y que en la opinión de sus integrantes estuvo reflejado el debate que se dio. ¿Podríamos dedicarle más tiempo? Sí. ¿Estamos comprometidos a mejorar lo que se necesite? Sí. Pero siempre en el mismo tono que hemos discutido, no solo este tema, sino muchos otros que se han puesto anteriormente a consideración de este pleno.

Muchas gracias.

**SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).**- Pido la palabra para contestar una alusión.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Pido la palabra para una aclaración.

**SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).**- En primer lugar, tiene la palabra el señor diputado Pablo Abdala.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Señor presidente: por las dudas, yo también quiero hacer una aclaración relativa a un pensamiento que expresé en mi intervención inicial.

Al referirme a que el Poder Legislativo o el sistema político tenían en el debe la aprobación de una nueva ley orgánica del Ministerio Público y Fiscal, en virtud de que la norma vigente proviene de la dictadura militar, no lo dije en términos de juzgar la mayor o menor legitimidad de la disposición vigente porque, si no la tuvo en su origen, me consta que la adquirió cuando se aprobó la ley de convalidación en el año 1985. Creo que todos sabemos eso. Los decretos-ley vigentes, obviamente, tienen que ver con aquellas normas que aprobó la dictadura militar y que después el Parlamento democrático convalidó. Por lo tanto, ya están incorporadas en forma completamente legítima al sistema jurídico.

Simplemente, hice referencia a ese aspecto por una cuestión de tiempo, más que de legitimidad. Estamos hablando de que transcurrieron treinta y cinco años y, por lo menos desde que soy legislador, creo que desde mucho antes se reclama la necesidad de que el país se dé una nueva ley orgánica para el Ministerio Público. Lo reclama la Asociación de los Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay y también es un tema que pusimos de relieve, por ejemplo, al aprobar el año pasado la Ley Nº 19.334, que creó el servicio descentralizado Fiscalía General de la Nación. Eso no quiere decir que en esta particular instancia no habría sido deseable y saludable -lo reclamé, lo demandé y lo reiteraré en varias oportunidades en este debate-, que con relación a este

proyecto de ley hubiéramos actuado con otra ponderación. Lo vengo diciendo desde el fundamento de voto inicial, cuando la Cámara votó la habilitación por mayoría, con el voto contrario del Partido Colorado, a los efectos de que pudiéramos ingresar en el tratamiento de este asunto. Creo que son temas distintos.

Me resulta necesario dejar constancia de que estoy informado y de que sé que el país votó una ley de convalidación en el año 1985. Ese año yo entré a la Facultad de Derecho, y allí mismo lo aprendí. Pero -repito- no me refería a la legitimidad formal. Me refería al transcurso del tiempo y a que es necesario actualizar esa norma, no porque lo diga yo, sino porque creo que ha sido una verdad asumida por todos los actores vinculados a este tema, particularmente, por aquellos que se relacionan con la función fiscal y con el propio Ministerio Público.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).**- Para contestar una alusión, tiene la palabra la señora diputada Graciela Bianchi Poli.

**SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).**- Señor presidente: quiero decir al diputado Abdala que no tengo ninguna duda de que la mayoría de quienes ocupamos estas bancas lo sabemos, pero es un argumento que muchas veces se usa para la tribuna, y lo aclaré. Se usa hacia afuera; incluso, muchas veces es empleado -reitero que no atribuyo intenciones en nadie- para la gente en general, y suena feo. Entonces, conviene aclararlo para que quede constancia. No tengo ninguna duda de que el diputado Abdala lo sabía. Sin embargo, ocurre: hay más gente de la que el diputado Abdala piensa que no sabe que existió la ley de convalidación, pero no me refería a ningún miembro de este Parlamento, sino a como trascienden las noticias. Por eso es bueno que se aclare.

Con respecto al tono, hay cosas que ya se están volviendo reiterativas. Creo que soy muy respetuosa; simplemente, quiero aclarar mi posición; respeto la de todo el mundo. Si pertenezco a un partido donde puedo votar distinto, está bien, es un tema mío con el partido. Me parece que este es un proyecto de ley muy importante, pero opino que no fue suficientemente discutido y tengo derecho a decirlo. Además, para una ley de esta envergadura, meses o un año no es nada. ¿Cuántos años llevó al Parlamento uruguayo, en pleno período democrático -o sea, de 1985 a la fecha-, aprobar el Código del Proceso Penal? Fue aprobado, si no recuerdo mal, hace quince años; después se suspendió su vigencia, luego se derogó y, posteriormente, se elaboró el nuevo. O sea, la elaboración de códigos y de leyes orgánicas que afectan la vida de las personas en sus derechos fundamentales lleva tiempo. La aceleración no es sinónimo de calidad ni muchísimo menos.

Ahora bien, hay algo que no entiendo -no importa, porque eso ya es como una repetición a la que no le encuentro nexos causales, pero acepto que haya personas que piensen distinto-: ¿qué tiene que ver esto con que la gente de menos recursos acceda a la Justicia? ¡Al contrario! Más del 90 % de las personas que están sometidas a la Justicia penal pertenecen a los sectores sociales más bajos y no pueden pagar abogados particulares. Ya dijimos en el momento de discutir el presupuesto y la rendición de cuentas que se necesitaba

fortalecer las Defensorías de Oficio, todas, y la penal obviamente, porque -como pasa con otras- las personas de menos ingresos recurren a ella. Hablamos mucho de violencia de género y todo lo demás; existe un porcentaje similar de madres o esposas que tienen que recurrir a la Defensoría de Oficio, y no los quiero poner en el teléfono a que las atiendan, porque no se atiende a nivel personal, sino que se reserva el turno por teléfono.

Se trata de proteger a los que tienen menos posibilidades. Si el sistema funciona mejor, protege mejor a los más débiles. Los que tienen dinero para pagar a los grandes penalistas o los grandes estudios jurídicos no tienen enormes problemas. Todos lo sabemos y todos conocemos los nombres. Es decir que es exactamente al contrario.

Con respecto al nombre, un defensor de oficio no es un magistrado; es un defensor de oficio, es un abogado que defiende a una persona que no puede pagar un abogado particular. No tiene nivel de magistrado; no tiene capacidad de decidir acerca de la situación procesal del indagado o de la persona que está sometida a la Justicia civil. Es un defensor de oficio; como hay quienes no pueden pagar un abogado, el Estado se los proporciona. Hace muchos años que el Estado uruguayo entendió lo que era la inclusión, y la verdad es que el servicio de defensoría de oficio está sobrecargado, pero hace décadas que funciona en el Uruguay con excelentes abogados; lástima la remuneración.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR PASQUET (Ope).**- Pido la palabra para una aclaración.

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

**SEÑOR PASQUET (Ope).**- Señor presidente: voy a hacer dos puntualizaciones que me parecen necesarias.

En primer lugar, esta ley no tiene nada que ver con la cuestión del acceso a la justicia. Esta es una ley orgánica que organiza el funcionamiento del Ministerio Público, pero no tiene que ver con el acceso a la Justicia; mañana ello podrá ser materia -muy importante, por cierto- de otra ley que fortalezca la defensa pública, pero en lo que interesa en este momento, eso no se da.

En segundo término, quiero decir que los tiempos de estudio en la Comisión tienen valor, son útiles en la medida en que exista disposición a modificar el proyecto que viene de la otra Cámara; en ese caso, es tiempo útil. Pero si hay una decisión política de votar el proyecto tal como viene del Senado, el tiempo en la Comisión es tiempo perdido.

A mí me interesan estos temas. Escuché con muchísimo gusto al fiscal de Corte, quien hizo una exposición muy ilustrativa, muy seria y con mucho fundamento. Me alegro de haberlo escuchado. Sin embargo, no tuvo ninguna utilidad para el trámite legislativo, porque no estábamos dispuestos a tocar el proyecto en lo más mínimo, ni siquiera en aquellas partes en las que el propio fiscal dijo que se había incurrido en error.

Este proyecto de ley fue aprobado en el Senado en los primeros días de noviembre. Todo el tiempo que ha pasado hasta hoy es tiempo perdido. Por eso dije que estamos acumulando las desventajas del sistema unicameral y del

sistema bicameral: porque esto era como para sacarlo en una sola Cámara; los primeros días de noviembre ya debería haber sido ley. Le dimos trámite a la otra Cámara como si estuviéramos dispuestos a hacer funcionar verdaderamente el bicameralismo, a estudiar, a mejorar, a corregir, a superar, pero, en definitiva, el oficialismo dijo: "Se vota como viene", y así se votó. Fue tiempo perdido; bicameralismo abstracto, formal, sin contenido verdadero.

Esa es la verdad de las cosas en cuanto a los tiempos que han transcurrido. Hicimos un simulacro de trabajo en la Comisión, recibiendo gente, discutiendo entre nosotros, pero a la hora de la verdad, que es cuando hay que decir: "Modificamos esto; modificamos aquello", se dijo: "Se vota como viene". Se terminó la discusión y, entonces, todo ese tiempo de deliberaciones, de recibir delegaciones, de discutir entre nosotros y de conversar fue absolutamente inútil, se perdió porque había una decisión política previa que era votar la iniciativa tal como venía y es lo que se hará hoy.

Nada más.

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

—Setenta y tres en setenta y ocho: AFIRMATIVA.

En discusión particular.

**SEÑOR RUBIO (Eduardo).**- Pido la palabra para fundar el voto.

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

**SEÑOR RUBIO (Eduardo).**- Señor presidente: no intervinimos ni participamos del debate; no somos parte de la Comisión pero, por coherencia, cuando se trató en la Cámara la creación del servicio descentralizado de la Fiscalía, manifestamos nuestro voto contrario a todo el proceso.

El nuevo Código del Proceso Penal y ahora esta reglamentación forman parte de un mismo camino que hemos definido como de concentración del poder acusatorio del Estado, de manera tremendamente peligrosa para las libertades democráticas, a través del fiscal General de la Nación. En esta reglamentación se abona y se abunda en ese sentido. Por tanto, nuestro voto en general ha sido por la negativa y también lo será en particular para cada artículo.

**SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).**- Pido la palabra para una cuestión de procedimiento.

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

**SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).**- Señor presidente: mociono para que se suprima la lectura y se vote en bloque, aunque sé que algunos legisladores tienen artículos para desglosar.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Pido la palabra.

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

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Señor presidente: aceptamos el procedimiento propuesto, pero vamos a pedir el desglose del literal A) del artículo 13, y de los artículos 19, 45, 47, 51, 67, 68, 70 y 71, que vamos a votar negativamente.

**SEÑOR RADÍO (Daniel).**- Pido la palabra.

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

**SEÑOR RADÍO (Daniel).**- Señor presidente: para ser consecuentes con lo que votamos en la Comisión, quiero aclarar que son precisamente los artículos cuyo desglose pedimos en la Comisión y no votamos.

**SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).**- Se va a votar.

—Setenta y cinco en setenta y nueve: AFIRMATIVA.

De acuerdo con lo resuelto por la Cámara, se va a votar el proyecto en bloque, desglosando el literal A) del artículo 13, y los artículos 19, 45, 47, 51, 67, 68, 70 y 71.

—Setenta y cuatro en setenta y nueve: AFIRMATIVA.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el literal A) del artículo 13.

—Cuarenta y nueve en setenta y nueve: AFIRMATIVA.

**SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).**- Solicito que se vote en bloque el resto de los artículos desglosados.

**SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).**- Se va a votar.

—Setenta y seis en ochenta: AFIRMATIVA.

De acuerdo con lo resuelto por la Cámara, se van a votar en bloque los artículos 19, 45, 47, 51, 67, 68, 70 y 71.

—Cuarenta y nueve en ochenta y uno: AFIRMATIVA.

Queda sancionado el proyecto y se comunicará al Poder Ejecutivo.

**SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).**- ¡Que se comunique de inmediato!

**SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).**- Se va a votar.

—Setenta y ocho en ochenta y dos: AFIRMATIVA.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Pido la palabra para fundar el voto.

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

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Señor presidente: utilizando la vía del fundamento de voto, y en el mismo sentido de lo que hace algunos instantes manifestó el señor diputado Radío, queremos dejar constancia de que a la hora de la votación particular hemos replicado el mismo temperamento de los tres representantes del Partido Nacional en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración durante el tratamiento de este tema.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR PASQUET (Ope).**- Pido la palabra para fundar el voto.

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

**SEÑOR PASQUET (Ope).**- Señor presidente: los fundamentos técnicos de nuestro voto negativo fueron expuestos en el curso del debate. Sin embargo, queremos poner énfasis en la negativa a la solución consagrada por el artículo 19 en lo que hace a la integración del Consejo Honorario que asesorará al Fiscal de Corte en materia de instrucciones generales y hacer la salvedad de que, en algún caso, podemos tener dudas acerca de la pertinencia o la corrección de la solución que se consagra en el texto. Pero más allá de cualquier reparo técnico, lo que expresamos con nuestro voto negativo es la disconformidad con el procedimiento que se ha seguido y nuestra convicción de que se hubiera podido mejorar significativamente este proyecto destinándole mayor tiempo de estudio, por supuesto, dentro de lo razonable. Lamentamos que no se haya dado a todos la oportunidad de mejorar el texto que vino del Senado.

**SEÑOR MENDIONDO (Dari).**- Pido la palabra para fundar el voto.

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

**SEÑOR MENDIONDO (Dari).**- Señor presidente: había solicitado la palabra con anterioridad, pero la Mesa -preocupada por otras cuestiones- no me tuvo en cuenta.

Quiero referirme al proyecto de ley relativo al Poder Judicial. Brevemente, voy a formular convalidaciones políticas -no técnicas, no profesionales- porque debo reconocer ante la Cámara de Diputados que este no es mi palo.

Debo manifestar que aceptar planteamientos políticos supondría una complicidad, a la que no estoy dispuesto. Aquí se ha dicho que hubo una convalidación de determinadas leyes cuando, con el advenimiento de la democracia, se instalaron el Senado y la Cámara de Diputados, o sea, el Parlamento. Es cierto, señor presidente, pero también es verdad que ese fue un período de transición muy especial en el país, que hay que recordar. Debemos tener presente en la memoria de que en ese período empezó a funcionar la democracia y también el Poder Legislativo, pero con políticos proscritos. Destaco a tres: Wilson Ferreira Aldunate, el doctor Jorge Batlle y el general Líber Seregni, por no hablar de Dari Mendiondo, que estaba proscrito por haber sido edil desde el año 1971 y la dictadura haber disuelto las cámaras legislativas, intervenido las Intendencias y disuelto las Juntas Departamentales de todo el país. Esa fue una etapa de transición en la que no solo se convalidaron esas leyes, sino otras. También se generó un espacio de conversación, de diálogo, de cogobernabilidad en democracia: la Conapro. Ese período especial permitió que en algunos entes del Estado, una vez que hubo ganado la Presidencia de la República el doctor Julio María Sanguinetti, hubiese directores frenteamplistas, particularmente en AFE, Ancap y la dirección de la Conapro.

Fue una etapa excepcional. Lamentablemente, el espíritu de la Conapro no se mantuvo y las mayorías parlamentarias de aquel entonces no se abocaron a legislar sobre este tema que hoy el Senado nos plantea en un proyecto al que respaldo y por eso he votado.

—Este proyecto no es maximalista; por el contrario, es abierto, ya que en su fundamentación dice claramente que en la experiencia de aplicación de este proceso se irán viendo las fallas e insuficiencias, y que todas las bancadas del Parlamento estarán sensibles a resolver lo que es mejor para el país.

Muchas gracias, señor presidente.