



REPÚBLICA ORIENTAL  
DEL URUGUAY



Cámara de Representantes  
Secretaría

**COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DEL  
PROYECTO DE LEY CON DECLARATORIA  
DE URGENTE CONSIDERACIÓN**

**PROYECTO DE LEY CON DECLARATORIA DE URGENTE  
CONSIDERACIÓN (C/370/2020)**

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 18 de junio de 2020

(Sin corregir)

Presiden: señores Representantes Alejo Umpiérrez (Presidente), Alejandro Sánchez (Vicepresidente) y Gerardo Amarilla (Presidente Ad-hoc).

Miembros: los señores Representantes Gonzalo Civila López, Inés Cortes, Lucía Etcheverry Lima, Daniel Gerhard, Rodrigo Goñi Reyes, Eduardo Lust Hitta, Verónica Leticia Mato Correa, Ana María Olivera Pessano, Gustavo Olmos, Ope Pasquet Iribarne, Daniel Peña Fernández, Iván Posada, Alicia Porrini, Juan Martín Rodríguez Da Costa Leites, Conrado Rodríguez, Sebastián Sabini, Martín Sodano, César Enrique Vega, Pablo Viana y Álvaro Viviano.

Asisten: los señores Representantes Pedro Irigoín, Lilián Galán, Laura Burgoa, Mario García, Cecilia Cairo, Walter Cervini, Ruben Bacigalupe, Cecilia Bottino, Gabriel Otero, Gabriel Gianoli, Micaela Melgar y Margarita Libschitz.

Invitados: Por la Fiscalía General de la Nación Jorge Díaz, Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación; Ariel Cancela, Fiscal Adjunto de Corte; Patricia Marquisá, Directora del Sistema Penal Acusatorio y Valeria Bovio, Integrante de la Unidad de Litigación Estratégica.

Por la Universidad Tecnológica Graciela do Mato, Consejera; Rodolfo Silveira, Consejero; Amadeo Sosa, Director de Educación; Rossana Santomauro, Directora de Servicios Corporativos y Gabriel Delpiazzo, asesor legal.

Por la Universidad de la República Rodrigo Arim, Rector; María Simón, Decana de Facultad de Ingeniería; Ana Frega, Decana de Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; Mariana Gulla, Directora General de Jurídica; Alejandro Bielli, Orden Docente del Consejo Directivo Central; Ana Laura Mello, Orden de Egresados del Consejo Directivo Central; Mariana Caffa, Orden de Estudiantes del Consejo Directivo Central y Gonzalo Vicci, Integrante de la Mesa de la Asamblea General del Claustro.

Por el Ministerio de Desarrollo Social Pablo Bartol, Ministro; Armando Castaingdebat, Subsecretario; Nicolás Martinelli, Director General y Santiago Caramés, asesor. Por el Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay Pablo Abdala, Presidente; Aldo Velázquez, Vicepresidente, Natalia Argencio, Directora y Valeria Carballo.

Por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas Luis Alberto Heber, Ministro; Juan José Olaizola, Subsecretario; Juan Curbelo, Presidente de la Administración Nacional de Puertos; y Asesora del señor Ministro Verónica Fernández.

Secretarios: señora Doris Muñoz Varela y señor Guillermo Geronés.

Prosecretarias: señoras Jeanette Estévez, Joseline Rattaro y Lourdes Zicari.

**COMISIÓN ESPECIAL PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY  
CON DECLARATORIA DE URGENTE CONSIDERACIÓN**

(Sesión del día jueves 18 de junio de 2020)

(Asiste una delegación de la Fiscalía General de la Nación)

**SEÑOR PRESIDENTE (Alejo Umpiérrez).**- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 13)

—La Comisión da la bienvenida a una delegación de la Fiscalía General de la Nación, integrada por el doctor Jorge Díaz, fiscal de Corte y procurador General de la Nación; el doctor Ariel Cancela, fiscal adjunto de Corte; la doctora Patricia Marquisá, directora del Sistema Penal Acusatorio, y la doctora Valeria Bovio, integrante de la Unidad de Litigación Estratégica.

Queremos conocer su opinión sobre los artículos del proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración, ya aprobado por la Cámara de Senadores, relativos al sistema procesal penal.

**SEÑOR DÍAZ (Jorge).**- En primer lugar, quiero agradecer la invitación a comparecer en esta comisión especial. Como saben quienes hace varias legislaturas que están aquí, para nosotros siempre es un honor concurrir a esta Casa. Desde siempre hemos dicho que en tanto y en cuanto funcionarios públicos, cuya designación y permanencia en el cargo no está sujeta al escrutinio popular, concurrir a esta Casa, donde trabajan los más directos representantes del pueblo, siempre es un honor. Además, es buen lugar para hacer una rendición de cuentas. El mecanismo más sano en una democracia es que los servidores públicos rindamos cuenta, y qué mejor que hacerlo en esta Casa.

En segundo término, y si me lo permiten, voy a aprovechar esta comparecencia para hacer un reconocimiento público a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación por el trabajo realizado hasta ahora durante la emergencia sanitaria y la pandemia.

El día 13 de marzo se declaró la emergencia sanitaria. El domingo 15 de marzo adoptamos las medidas sanitarias de protección para nuestros funcionarios y para seguir llevando adelante una tarea que es esencial en un Estado democrático de derecho: la investigación y la persecución criminal. Desde ese momento -podemos decirlo con satisfacción- protegimos a nuestros funcionarios y seguimos llevando adelante la tarea que la ley nos ha asignado.

Desde el día 6 de mayo estamos trabajando, no diría con normalidad pero sí prácticamente con el 80% de los funcionarios de la Fiscalía en forma presencial, y el 10 % a través de teletrabajo. En esta semana pasaríamos a trabajar al 100% en alguna tarea que hasta el momento no hemos estado desarrollando a los efectos de reducir el flujo de personas que asisten a la Fiscalía. Creo que en el día de hoy eso va a quedar totalmente regularizado.

También quiero decir que en estas circunstancias de emergencia sanitaria y de pandemia los funcionarios de la Fiscalía General siguieron trabajando con compromiso y responsabilidad, a tal punto que los índices de rendimiento se han mantenido. Me parece importante señalar que se ha mantenido la cantidad de noticias criminales que han ameritado al menos una imputación y el porcentaje de denuncias aclaradas. Es más: en el mes de abril llegamos a máximo histórico; es cierto que en esto ha contribuido la disminución de las denuncias.

Por lo tanto, quiero hacer este especial reconocimiento, sobre todo, a los funcionarios que, además, durante los últimos dos meses han recibido una rebaja salarial importante. En consecuencia, cuando durante una emergencia sanitaria un funcionario trabaja, mejora su rendimiento y, además, se le reduce el salario, lo menos que puede hacer su jerarca es un reconocimiento público.

(Diálogos)

—Quiero dejar constancia de que me aclaran que la misma rebaja salarial sufrieron los señores legisladores. Lo entiendo, pero yo tengo que defender a los míos.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Lo peligroso, señor fiscal, es que eso pueda ser algo permanente; menos salario y mayor rendimiento podría ser una mala idea.

(Hilaridad)

**SEÑOR DÍAZ (Jorge).-** Yo quiero resaltar la responsabilidad y el rendimiento de los funcionarios porque realmente su compromiso ha sido a prueba de todo.

Ingresando en el tema que nos convoca, debo decir que en materia de seguridad pública el proyecto de ley de urgente consideración toca un conjunto de normas: el Código Penal, el Código del Proceso Penal, la Ley de Procedimiento Policial, la Ley Orgánica Policial, el decreto ley sobre estupefacientes, el Código de la Niñez y la Adolescencia, la ley que regula el sistema carcelario, la ley que regula la redención de pena por trabajo o estudio.

Es casi imposible abarcar en una sola comparecencia todas las disposiciones que directa o indirectamente podrían estar incluidas dentro del concepto de seguridad pública.

Por lo tanto, vamos a referirnos estrictamente a las modificaciones procesales, que son las que impactan en forma más directa en el funcionamiento de la Fiscalía y haremos una breve referencia a alguna disposición penal. Luego quedaremos a disposición de los señores legisladores para contestar todas las preguntas que se nos quiera formular.

Lo primero que quiero decir es que las modificaciones procesales son en parte -no digo únicamente- consecuencia de un relato que se instaló en el país y a partir de noviembre de 2017. Se trata de un relato que se instaló en la sociedad uruguaya y que nosotros siempre contradecimos, en cuanto a que a partir de la implementación del nuevo Código del Proceso Penal se produjo, como consecuencia inmediata, la disminución de la cantidad de personas privadas de libertad y que esa es la causa directa del aumento de los delitos.

Al día de hoy la realidad indica que con la misma normativa procesal el número de privados de libertad no solamente no disminuyó sino que aumentó. Actualmente, tenemos más 12.100 privados de libertad, es decir, más de un 10% que el 1º de noviembre de 2017.

Además, la realidad indica que desde 1985 hasta la fecha, aunque con distinto ritmo, los delitos siempre han crecido y el número de privados de libertad también. O sea que la relación directa entre una cosa y otra es, al menos, discutible.

Entonces, si con la misma normativa procesal, el número de privados de libertad aumenta y los delitos no disminuyen, esa es la prueba del nueve de que el relato que se instaló de usar como chivo expiatorio o de cuestionar a la normativa procesal como causa de los problemas de seguridad era al menos discutible, por no decir inexacto.

Lo cierto es que ese relato se instaló y, como consecuencia, hemos asistido a sucesivas modificaciones a la normativa procesal. Esta es la cuarta, quinta o sexta modificación.

En ese contexto, la Fiscalía General de la Nación quiere dejar constancia pública de que ha sido escuchada. Cuando en el mes de febrero el entonces presidente electo, hoy presidente de la República, dio a conocer el texto del anteproyecto de ley de urgente consideración, la verdad es que nos asustamos. Por ese motivo, pedimos a nuestros servicios que hicieran un informe jurídico respecto de las modificaciones, y un informe de impacto. Y

comprobamos que el impacto era altamente negativo, a tal punto, que tanto la Fiscalía como la asociación de fiscales salimos a decir públicamente que esto iba a llevar al colapso del sistema. | Solicitamos una entrevista con el señor presidente electo en ese momento. Fuimos recibidos, escuchados y debemos decir que de febrero a abril hubo un cambio sustantivo importante. No es igual el proyecto de abril que el proyecto de febrero y, luego, en la discusión del Senado, fuimos escuchados nuevamente y se incorporó un conjunto de disposiciones que tanto la Fiscalía General de la Nación, la Asociación de Fiscales del Uruguay, la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay y la Asociación de Magistrados Judiciales del Uruguay fuimos proponiendo a lo largo del debate.

Por lo tanto, esa es la primera cuestión que debemos dejar en claro públicamente. No es un *acting*, sino que, efectivamente, fuimos escuchados y muchas de esas disposiciones que propusimos fueron incorporadas.

Ingresando a las normas procesales, comenzaremos por el artículo 17, que modifica el principio de oportunidad.

En el proyecto original se eliminaba el principio de oportunidad. En realidad, el principio de oportunidad existe en todos los sistemas procesales del mundo, por la sencillísima razón de que no existe sistema procesal en el mundo que sea capaz de perseguir todos los delitos que se cometen en una sociedad al mismo tiempo, con la misma cantidad de funcionarios y con la misma intensidad. De hecho, en el sistema anterior, en el que no estaba regulado el principio de oportunidad, la realidad indicaba que todos los operadores del sistema de justicia aplicaban el principio de oportunidad, es decir, aplicaban un principio que no estaba regulado en la ley. ¿Cómo lo aplicaban? Era muy común ver en los presumarios judiciales que el fiscal solicitara el archivo de un expediente en el que estaba claro que se había cometido un delito y en el que estaba plenamente identificado el responsable, pero como era un delito menor, de bagatela, el fiscal decía que, por razones de sana política criminal solicitaba el archivo de las actuaciones. Ese dictamen obligaba al juez, quien lo archivaba.

Muchas veces el fiscal pedía el procesamiento y era el juez quien decía que, por razones de sana política criminal, se archiva el caso. Por lo tanto, el principio de oportunidad se aplicaba sin norma legal habilitante, sin causales expresas; se aplicaba a ojo de buen cubero, a criterio del operador del sistema. Se aplicaba conforme al criterio de política criminal que tenía ese fiscal y sin controles, porque salvo que el fiscal pidiera el procesamiento y el juez archivara el caso -allí el fiscal podía llegar a apelar y era revisable por un tribunal-, si el

fiscal pedía el archivo por razones de sana política criminal, ese pedido era absolutamente irrecurrible y lo máximo que se podía hacer, en algún caso, era denunciar al fiscal ante el jerarca para ver si había algún tipo de infracción administrativa. Desde que tengo memoria, no conozco ningún caso de procedimiento disciplinario administrativo a un fiscal por haber archivado un expediente por razones de política criminal.

Por tanto, no tenía regulación legal, se aplicaba igual, sin causal, a criterio del operador y no había control. ¿Qué hizo el CPP? Estableció un principio de oportunidad con causales expresas de en qué casos se puede aplicar. En primer término, da seguridad jurídica: no depende del humor del operador, sino de un criterio legal.

En segundo lugar, establece un control, porque es revisable desde el punto de vista jurisdiccional, ya que se puede presentar ante el juez para pedir que se revise. De hecho, en los últimos días ha habido casos de público conocimiento en los que se ha aplicado esta revisión y, además, al jerarca del servicio para ver si existe algún tipo de irresponsabilidad administrativa.

La derogación volvía al estado anterior, porque era falso que se dejara de aplicar el principio de oportunidad. Volvíamos al estado de aplicarlo sin causales, sin habilitación legal y sin controles. Por lo tanto, mantenerlo es realmente sabio de parte del legislador, aunque es un procedimiento sumamente engorroso. Creo que debería buscarse un procedimiento bastante más sencillo que este. La pregunta que uno se hace es si, en definitiva -porque cuando hablamos de principio de oportunidad nos referimos a la política criminal o a las razones de política criminal-, lo que correspondería analizar es si es el Poder Judicial el que debe determinar que por razones de política criminal no debe aplicarse el principio de oportunidad. Parecería ser que, en principio, el juez debería quedar reservado a la hora de resolver el conflicto y no a la hora de determinar principios de política criminal, que más bien parecen instrumentos reservados al Poder Ejecutivo, a los órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo. Esa es una discusión interesante, pero saludamos que haya quedado así.

Quizás en el futuro haya que pensar en un procedimiento más sencillo y más rápido.

Respecto del artículo 18, modifica el artículo 54. Esta es otra modificación que creo que tiene un efecto simbólico, más que otra cosa -lo digo con toda franqueza-, porque el artículo 18 actual establece que el policía tiene que informar inmediatamente al fiscal y ahora se modifica el "inmediatamente" por un plazo no mayor a cuatro horas. Parece ser que estamos preocupados

por ver qué plazos se toma el policía para llamar al fiscal. En realidad, con la disposición anterior no había ningún tipo de problema porque, en definitiva, lo que ha sucedido hasta ahora ha sido que la Fiscalía ha entendido desde siempre que, como el Sistema de Gestión en Seguridad Pública y el sistema de información de la Fiscalía están montados y operan, desde el momento en que cualquier ciudadano hace una denuncia en la Seccional 1ª de Montevideo o en la Seccional 6ª de Fraile Muerto -en mi pueblo natal- y el policía da *enter* a esa denuncia, esta ingresa al sistema de la Policía y al sistema de la Fiscalía. Eso luego es revisado a nivel central por la Fiscalía, independientemente de que el policía llame o no al fiscal.

El otro mecanismo, concomitantemente con este -si el hecho amerita la suficiente gravedad o si el policía necesita una instrucción o alguna medida de investigación, en la cual tenga que intervenir el fiscal o, eventualmente, un juez-, es una doble comunicación: virtual y personal.

Para esa comunicación personal rige el sentido común. Si es un homicidio, los policías no esperan cuatro horas, lo llaman inmediatamente porque, de hecho, el fiscal además se constituye con la Policía Científica, etcétera. Si es un delito de menor entidad no lo llaman a la hora tres, lo llaman a la hora 8 y seguramente en ese caso ese policía estará violando esta norma porque habrán pasado más de cuatro horas.

Este plazo de cuatro horas es muy simbólico, pero no tendrá un efecto práctico. Lo único es que nos va a generar algún ruido con la Policía si algún día un policía se demora y lo agarra el fiscal. No sé si me explico en lo que estoy diciendo.

Creo que el sistema actual, que está vigente, no genera ningún ruido y este plazo de cuatro horas creo que sí va a generar ruido. Como decimos en la jerga interna, va a ser una norma "despierta fiscales", porque lo que vamos a lograr es que el policía, a la hora tres, para cubrirse, llame al fiscal para informarle de un hecho sobre el que, muchas veces, no va a poder decir absolutamente nada. Es una norma poco práctica y la verdad es que no entiendo mucho por qué se cambia si el sistema actual está funcionando sin dificultades.

El artículo 19 deroga los artículos 55 y 56 del CPP que regulaban el control de identidad. En realidad, no hay ningún problema porque se derogan del CPP pero se regulan en la Ley de Procedimiento Policial y está bien porque el control de identidad no es una medida de investigación, sino de prevención. Eventualmente, luego podrá terminar en una medida de investigación si de ese control de identidad surge, por ejemplo, que la persona está requerida o si del

registro surge que, eventualmente, puede portar un arma o algún efecto hurtado. En esos casos, esa norma de prevención puede derivar en una diligencia de colección de evidencia. En principio, los requisitos para hacer un control de identidad está bien que se regulen en la Ley de Procedimiento Policial, porque es una facultad autónoma de la Policía y porque, en definitiva, no debería estar regulada en una norma que regula el proceso penal. No tenemos mayores objeciones al respecto.

El artículo 20 modifica al artículo 57 del CPP y es otra norma que tampoco entendemos mucho, pero que está acá. Se incorpora al artículo 57 la posibilidad de que el fiscal de Corte dicte instrucciones generales a la Policía. No tiene nada que ver con las instrucciones generales que dicta el Consejo Honorario de Instrucciones Generales de la Fiscalía a los fiscales. Esta es una norma. Se ha dictado una sola instrucción general por parte del fiscal General a la Policía, que lo que hace es recoger los protocolos de investigación que fueron previamente acordados entre el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación. Lo que le indica por esa vía es que, en la investigación de tales y cuales delitos, siga este procedimiento. Son instrucciones de procedimiento de investigación. Es la única que se ha dictado hasta la fecha, pero se le agrega que no podrán afectar ni menoscabar en forma directa la independencia de los fiscales. No entiendo cómo una instrucción general dictada por el fiscal general a la policía puede afectar la independencia del fiscal. Pero, bueno, así está establecido.

Aprovecho la oportunidad que me brinda la emisora amiga -como decíamos en campaña- para decir que tampoco las instrucciones generales que dicta el Consejo Honorario de Instrucciones Generales -que están recogidas en la Ley N° 19.483, ley del estatuto de los fiscales- vulneran la independencia técnica, porque está a resguardo, establecido claramente en la ley; para un fiscal, en un caso concreto, no hay autoridad en la República, ni interna ni externa a la Fiscalía, que le pueda decir qué es lo que tiene que hacer. En el caso concreto, el fiscal tiene la más absoluta, total y completa independencia para decidir si esos hechos son delito, si hay prueba de que son delito y quién es su autor.

Por tanto, me parece que esta incorporación no tiene mucho sentido, pero así vino en el proyecto del Poder Ejecutivo.

El artículo 21 establece como facultad autónoma a la autoridad administrativa la posibilidad de interrogar a los indagados, previa lectura de derechos. Este artículo genera, no ruidos, sino terremotos en la Academia, en la Asociación de Fiscales, entre los jueces, los defensores y demás. Acá hay

un problema jurídico; hay un problema ideológico, diría, en el sentido prístino de la palabra, pragmático, que de alguna manera hay que resolver, y quiero plantearlo con la más absoluta franqueza. Lo ideal es que la policía no tenga como potestad autónoma la facultad de interrogar. Acá hay dos cosas: la facultad de interrogar y si tiene que estar presente el abogado. Una cosa va de la mano con la otra. Uno puede decir: "La policía puede interrogar, pero siempre debe estar presente el abogado". ¡Ah, bueno!... Hay dos sistemas. Por ejemplo, dentro de los sistemas acusatorios, podemos citar a *Scotland Yard*, en Inglaterra: tiene potestades investigativas; prácticamente, son cuasi fiscales e interrogan en presencia del abogado; en el sistema americano es distinto. O sea, hay modelos distintos, pero el abogado está presente.

La cuestión está en definir dos cosas. ¿Debe ser una potestad autónoma de la policía? A mí si me preguntan, en el mundo ideal, digo: "No". Pero el problema real es que no tenemos el número suficiente de fiscales como para que cada caso vaya directamente al fiscal. Entonces, se produce un filtro que termina traduciéndose, de alguna manera, en impunidad. Es así.

Por lo tanto, si no tenemos el número suficiente de fiscales ni de defensores -esta es la otra pata; ¿tiene que estar presente o no el defensor?-, si nosotros decimos que la policía tiene la potestad autónoma de interrogar, pero tiene que estar presente el defensor -desde el punto de vista ideológico y jurídico es deseable que así sea; debería ser así-, la consecuencia práctica de esa disposición será que la policía no podrá interrogar. Defensa pública hay solamente en las capitales del interior o en algunos lugares y el número de defensores públicos es absolutamente insuficiente. Por ejemplo, me consta que el señor presidente es de Lascano; bueno, la policía de Lascano no podría interrogar porque en esa localidad no hay defensa pública.

Colocar como condición indispensable que el defensor tiene que estar presente implica, indirectamente, que se tenga que hacer lo que no se quiere hacer. Hay que resolverlo de alguna manera. Como no vamos a crear un número de fiscales ni de defensores suficientes como para que puedan estar en todas las comisarías -además, por la situación económica en que se encuentra el país-, tenemos que resolverlo de alguna manera. Una de las formas sería dejarlo como está y que la policía pueda interrogar por atribución delegada del fiscal y no por potestad autónoma -en definitiva, esa es la discusión-, y la otra, sería establecer que la policía pueda interrogar previa lectura de derechos. Esto es sistema anglosajón puro y sistema americano puro, llámenle como le llamen, le guste a quien le guste. En el sistema americano está lo que se conoce como la enmienda Miranda, que implica una lectura previa de derechos. Luego de esa lectura previa, la policía tiene

efectivamente la potestad autónoma de interrogar. Eso se llama enmienda Miranda, corte Warren, en Estados Unidos. Como le gusta decir a algún radioaficionado por ahí, esto es yanqui puro.

Ahora bien: la lectura de derechos no puede ser simplemente una mera constancia, es decir, poner en el acta que se le leyeron los derechos, pero de repente no se le leyó nada. Previendo esto, la jurisprudencia americana -ya que estamos hablando de una norma que tiene ese origen- exige un alto estándar de acreditación de que hubo lectura de derechos cuando se interrogó al imputado sin la presencia de su abogado en sede policial. Si esta norma se aprueba como está, yo creo que en el Consejo de Instrucciones Generales vamos a tener una discusión interesante respecto a cuál es el estándar que se va a exigir. No podemos imponer un estándar a los jueces, pero sí podemos establecer que los fiscales exijan un estándar a la hora de acreditar que efectivamente hubo lectura de derechos, y cómo se acredita. Digo esto con total claridad. Después puedo contestar las dudas que ustedes tengan.

Acá hay un componente pragmático que indica seguir un determinado contenido de una norma. No hay otra manera de hacerlo. Es importante señalar cuáles son las consecuencias. Acá se despierta la expectativa que lleva a pensar: "Ah, la policía puede interrogar; entonces, podrá obtener la confesión, la reina de las pruebas", lo que todo policía del sistema antiguo -y algunos de ahora- buscan, y también los periodistas. La pregunta corriente es: "¿El hombre que mató a los marinos, confesó?". "No. ¿Sabe qué? Ni siquiera le tomamos declaración". Porque la declaración del imputado es un mecanismo de defensa, es una prueba de la defensa, no de la fiscalía. El imputado declara si su defensa quiere que lo haga; si no, no declara.

La autoincriminación en sede policial -"la confesión", como le llama la prensa- no tiene ningún valor. El individuo puede ahora, con esta modificación, y también podía antes, en el sistema antiguo, decir en la comisaría: "Yo maté al Papa Francisco". Luego, iba al Juzgado y decía: "Mire, ¿sabe qué?, me pegaron, me amedrentaron". O como me dijo uno una vez: "Les dije a las dos de la mañana que había sido yo para que me dejaran dormir". Yo le había preguntado: "¿A usted le pegaron?" Y me contestó: "No me tocaron, doctor, pero eran las dos de la mañana y me seguían preguntando y preguntando, y les dije, 'Fui yo', y me dejaron dormir. Yo sabía que hoy venía acá y decía que no, y ya estaba".

La autoincriminación en sede policial no valía antes, no vale ahora y no va a valer después. Porque el sujeto puede decir en la comisaría o en la fiscalía, "Fui yo", pero luego no declara en juicio. Y no hay confesión, porque

jurídicamente la confesión es la que se brinda en presencia del abogado ante el juez competente, salvo que cambiemos el mecanismo de la confesión. Ese es otro tipo de modificaciones que, válgame Dios, no lo estoy proponiendo; simplemente lo estoy dejando de manifiesto.

Por lo tanto, la autoincriminación no es problema, porque no es válida o no tiene efecto jurídico. ¿Cuál es el problema? La evidencia que se colecciona como consecuencia de la autoincriminación, por ejemplo, "Fui yo y el arma está atrás del árbol" o "Yo soy narco y la droga está en el baúl". Si no se hace lectura de derechos y no está acreditado que hubo lectura de derechos, y esa autoincriminación fue expresada ante un policía sin la presencia de su abogado, vamos a tener un lío fenomenal.

Si se aprueba esta norma tal como está -repito que tiene fuerte contenido pragmático; hay varios abogados en esta Comisión, que conozco desde hace muchísimos años, y sé que si les pregunto mano a mano me van a decir que lo ideal es que esté el abogado, pero hay un fuerte contenido pragmático que llevará a disponer otra cosa- tendremos que regular claramente el contenido de la lectura de derechos. Porque la lectura de derechos es: "Tiene usted derecho a permanecer callado" -derecho al silencio; consagrado expresamente en el código-; "Tiene usted derecho a un abogado" -está consagrado en el código. Ahora, si al individuo no le dicen eso, si no hay una lectura de derechos, esa autoincriminación no tendrá ninguna consecuencia, pero tampoco la tendrá la evidencia derivada de la autoincriminación. No sé si soy claro; espero haberlo sido. Si es necesario, podemos seguir aclarando a través de alguna pregunta.

Los artículos 22, 23 y 24 modifican lo relacionado con los registros de lugares, personas y automóviles, si no me equivoco. No voy a hacer ninguna propuesta concreta pero, en algún momento, debemos ponernos de acuerdo respecto a cuál es el requisito habilitante para ello. En el derecho anglosajón todo el mundo sabe lo que es causa probable -no hay un abogado que no lo sepa- y cuáles son los estándares que la acreditan. La causa probable amerita la detención, el registro, que el juez pueda dictar orden de allanamiento, etcétera. Nosotros no tenemos un concepto de causa probable. ¿Cuál es el problema de estas disposiciones que están en el código y, a su vez, en la ley de procedimiento policial? En la redacción sustitutiva del artículo 189, que figura en el artículo 22, se habla de "motivos suficientes"; en la redacción sustitutiva del 190, de "fundadas razones"; en el 191, de motivos razonables, y en el 59, "de quien existan indicios". Todo son conceptos jurídicos indeterminados, igual que la causa probable, pero tenemos que buscar unificar criterios y que el legislador, de alguna manera -no estoy proponiendo que lo

hagan acá, porque no dan los tiempos-, en una revisión posterior, establezca cuál es ese concepto jurídico. Necesariamente tendrá que ser indeterminado, pero habrá que establecer pautas para determinarlo y concretarlo, que habiliten, ni más ni menos, el registro personal, de vehículos, etcétera. Hago la sugerencia, pero hay que sentarse con tiempo porque habrá que tocar la ley de procedimiento policial, el Código del Proceso Penal y la Ley Orgánica Policial. Quiero que quede asentado que son muchos conceptos jurídicos indeterminados. Quizás el legislador quiera decir lo mismo en todos, pero sería bueno que se precisara.

El artículo 25 agrega la caución juratoria para la salida del país. Eso no nos cambia sustancialmente mucho. No conozco ningún caso de autorización para salir del país con caución juratoria, pero es bueno tener ese instrumento.

Los artículos 26 y 27 modifican el proceso abreviado. Saludamos la modificación porque la limitación del proceso abreviado, tal cual estaba en el proyecto presentado en febrero, no tengan la menor duda, hubiera hecho colapsar el sistema. Entendemos que con esta modificación quedó una propuesta bastante razonable. Se habla del tipo básico, castigado con una pena no superior a cuatro años. Queda claro que todos los delitos que tengan un tipo base superior a cuatro años no ameritan proceso abreviado. Y en el Senado se resolvió con buen criterio la discusión en cuanto al homicidio especialmente agravado o al muy especialmente agravado; se generó una discusión en cuanto al homicidio especialmente agravado o el muy especialmente agravado -todos los que pasamos por facultad sabemos la discusión en cuanto a si son agravantes de homicidio o son subtipos- y creo que el legislador explicitó su criterio claramente diciendo: "El homicidio simple sí, pero el agravado y el especialmente agravado, no". Creo que la aclaración viene bien, resuelve esa eventual discusión y, en términos generales, no habrá mayores problemas con la aplicación del proceso abreviado.

El artículo 28 recoge algo que también saludamos, que fue planteado por muchas organizaciones que se vinculan con adolescentes. En dicho artículo se establece la procedencia del proceso abreviado para adolescentes que cometan infracciones a la ley penal. Lo saludamos por dos vías. Una de ellas es porque estamos filosóficamente de acuerdo. Si decimos que en virtud de su autonomía progresiva puede ser merecedor de una sanción penal, que inclusive puede llegar a ser privativa de libertad, me parece que debe tener la posibilidad de expresar su voluntad de hacer un proceso abreviado. La discusión es que se permite para los delitos graves y no para los gravísimos. Sé que la Asociación de fiscales tiene una propuesta de que no sea tan tajante entre grave y gravísimo, y permitirlo para algunos delitos y para otros no. Sería

interesante escucharla. Nosotros no trajimos una propuesta concreta. De todas maneras, reitero, es positivo; estamos filosóficamente de acuerdo y, además, es positivo porque resuelve la derogación de la suspensión condicional del proceso. El proceso de adolescentes, llevando todo a juicio oral, sin suspensión y sin abreviado, era realmente un caos. Íbamos directamente al colapso.

Hay una cuestión técnica, que podrá parecer menor: está regulado en el CPP. Lo lógico sería regular el proceso abreviado para adolescentes en el Código de la Niñez y la Adolescencia, donde está regulado el proceso de adolescentes y se hacen las remisiones. Es una cuestión técnica que los legisladores podrían salvar sin cambiar sustantivamente el contenido. El artículo 29 recoge el proceso simplificado. La verdad es que acá debemos recalcar nuevamente que fuimos escuchados, porque en el proyecto original, dicho esto con el máximo de los respetos, había cualquier cosa menos un proceso. Eso fue resuelto. Se recogieron todas las críticas durísimas que hicimos en un documento público, elaborado por el Instituto Uruguayo de Derecho Procesal, la Asociación de fiscales y la Asociación de defensores. Hay una sola cosa que no fue recogida y es el ámbito de aplicación. Sabemos que el proceso abreviado corre para todos los delitos, menos para aquellos. El proceso simplificado, tal como está redactado, es admisible para todos los delitos. Es decir, tiene el mismo ámbito de aplicación que el juicio oral, que es el que tiene las máximas garantías. Ahora bien, ¿cuál es el problema? Como no tiene ámbito de aplicación y puede ser impuesto en forma preceptiva al imputado, estamos quitando al imputado un derecho que hoy tiene. En el Código actual, el imputado acusado de cualquier delito, así sea el más leve, tiene derecho a juicio oral. Por ejemplo, si el imputado acusado del delito de amenaza o de daño simple, que se castiga con una pena de multa, dice: "No quiero hacer ningún acuerdo. No acepto acuerdo reparatorio; no acepto suspensión; no acepto abreviado. Quiero ir a juicio oral, porque soy inocente", hoy tiene derecho a eso. Va a juicio oral. Esa es una garantía esencial: cualquier imputado, acusado de cualquier delito, tiene derecho a ser juzgado en un juicio oral. Con esta modificación no, porque el juez lo puede disponer aun cuando la defensa esté en contra, y para todos los delitos.

En el proyecto original de la Fiscalía se establecía que esto era para los delitos flagrantes; es mucho más entendible que se aplique en un caso de flagrancia que para todos los delitos.

De todas maneras, no me quiero quedar en la crítica. Simplemente, lo planteo porque lo propusimos originalmente

Saludamos la incorporación de una nueva estructura y del proceso simplificado.

La otra crítica es que no entendemos por qué en el proceso simplificado se establece que si el magistrado entendiera que el acuerdo no cumple los requisitos legales del proceso abreviado, declarará su inadmisibilidad, determinando seguir por la vía del proceso simplificado si el fiscal lo solicita. Está bien; queda claro que esto se cumple si el fiscal lo solicita; si no, el magistrado no puede él, por sí mismo, elegir una vía procesal. Si no fuera así estaríamos dejando en manos del magistrado la determinación de la estrategia en juicio de las partes. Entonces, es el fiscal el que lo puede pedir, pero no entiendo por qué hay que asociar una cosa con la otra. En el caso del proceso abreviado está claro que si el magistrado entiende que no se cumple con los requisitos legales, lo rechaza. El magistrado puede rechazarlo porque hay atipicidad manifiesta, es decir, porque los hechos que se están imputando no son delito, porque el imputado presente en la sala diga que no le fueron explicados los alcances y las consecuencias o que no tuvo acceso a la carpeta. Cualquiera de esos requisitos habilita al juez a rechazar el proceso abreviado. Es más, el juez debe preguntar sobre todos estos extremos antes de admitir el proceso; debe tener la certeza de que hay voluntad expresa del imputado, de que se le explicaron sus derechos, de que se entrevistó con su defensor, de que conoce los hechos, de que conoce la carpeta y, además, él debe entender que efectivamente hay un delito, porque puede pasar que los hechos que narró el fiscal en su acusación en un proceso abreviado no sean delito. En ese caso, el juez debe rechazar. Es más, debe absolver.

Entonces, no entiendo por qué el rechazo al juicio abreviado; como que lo queremos mandar al simplificado. Pero, bueno, quedó redactado así.

El artículo 30 establece la condición del uso de los dispositivos electrónicos. En este punto sigo teniendo una duda. En el Senado señalamos que era preceptivo, porque así lo establecía el Código. Se eliminó la preceptividad, pero fíjense cómo quedó la redacción: "Para el otorgamiento de la concesión del régimen de salidas transitorias o de prisión domiciliaria, el tribunal competente dispondrá la aplicación de un dispositivo [...]". Parece que sigue siendo preceptivo o, al menos, genera la duda. La verdad es que si es preceptivo o si se interpreta que es preceptivo, lo que va a terminar pasando es que ante la ausencia de dispositivos y con una población carcelaria de más de 12.100 personas, empezaremos a restringir severamente las salidas transitorias. Entonces, la consecuencia será la restricción de las salidas transitorias y, además, otro problema: si yo, como defensor, pido una salida transitoria y me la niegan porque no hay dispositivos, porque el Estado no los

compró, yo puedo decir: "Entonces, déme la libertad, porque usted no me puede hacer rehén de su incumplimiento. Usted estableció una ley según la cual para dar una salida transitoria me tiene que poner un dispositivo, pero no compra los dispositivos. No es mi culpa que usted no tenga dispositivo". Y es muy probable que muchos jueces hagan lugar a eso.

Entonces, me parece que tiene que quedar claro que esto no es preceptivo. No sé si se entiende lo que estoy diciendo. Tiene que quedar claro que no es preceptivo.

El artículo 31 regula el régimen de la libertad a prueba. Lo saludamos. Es una especie de libertad vigilada un poco más restringida, pero si vamos a establecer mecanismos subrogatorios al cumplimiento de la pena controlados por la OSLA, tenemos que dotarla de recursos. De lo contrario, estamos haciendo trampas al solitario. Los regímenes de cumplimiento de pena sustitutivos de la privación de libertad o de cumplimiento de pena en libertad funcionan si son controlados; si no, es impunidad. Hay que decirlo con todas las letras. Si yo le digo a alguien que se puede ir en régimen de libertad vigilada o de libertad a prueba, pero resulta que nadie lo controla, entonces, es impunidad. Es más, es percibido como impunidad por parte de la población. Precisamente, si hablamos de derecho penal simbólico, esto tiene que quedar muy claro. Hay que dotar de recursos a la OSLA. Sé que esta no es la oportunidad -y no se trata de que quiera llevar agua para mi molino, porque la OSLA pertenece al Ministerio del Interior-, pero para tener mecanismos sustitutivos de la pena privativa de libertad, es decir, mecanismos de cumplimiento de pena en libertad -o sea, subrogado de la pena-, tenemos que dotar de recursos a los instrumentos encargados de controlar. Si no, es letra muerta.

Quiero que quede claro que de acuerdo con la forma en que esto está redactado, la libertad a prueba se puede establecer en el proceso abreviado, es decir, se puede pactar en el proceso abreviado; las dos partes, de común acuerdo, pueden pedir, si se dan los requisitos, que se establezca en la sentencia por parte del juez. Quiero que quede claro para que luego no haya sorpresas.

Se solucionó lo relativo al hurto. A nuestro juicio, era un dislate, una exageración, que la pena por hurto agravado no pudiera cumplirse en libertad a prueba. Imaginen que una persona que es primario comete un delito de hurto agravado; con lo establecido anteriormente no había posibilidad de que pudiera cumplir el régimen de libertad a prueba, por lo que no se tenía en cuenta que,

de repente, mandar a ese individuo a la cárcel era transformar a una persona que no tenía ningún antecedente prácticamente en un delincuente.

Se solucionó ese punto, pero incluimos el abigeato. Entonces, lo que ganamos en el repecho, lo perdimos en la bajada. Sacamos lo relativo al hurto especialmente agravado, pero tenemos el abigeato. Entiendo que el Poder Ejecutivo quiere mandar un mensaje claro en materia de seguridad rural; nosotros lo compartimos -participamos de la Comisión Nacional Asesora Honoraria para la Seguridad Rural, participamos de las comisiones departamentales, llevamos a cabo cursos de capacitación de los fiscales y de los policías en forma permanente y sistemática; es más, en el Consejo Honorario de Instrucciones Generales tenemos previsto discutir una instrucción sobre seguridad rural-, pero excluir el abigeato de la libertad a prueba parece mucho. Digo esto porque, como todos sabemos, hay delitos de abigeato y delitos de abigeato. Probablemente, en algún caso en particular, esto pueda tener el efecto contrario, terminando en la aplicación de un principio de oportunidad y con impunidad, porque la consecuencia, a veces, es más severa que el hecho. Simplemente, es una reflexión; los señores legisladores la tendrán en cuenta o no.

El artículo 32 deroga la libertad vigilada. Quiero manifestar claramente mi discrepancia, en el sentido de que no se dejó funcionar la última modificación que el legislador hizo. La libertad vigilada fue modificada el año pasado a propuesta de la Comisión de Seguimiento del CPP, integrada por la Suprema Corte de Justicia, el Ministerio del Interior y la Fiscalía. Hicimos una propuesta, que fue recogida en la legislatura pasada y, en realidad, funcionó durante unos meses. No hubo tiempo siquiera de evaluar el funcionamiento del régimen de libertad vigilada y ahora la derogamos. La verdad es que el funcionamiento de la libertad vigilada, conforme a la última redacción, de alguna manera explica el crecimiento de la población carcelaria. Quiere decir que si estaba funcionando no hubo una evaluación objetiva de la aplicación del instituto. Pero, bueno, esas son las reglas de juego.

El artículo 33 refiere a la suspensión condicional del proceso. Más allá de que pueda ser considerado un saludo a la bandera, queremos manifestar nuestra más profunda, completa y total discrepancia con la eliminación de la suspensión condicional del proceso. Compartimos la posición de la Asociación de Fiscales, de la Asociación de Magistrados Judiciales, de la Asociación de Defensores, es decir, de todos los operadores del sistema. Consideramos que la suspensión condicional del proceso es un instrumento válido, un formidable instrumento. Lo que nosotros advertimos es que pasa lo mismo que con las modificaciones al CPP. Por un lado, se impuso el relato -no importa si es

verdad o no, pero se impuso como relato- de que el responsable de los problemas de seguridad era el CPP y, entonces, había que cambiarlo. Y, por otro, hubo cinco resoluciones -no son más que cinco, señor presidente-, cinco malas resoluciones de conflictos, que fueron caricaturizadas, porque eran caricaturizables. Estoy hablando, básicamente, del famoso caso de la torta frita, del hurto del auto y de su lavado, y de cuatro o cinco casos más. O sea que, en base a cinco resoluciones, eliminamos un instituto que se aplicó en forma progresiva, en forma masiva y acertada por parte de los fiscales en todo el país a lo largo de todo este tiempo y que resolvió un montón de problemas.

Entonces, me parece que hay mucho de simbolismo en esta eliminación y poco de pragmatismo. Y creo que las consecuencias las vamos a pagar en la práctica. Esto repercute en el receptor de una bordeadora de San Ramón, una persona de sesenta y un años, jubilado municipal que no tenía antecedentes penales; su delito fue comprar una bordeadora a un menor de edad que era amigo de lo ajeno; él sospechó que la bordeadora era robada. Repito: tenía sesenta y un años, y no tenía antecedentes penales. Si no lo hubiéramos imputado, no pasaba nada. Pero se lo imputó y se le impuso la pena de concurrir a la seccional. Además, el individuo ofreció hacer un trabajo comunitario. Y como él tenía un puesto de tortas fritas, el trabajo comunitario fue hacer tortas fritas. Esto se caricaturizó, porque, probablemente, era caricaturizable. Pero estamos dejando de lado un instrumento que realmente es muy bueno.

Creo que esto es un error que de alguna manera vamos a terminar pagando. El otro día, un abogado que trabaja en una empresa aseguradora muy importante me decía que esto lo van a pagar también los asegurados y las aseguradoras, porque en la mayoría de los casos culposos, es decir, en los que hay una muerte o lesiones graves culposas -en realidad, no estoy hablando de las muertes, pero sí en el caso de lesiones graves y gravísimas culposas- se termina resolviendo por acuerdo reparatorio. ¿Qué pasa? Si no se resuelve por acuerdo reparatorio, el imputado podía ir a la suspensión condicional. Ahora, el problema es que si no tenemos suspensión condicional, nos queda el acuerdo reparatorio o el juicio, la sanción. Entonces, este mecanismo será utilizado por la otra parte como coacción: "Me pagás lo que yo te pido o, de lo contrario, podés terminar preso". Eso ocurre porque estamos derogando este instituto.

En fin, lo dejo planteado. Tiene muchas consecuencias. Creo que es un error, pero veo que hay una voluntad política muy fuerte en este sentido. A veces, me puedo parar frente al tren, pero no voy dejar que el tren me atropelle. Entonces, tengo que dejar asentada mi discrepancia; hasta acá llego.

Con respecto a la modificación de la prisión preventiva, hay un debate de fondo que es el acceso a la carpeta o no por parte de los señores jueces. La Fiscalía, la Asociación de Fiscales, la Asociación de Defensores y la Asociación de Magistrados Judiciales están en contra de que los jueces accedan a la carpeta. Quiero explicar el porqué de esta posición; no es una cuestión caprichosa.

En el sistema antiguo, el presumario era una actuación judicial. El juez era el que desarrollaba las tareas instructorias. Esas tareas instructorias eran actividad jurisdiccional y lo que se incorporaba al presumario era prueba. No importaba mucho la garantía, porque la daba la mera presencia del juez; eso funcionaba. Pero se incorporaba al expediente; ya estábamos en un proceso penal; se ejercía actividad jurisdiccional porque el juez realizaba la investigación. Esa prueba se iba incorporando en el presumario. Luego, en el auto de procesamiento, de un plumazo -debo haber hecho 280.000 plumazos en mi vida-, porque había un numeral en el auto de procesamiento que decía: "Ténganse por formalmente incorporadas al sumario las presentes actuaciones presumariales con noticia", incorporábamos al juicio toda la actividad presumarial. Tan jurisdiccional era que se incorporaba al juicio por esa resolución judicial. Y no tengo constancia de que se haya impugnado nunca. Nunca vi a un defensor oponerse a la incorporación de la diligencia instructoria al sumario porque, de repente, la declaración había sido sin abogado, en fin. La garantía estaba dada por la mera presencia del juez. | Ahora bien, en el sistema acusatorio, la actividad previa no es jurisdiccional, es más, no es ni siquiera proceso, más allá de que esté regulada en el Código. De hecho, el profesor Valentín dice que esto no es proceso, es actividad administrativa, cosa con la que estamos de acuerdo. Es una actividad administrativa, el juicio penal empieza, en el mejor de los casos, en la formalización y, si me apuran un poquito, digo que ésa es una actividad previa, realmente, empezaría con la acusación.

La investigación previa que desarrolla el fiscal es una actividad administrativa. Es más: la defensa puede tener su propia carpeta. De hecho, las defensas privadas tienen su propia carpeta. Es decir, desarrollan su investigación paralela.

Por tanto, puede haber dos carpetas de investigación: la del fiscal, que es una actividad administrativa, donde se colecciona evidencia, que no es prueba, solo va a ser prueba el día que se incorpore al juicio o que se diligencie como prueba anticipada, mientras tanto es solo evidencia. Por otro lado, la que desarrolla la defensa. Es una cuestión administrativa, no judicial.

La investigación formalizada, desde la formalización hacia adelante, discutiremos si hay proceso o no. Entiendo que no, pero puedo entender que hay una resolución judicial. Está claro que en la previa no. Entonces, cuando le pido la formalización a un juez, previamente, le tuve que dar a la defensa la carpeta de investigación y la defensa debió controlarla. Es más: el juez debería preguntarle a la defensa si efectivamente tuvo acceso a la carpeta, si la leyó. Me consta que los magistrados lo hacen. De lo contrario, no debería dar curso a la formalización y debería ordenar que la defensa tenga acceso a la carpeta.

En ese momento, lo que se hace es explicitar cuáles son los hechos, cuál fue la evidencia coleccionada, y ¿saben quién puede abrir a prueba en ese caso? La defensa, que tiene hoy la prerrogativa de decirle al juez que lo que señala el fiscal no es así, no hay evidencia de los hechos; la evidencia que el fiscal menciona no está en la carpeta o puede decir: "Yo tengo prueba contraria a la que surge de la carpeta de evidencia del fiscal y solicito que se diligencie. Tengo un testigo, que el fiscal no le tomó declaración, que dice que mi imputado estaba en otro lado el día que se cometió...". Y tiene esa posibilidad hoy. ¿Saben cuántas veces ejercieron las defensas este derecho desde el 1º de noviembre de 2017 hasta la fecha? Cero. Nunca. ¿Es porque las defensas son tontas? No. Es porque las defensas saben que si abren la prueba que allí se diligencia, luego ingresa de cabeza al juicio o el fiscal tiene la oportunidad de meterla directamente en el juicio después.

Obviamente, si hay una evidencia que no está, ahí sí se oponen y ese es el debate que se da. Incluso, si hay una discusión respecto de si esa evidencia está o no está, el juez pedirá que haya un acuerdo o que se le muestre si está o no. El tema está resuelto. El acceso a una carpeta, a la del fiscal -a la otra no van a tener acceso nunca y está bien que así sea porque es la carpeta del abogado- aporta poco y, además, tiene una consecuencia inmediata. No es solo la prisión preventiva. En la prisión preventiva, como hay privación de libertad, hasta capaz que lo puedo llegar a admitir; me puedo llegar a poner de acuerdo con mi amigo el doctor Abal respecto de la prisión preventiva, pero ¿del juicio? Después tenemos que pueden acceder en el abreviado, en el simplificado y en este último con un agravante: el mismo juez que dispone la cautelar es el juez del simplificado y ya tuvo acceso a la carpeta. Es decir, vio cosas que probablemente ninguna de las dos partes se la propongan como prueba.

¡Válgame Dios! Qué individuo maravilloso tiene que ser ese hombre para ver en la carpeta que el imputado admitió en sede policial, porque esto es lo que va a pasar, el juez va a mirar y va a decir: "Ah, pero en la sede policial dijo que sí". Luego, en el juicio, el imputado no va a declarar, pero el juez ya vio.

Entonces se está poniendo en tela de juicio la imparcialidad del juez. Por alguna razón, señor presidente, todos los operadores del sistema han dicho claramente que están en contra. Sé que hay académicos que sostienen lo contrario, pero ellos no han pisado una sala de audiencia desde que empezó a regir el Código, el 1º de noviembre de 2017 hasta la fecha. Aquí hay un choque frontal, un choque de trenes entre los operadores del sistema y la academia. Yo, señor presidente, claramente tomo partido por los operadores del sistema.

Quiero hacer una aclaración. A raíz del trámite de solicitud de desafuero del senador Manini, nos acaba de pedir la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración la carpeta y se la vamos a mandar. Mucha gente piensa que es una carpeta papel, una especie de expediente, un presuario, pero no. Se trata de una carpeta electrónica, donde están los documentos escaneados, los audios; pero no están los audios transcritos, no está cosido, no está foliado. Ustedes imagínense a un juez disponiendo la libertad -hacer lugar a la prisión preventiva o no- en una audiencia. ¿Ustedes creen que se va a poner a escuchar los audios, a ver la declaración? Es impracticable, por lo menos, en el tema de la prisión preventiva.

De todas maneras, la pregunta es: ¿qué pasa cuando el juez tiene la duda? ¿Cómo resuelve? Pues resuelve de la única manera que puede resolver: no haciendo lugar a la prisión preventiva. Ante la duda, es el fiscal, es el Estado el que tiene la carga de acreditar, de justificar que esa prisión preventiva es necesaria. De lo contrario, se puede decir: "Sabe qué, usted no cumplió con su rol, yo no voy a disponer la prisión preventiva porque usted no me justificó el supuesto material y el supuesto procesal". Lo mismo pasa, y aprovecho la oportunidad, con las diligencias para mejor proveer que yo soñé que en el Senado las habían derogado porque en el proyecto original esa conclusión se sacaba y ahora me modificaron los artículos y renacieron las diligencias para mejor proveer.

Las diligencias para mejor proveer, señor presidente, son aquellas que dispone el juez, en el sistema anterior, cuando tiene dudas. Es decir, tiene que dictar sentencia y tiene la duda.

En el Sistema Procesal Penal, si el juez tiene la duda, tiene que absolver. Por eso decimos que las diligencias para mejor proveer son diligencias para mejor condenar, porque si tiene la duda, absuelve, punto. El Estado tiene la carga de acreditar, más allá de una duda razonable, que un individuo cometió un delito y por eso es merecedor de una pena. Si el Estado no cumple con esa carga, el Juez tiene que decir: "Señor, usted no cumplió con su carga", y se absuelve al individuo.

Incorporamos la diligencia para mejor proveer por un caso, el Caso San Luis. Vamos a decir las cosas claras, acá la diligencia para mejor proveer tiene nombre y apellido, se llama el Caso San Luis. El juez de primera instancia había absuelto y, además, dijo: "Si pudiera el juez disponer medidas, seguramente...". ¿Cuál es la consecuencia del Caso San Luis? La Corte acaba de decretar en casación, por cinco votos unánimes, la condena de los tres imputados. Ese caso, por la absolución de la primera instancia que luego fue revocada en segunda y en la Corte, ameritó que hoy tengamos la diligencia para mejor proveer que, repito, son diligencias para mejor condenar.

En el caso de la prisión preventiva es lo mismo. Si tiene dudas y el Estado no acredita el supuesto material, el supuesto procesal, el juez dirá: "Sabe qué, usted no acreditó. Yo no voy a disponer la prisión preventiva".

Con respecto a las diligencias para mejor proveer, me voy a permitir leer algo porque realmente es una joyita. En estos días una magistrada judicial de los pagos del señor presidente, de Rocha, dispone cómo diligencia para mejor proveer; lo voy a leer porque realmente demuestra el grado; y quiero que el legislador tenga claro cuál es la consecuencia de alguna disposición. La jueza tenía que dictar sentencia; ya se había hecho el juicio, habían declarado los testigos y demás. Dice así: [...] que no se acotaron las diligencias probatorias y teniendo en cuenta la gravedad de los hechos vinculados, conforme con lo dispuesto por el artículo tal, solicita a la médica forense de la sede que informe si es compatible con las lesiones padecidas por Portillo, que la misma constata periódicamente para evaluar la continuidad del arresto domiciliario.

Es decir: informe forense nuevo, pericia psicológica a la imputada, pericia psicológica al imputado, oficiar a la jefatura para que releve las conversaciones que figuren en el teléfono celular del imputado, careo entre los imputados -el careo no es un medio de prueba, es, en todo caso, una diligencia de investigación, pero está recogida así en el Código-, declaración ampliatoria de la licenciada Gabriela Gómez, reconstrucción del hecho. O sea, declaración del imputado, careo y reconstrucción del hecho para una diligencia para mejor proveer... Esto, a todas luces, es un exabrupto. Sé que esto no es lo normal; los magistrados, generalmente, no disponen de este tipo de cosas, pero cuando habilitamos la diligencia para mejor proveer, habilitamos este tipo de cosas. Si el juez, que en este caso era claro, tiene la duda, que absuelva.

En cuanto al artículo 35 -eliminación de la posibilidad de obtener la libertad anticipada en los casos de rapiña, copamiento y extorsión- hay una gran discusión respecto de si la libertad anticipada es o no una especie de premio a la rehabilitación del imputado o no. No haré mayores comentarios.

El artículo 36, que establece el acceso a la carpeta, ya lo comenté, sobre todo, en el caso del proceso abreviado, me parece que es un error profundo que va a perforar el sistema como lo perforaron las diligencias para mejor proveer.

Los artículos 37, 38, 39 y el 40 son normas que mejoran el sistema del juicio oral y el sistema acusatorio y que saludamos calurosamente; prueba nueva, prueba sobre prueba, la audiencia de control de acusación, hasta qué momento pueden las partes proponer pruebas, es toda una discusión que lo resuelve acá y creo que es saludable.

El artículo 41 modifica la libertad anticipada, permitiendo la expulsión de los ciudadanos extranjeros. Yo me he pronunciado hace ya más de diez años a favor del mecanismo de la expulsión de extranjeros en los casos de libertad anticipada. El problema que teníamos, sobre todo, en el caso de mulas de narcotráfico, es que le dábamos la libertad anticipada y como no se podían ir del país, quedaban circulando, sin trabajo, sin familia. Por tanto, este mecanismo de expulsión facilita.

El artículo 42 modifica el régimen de la apelación; resuelve un problema práctico, real, que se estaba dando, de que la apelación de la prisión preventiva tenía un mecanismo rápido de apelación y la apelación de la formalización es más lento. Lo que sucedía es que estaban llegando las cosas por separado al Tribunal; cosas que estaban vinculadas unas con las otras. Lo que dice la norma es que cuando hay apelación de la formalización y de la prisión preventiva, en ese caso, se tramitan juntas y el Tribunal resuelve las dos cosas juntas, lo que parece más que razonable a esta altura.

De las normas penales diré tres cosas y con esto termino. La primera es la legítima defensa. No voy a ingresar en las modificaciones sustantivas de la causa de justificación de legítima defensa porque me extendería demasiado, pero sí hacer una aclaración. Señor presidente: el mecanismo, la causa de justificación, cuando un funcionario público usa la fuerza legítimamente, es decir, cuando un policía abate a un delincuente, no es legítima defensa, es el cumplimiento de la ley. Por tanto, más allá del contenido simbólico de esta norma, en aras de la claridad dogmática de las disposiciones del Código, llamémosle a las cosas por su nombre. Esto no es legítima defensa, no es legítima defensa de un tercero; esto es la causal de justificación de cumplimiento de la ley. El funcionario policial, cuando ejerce, o el militar -que se agrega ahora en el patrullaje fronterizo- cuando ejerce el uso de la fuerza en forma racional, progresiva y proporcional, tal como lo establece la ley, no es responsable penalmente; opera la causal de justificación de cumplimiento de la

ley, existe desde el Código del año 34 y, por tanto, estaría bueno que por lo menos se pusiera claramente dónde tiene que estar.

Voy a hacer dos apreciaciones más.

El delito de encubrimiento de la receptación es como una contradicción dogmática porque la receptación es, en sí mismo, un encubrimiento.

La otra cuestión es la autoevasión. Autoevasión sin violencia en las personas y en las cosas, y acá me sale mi más profundo sentimiento liberal: que una persona busque su libertad y se vaya caminando, sin ejercer violencia en las personas o en las cosas, no puede ser un delito.

Debería haber autoevasión cuando hay violencia en las cosas o en las personas. De esta manera, si el comisario le deja la puerta de la comisaría abierta y el ciudadano se va, está cometiendo un delito. No parece muy razonable, por lo menos, en mi profundo sentido liberal de las cosas.

(Interrupción-diálogo)

—Sí, lo que pasa es que las normas con nombre y apellido, generalmente, no terminan bien.

Hasta acá mi presentación inicial. Quedo a la orden de los señores legisladores para contestar. Pido disculpas si me extendí demasiado.

En resumen, creo que desde febrero hasta la fecha, corrió mucha agua bajo los puentes. |Se mejoraron sustantivamente las modificaciones iniciales, y es algo que queremos reconocer públicamente, porque no se trata de pararse en la vereda de enfrente y ponerse a tirar piedras, sino de aportar. En realidad, para todas las críticas que hicimos desde el mes de febrero hasta ahora presentamos una propuesta alternativa, y debo reconocer que muchas de ellas fueron recogidas, en primera instancia, por el Poder Ejecutivo, y luego por el Senado. Este es un elemento que debemos señalar. Obviamente, en una democracia siempre vamos a tener discrepancias sobre algunos puntos, pero son los legisladores, en uso de su legítimo derecho, los que deben resolverlas.

Muchas gracias, señor presidente.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Gracias a usted, señor fiscal.

Nos congratulamos de su exposición; además, somos testigos de la fecunda interacción que se llevó a cabo, lo que ha resultado en beneficio de la norma que estamos considerando.

Informo a los integrantes de la Comisión que a continuación debemos recibir a una delegación de la UTEC. Por supuesto, teniendo en cuenta que el

tema que estamos analizando es importante, vamos a solicitarle a la delegación que nos espere hasta las 11 y 30. De todos modos, solicito a los señores legisladores que se circunscriban a realizar preguntas concretas, más que a verter opiniones y contextualizaciones.

**SEÑOR REPRESENTANTE SABINI (Sebastián).**- Damos la bienvenida a la Fiscalía.

No soy abogado, y estos temas son sumamente técnicos, pero quiero consultar cuál ha sido el volumen de aplicación de la suspensión condicional del proceso hasta el momento.

**SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA (Eduardo).**- Agradezco la presencia de la Fiscalía y las explicaciones brindadas por el señor fiscal.

No voy a referirme a la parte penal -eso ahorra no es importante-, sino en aspectos formales que se encuentran en este proyecto de ley.

En primer lugar, quisiera conocer un dato, en caso de que se disponga de esa información. Me gustaría saber cuántos juicios criminales -según lo que establece el artículo 22 de la Constitución- se resolvieron por acuerdo de partes y cuántos fueron a juicio desde el 1º de noviembre de 2017.

La siguiente pregunta que quiero realizar tiene que ver con la modificación que se hace al artículo 57; se habla de las instrucciones generales que la Fiscalía le da a la autoridad administrativa, es decir, a la Policía. En dicha modificación se incluyó un inciso que habla de la autonomía de los fiscales y dice que las instrucciones generales no violarán la autonomía de los fiscales. Parecería que ese inciso está mal colocado en esta norma porque la autonomía de los fiscales debería estar incluida en el estatuto de los fiscales. Por lo tanto, esa norma se podría incorporar, a texto expreso, pero en el estatuto de los fiscales, y me gustaría saber si la Fiscalía coincide con esta posición.

La tercera pregunta es de opinión, pero a mí, como legislador, me interesa. El señor fiscal dijo que cree que, inclusive, después de la formalización no hay proceso penal. Entonces, quisiera saber si cree que lo posterior a la formalización es un proceso administrativo; es decir, si la justicia penal se transforma en un proceso administrativo.

En cuarto lugar, voy a hacer una pregunta sobre las instrucciones generales. El señor fiscal dijo con precisión -utilizó un lenguaje muy preciso; eso habla muy bien de él, y es algo por lo que lo felicito- que los fiscales tienen autonomía en el caso concreto; utilizó ese vocablo. Entonces, quisiera saber si las instrucciones generales afectan la autonomía del caso no concreto, es

decir, si hay instrucciones generales que se puedan tomar, como dice su nombre, de manera general, y que ello afecte la autonomía de los fiscales.

Otra apreciación que quiero hacer -coincido con lo manifestado por el señor fiscal- tiene que ver con la referencia a la legislación Miranda, que está relacionada con un derecho extranjero. Y como decía Jiménez de Aréchaga, para los problemas del derecho nacional hay que buscar doctrinas acordes con nuestra formación jurídica, que es claramente judeo-cristiana, greco-romana, germánica, pero no sajona.

Por último, el artículo 57 dice que la Fiscalía evitará instrucciones generales, que van dirigidas a la autoridad administrativa. En ese sentido, el fiscal dio un dato muy interesante, y es que desde que existen se dictó una sola. La verdad es que eso no lo sabía, y me parece muy valiosa la información. Entonces, quisiera saber si lo que establece este texto implica que se deroguen las instrucciones anteriores, ya que dice que la Fiscalía dará instrucciones generales a la autoridad administrativa; y si es así, quisiera saber si quedarán sin efecto las anteriores, aunque, como se dijo, es una sola, por lo que no sería tan grave.

Por último, tengo una duda. Si las instrucciones generales no ingresan materialmente en una actividad legislativa y no administrativa, quisiera saber si debían ser objeto de ley. Asimismo, me gustaría saber si la Instrucción General Nº 10, que impidió a los fiscales ir a las audiencias de suspensión condicional de la pena, es una violación de la autonomía...

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Disculpe, señor diputado. No lo quiero interrumpir, pero la idea es que nos refiramos al marco normativo y no a casos concretos del sistema procesal penal modificado.

**SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA (Eduardo).-** Solo puse esos ejemplos porque hay una gran discusión con respecto a la instrucción general. Entonces, como tengo un caso puntual, realicé esas consultas.

**SEÑOR REPRESENTANTE SÁNCHEZ (Alejandro).-** Me sumo a la bienvenida a la delegación de la Fiscalía y agradezco los comentarios realizados, que son muy valiosos para la Comisión.

Me gustaría conocer la opinión del fiscal con respecto al artículo 3º de este proyecto de ley, en el que se equipara la pena -aquí hay una discusión sobre dosimetría penal- del cómplice a la del co-autor del delito. Quisiera saber si la Fiscalía tiene alguna reflexión al respecto.

**SEÑORA REPRESENTANTE PORRINI (Alicia).-** Agradezco la presencia de la Fiscalía y su muy fundamentado informe.

Si bien no se trató el tema penal, se fundamentó la autonomía del artículo 11, que refiere al agravio a la autoridad policial, en función de que no se había procesado adecuadamente en otros delitos que estarían incorporados.

Yo tengo una opinión sobre este delito -no la voy a exponer ahora-, pero me gustaría conocer la de la Fiscalía y si, desde su punto de vista, es necesario que este delito sea autónomo, teniendo en cuenta que hay otras figuras más generales en donde esto pudo haber sido usado. Además, quisiera saber si esto se basa en que en otros casos no se pudo aplicar otro tipo de delito ante hechos de agravio a la autoridad policial.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Reitero a los señores diputados que no estamos abordando el capítulo de normas penales, sino sobre proceso penal. Por tanto, solicito que se ciñan al contenido de la convocatoria.

**SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY (Lucía).-** Cuando recibimos a las autoridades del Ministerio del Interior hicimos una consulta sobre algo que mencionó el señor fiscal. Concretamente, usted hizo referencia al tiempo de cuatro horas, que podrían ser seis, y en esa oportunidad consultamos al Ministerio cuál era la necesidad de establecer este tiempo, teniendo en cuenta que algunos de los especialistas que vinieron en representación de distintas organizaciones dijeron que establecer este tiempo puede generar otros riesgos. Además, usted dijo que eso puede llevar a que, por una razón de resguardo, se le comunique permanentemente esas situaciones.

En realidad, este tiempo de cuatro horas se estableció en aras de reflejar los planteos de las autoridades policiales; sin duda, podrían haber sido cinco o seis horas, pero lo que se trató de hacer fue llegar a un equilibrio a fin de dar garantías al proceso.

Entonces, quisiera saber si es innecesario lo que se trata de hacer, porque si bien hay un fundamento importante de libertades, también tenemos que dar garantías de derecho. Además, se habló de falta de recursos -el fiscal hizo manifestaciones al respecto-, por lo que me gustaría saber cómo se explica esta situación, y obedece a lo que usted manifestaba.

**SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA (Ana).-** Quisiera hacer una pregunta complementaria con la consulta realizada por la diputada Etcheverry sobre el artículo 21. Me gustaría que se aclare si es la Policía la que define si se da cuenta, o no, al fiscal. Eso es lo que entiendo de la lectura del artículo.

**SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY (Lucía).-** Quisiera conocer la opinión del señor fiscal sobre el literal F) del artículo 45.

**SEÑOR DÍAZ (Jorge).**- Voy a tratar de ser breve, pero con algunas cuestiones, seguramente, me extienda un poco más.

En este momento no tengo la cantidad exacta de casos en los que se aplicó la suspensión condicional del proceso desde el 1º de noviembre de ese año hasta la fecha, pero tengo claro los porcentajes.

En realidad, los sistemas procesales son muy dinámicos, y una misma norma va mutando en su aplicación en función de las experiencias que van teniendo los operadores. En ese sentido, cuando se comenzó a aplicar el Código vimos con preocupación que el instituto de la suspensión condicional del proceso se aplicaba en forma muy masiva. En un momento, el 26% de los casos formalizados -lo estoy diciendo de memoria- terminaban en suspensión condicional del proceso. Por lo tanto, teniendo en cuenta ese contexto, se dictó una instrucción general en la que se especificó claramente cuáles eran los casos en los que se debía aplicar la suspensión condicional del proceso y, además, la naturaleza de la condición, porque habíamos visto que muchas veces se ponían condiciones que no tenían relación ni con la víctima, ni con el imputado ni con el delito.

La suspensión implica la aplicación de una condición que, necesariamente, tiene que estar vinculada a la naturaleza del delito; además, en lo posible debe tener un efecto reparatorio respecto de la víctima y ser cumplible, ya que no le podíamos pedir -como sucedió en un caso- a una persona que vivía en situación de calle que fijara domicilio. Asimismo, tampoco podíamos pedir a la autoridad policial que vigilara a esa persona, porque en ese caso particular el hombre vivía en la calle. Además, para que la seccional policial del lugar pudiera cumplir con esa condición debía disponer de un policía para seguir a esa persona las veinticuatro horas del día, lo que es un absurdo. Entonces, debido a que se habían dado ese tipo de situaciones, decidimos determinar conceptos que están jurídicamente indeterminados en la ley. En tal sentido, quiero aclarar que esa resolución no la tomó el fiscal de Corte, porque el Consejo de Instrucciones Generales está integrado por un representante del Poder Ejecutivo, otro de la Asociación de Fiscales, otro de la Facultad de Derecho y otro de la sociedad civil que, en este caso, es el Colegio de Abogados del Uruguay.

Por lo tanto, no se trata de que el fiscal de Corte se levante un día con ganas de dictar una instrucción general, y la dicta; el que discute y dicta la instrucción general es un órgano colegiado, y el fiscal de Corte está obligado a adoptarla. El contenido lo da el Consejo, y el fiscal da el acto administrativo.

[Con relación a la suspensión, después que se especificó, bajó. Hoy estamos entre el 12% y el 14% del total de casos formalizados, es decir que disminuyó sustantivamente porque había que poner condiciones que fueran controlables, cumplibles y que tuvieran relación con la víctima, con el delito y con el victimario. Reitero: hoy estamos entre un 12% y un 14%.

Con respecto al juicio oral, no tengo los números específicos, pero sí los porcentajes de los casos formalizados en Uruguay. Al día de hoy, llegamos al 4% de los casos formalizados que llegan a juicio oral y público; los demás se resuelven por salidas alternativas. Acá quiero dejar una constancia que me parece importante. No hay sistema acusatorio en el mundo que lleve el 8% o el 10% de los casos a juicio oral. En el mundo, en los sistemas acusatorios, el juicio oral y público como instrumento de máxima garantía no llega al 6% o al 7%. Es más: reformas procesales como la chilena o la colombiana, que tienen más de veinte años de aplicación -en el caso de la colombiana más todavía-, en este momento tienen porcentajes muy similares a los de Uruguay. Si sacamos la cabeza de lo que pasa en nuestra aldea, en realidad en el mundo los sistemas acusatorios funcionan de esa forma; en juicios orales y públicos estamos en un porcentaje del 4%, 5% o 6%; en algún momento histórico, han llegado al 8%. El porcentaje en Uruguay es del 4% y va creciendo, y probablemente con las últimas modificaciones crezca aún más. Habrá que ver el resultado de la aplicación práctica.

En cuanto a la formalización y a cuándo empieza el juicio penal, es una discusión teórica que también depende de cada sistema. Si uno va al sistema chileno en el que la formalización es un mero acto de comunicación de la Fiscalía a un imputado de que lo está investigando por determinados delitos, es claro que ahí no empieza estrictamente el proceso penal. Ahí hay una comunicación del Estado que le dice a un ciudadano: "Mire que lo estamos investigando por tal cosa y eventualmente puede solicitar -y se pueden adoptar- medidas cautelares". Estas se toman en forma previa al juicio, como pueden adoptarse también en un proceso civil. En un proceso civil tenemos un plazo de treinta días para presentar la demanda y en un proceso penal hay más tiempo.

En el proceso penal uruguayo hay quienes sostienen que la formalización es un mero acto de comunicación, con lo cual empezaría un proceso previo. Otros sostienen que en realidad en Uruguay la formalización no es un mero acto de comunicación, porque tiene otro tipo de consecuencias, y específicamente se establece que comienza el sumario y se derivan algunas consecuencias similares al antiguo auto de procesamiento del sistema anterior. Por ende, si vamos a analizar nuestro régimen jurídico actual, en realidad creo

que con el acto de formalización ya estamos. Lo que es claro es que estamos en actividad jurisdiccional, sin lugar a dudas. No estamos en el desarrollo del juicio, porque este empieza con la demanda acusatoria. La demanda acusatoria es necesariamente posterior a ese acto de formalización.

Respecto a las instrucciones generales, no es necesario incorporarlas en el estatuto, porque ya están claramente establecidas. El artículo 5º de la Ley Nº 19.483 dice: "(Principio de independencia técnica).- Los fiscales gozarán de independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, la que consiste en el derecho a no recibir órdenes ni recomendaciones de parte de ningún jerarca de la institución ni autoridad ajena a la misma para proceder de determinada manera en cada caso concreto". Eso obviamente se combina con el principio de unidad de acción y con el principio de jerarquía. En las instrucciones generales se deja también a salvaguarda que no pueden estar relacionadas con un caso concreto. Es más, yo diría que no pueden estar relacionados ni directa ni indirectamente con un caso concreto, porque no pueden tener relación con el caso concreto especificado ni con un caso concreto que no esté especificado. Por ejemplo, si hay en trámite un determinado asunto y se saca una instrucción general, que es general, pero a todas luces tiene implicancia en ese caso concreto, entonces la instrucción general sería violatoria de lo que establece la ley. Esa es mi posición personal. Solamente puede ser general; no puede tener una incidencia directa en un caso concreto. Obviamente, que va a tener incidencia en muchos casos concretos, pero no en uno específicamente determinado o indirectamente determinado.

Dicho esto, quiero decir algo porque si no, no sería honesto conmigo mismo ni coherente conmigo mismo, y si hay algo que tengo es coherencia; digo lo que pienso y hago lo que digo. Concretamente, la independencia técnica de los jueces es un principio esencial de la democracia. No hay democracia, no hay Estado de derecho si no hay un debido proceso legal, y no hay democracia, no hay Estado de derecho si no hay un juez independiente. La independencia del juez, la imparcialidad del juez, es un criterio objetivo que reclama un debido proceso legal y, además, un Estado de derecho.

Debo decir que la independencia del fiscal no está relacionada con el Estado de derecho; es una cuestión política. Hay democracias en el mundo -y no solo en el sistema sajón-, por ejemplo, como la de España, nuestra madre patria, en las que los fiscales no tienen independencia técnica, pero no porque el fiscal general le pueda dar instrucciones generales, sino porque el fiscal general le puede dar instrucciones particulares. En el Reino de Estado, el fiscal general o la fiscal general le pueden dar al fiscal de Cataluña la instrucción de que haga tal cosa y es obligatorio para el fiscal de Cataluña hacerlo. De hecho,

ha sucedido; eso es una cuestión política. No es una cuestión que tenga que ver con la esencia de la democracia o el debido proceso legal; es una definición política que toma un Estado en un momento dado.

En el mundo, hay tres regímenes para los fiscales. El español, que acabo de citar, que es paradójicamente igual que el sajón, porque en los regímenes sajones el fiscal general es a su vez el ministro de Justicia y puede dar instrucciones particulares y concretas, además de las generales; un sistema intermedio, que es el chileno, en el que hay instrucciones generales y la independencia la tienen los fiscales regionales y los demás actúan por delegación y, por último, un sistema como el nuestro, que reconoce la independencia técnica de todos los fiscales y especifica el alcance de la independencia técnica, que es en el caso concreto.

Por tanto, la instrucción general es un formidable instrumento de política criminal; política criminal que marca el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo a través del legislador y que, de alguna manera, por expresa disposición legal lo hace también la Fiscalía General de la Nación, no a través del fiscal de Corte, sino a través del Consejo Honorario de Instrucciones Generales.

El Consejo Honorario de Instrucciones Generales lo que hizo, en cierto momento, fue determinar un concepto jurídico indeterminado, que son los delitos que tienen interés público en la persecución, porque en la regulación de la suspensión condicional del proceso expresamente se establece que no procede la suspensión cuando hay un interés público en la persecución.

Lo que hizo la instrucción general fue determinar ese concepto jurídico indeterminado, concretarlo, y establecer en qué casos o en qué delitos se entiende que hay un interés público en la persecución. Es más: la semana pasada se convocó al Consejo Honorario de Instrucciones Generales y lo volvimos a hacer a partir de julio para que concurra el Poder Ejecutivo -en tanto hubo un cambio en la titularidad-, a fin de que se exprese acerca de cuál es la política criminal que debe llevarse adelante, especificando concretamente en qué delitos entiende el Poder Ejecutivo que existe un interés público en la persecución. Eso se discutirá en el Consejo y se aprobará o se modificará la instrucción general anterior.

Se trata específicamente de un instrumento de política criminal del Estado y no de política criminal específicamente de un sujeto o de un titular de la Fiscalía. El fiscal de Corte ha quedado en mayoría y en minoría en el Consejo Honorario de Instrucciones Generales y puedo asegurar que no afecta para nada la independencia técnica de los fiscales, entendiendo por independencia técnica que el fiscal puede resolver lo más importante. Esto es:

en ese caso concreto ¿entiendo que se cometió un delito? ¿Hay prueba de que se cometió un delito? ¿Hay prueba de que Fulano lo cometió? Bien, entonces nadie me puede decir: "Absolvé a este o no acuses a este o acusá a este otro específicamente". Obvio que hay un instrumento de política general y para eso están las instrucciones. No es necesario modificarlo, porque expresamente está regulado en la ley. Ya está reconocido el principio de independencia técnica; está delimitado su alcance y está delimitado expresamente que la instrucción general no puede violar ese concepto.

Yo creo que Uruguay adoptó una solución propia a su historia y a sus tradiciones, porque no puede haber tantas políticas criminales como fiscales haya, porque si no depende del criterio filosófico, ideológico o político de ese fiscal para determinar una política criminal. Si tenemos unidad de acción, si somos un solo cuerpo, tenemos que tener, por lo menos, criterios que unifiquen nuestro accionar.

Y como se ha hablado tanto respecto -incluso en la comisión del Senado- a las tradiciones uruguayas, a los regímenes foráneos o extranjeros, me voy a permitir leer un antiguo libro del curso del Código del Proceso Penal editado por el instituto apenas se aprobó el Código del ochenta. Don Dante Barrios de Angelis, que para mí es una guía en muchas de estas cosas, hablando específicamente de estos temas, dice:

"Otra forma de captar prestigio es apelar al sentimiento nacionalista, destacando que la escritura es una forma tradicional, conforme con nuestras costumbres.

Una primera refutación nos dirá que el argumento tradicional vale cuando se discrimina entre lo malo y lo bueno de la tradición. De otro modo, si no hubiera hecho la distinción, el hombre seguiría en la Edad de Piedra y nos curaría el brujo de la tribu.

Pero, por otra parte, la estructura mixta del proceso es lo menos nacional que alguien pueda imaginarse; todos sus elementos son de estricta importación.

El CPP es la copia estructural del CIC, de 1878; este procede de la legislación española de 1812 a 1872; esta reproducía el código francés de 1808, con aditamentos del proceso europeo del siglo XIII; el código francés procedía, para el plenario, de la ley revolucionaria de 1791; y para el sumario, de las ordenanzas monárquicas de 1539 y 1670; estas, reproducían el proceso de la Iglesia, de fines del siglo XII y principios del siglo XIII; en tanto que la ley de 1791 tomaba los esquemas del proceso secular inglés; las normas más antiguas referidas, se fundaron en los procesos Romano y Germánico

primitivos; el Romano reiteraba lineamientos de los procesos griegos, [...] etcétera".

Si hablamos de procesos nacionales, citando a don Dante Barrios De Angelis, que creo que tiene suficientes credenciales, evidentemente, el sistema anterior era lo menos nacional que había igual que este.

Más allá de que se modifica el artículo 57, la instrucción general ya dictada a la Policía sigue estando vigente porque no cambia sustantivamente nada; no dice nada sobre la independencia de los fiscales. Simplemente le dice a la Policía que en los casos de abigeato haga tal y cual cosa. Se trata de protocolos de actuación profesionales que fueron previamente acordados con las autoridades del Ministerio del Interior.

Con respecto al artículo 3º, que refiere a la penalidad de la complicidad, debo decir que siempre se entiende que la complicidad debe ser castigada de menor manera que el autor y el coautor. Eso es una definición dogmática. De todas maneras, si yo entiendo bien dice que la aplicación del máximo se considera justificada en los casos de los cómplices de cualquiera de los delitos. Pero en realidad habla del máximo previsto para la complicidad y no del máximo del delito. Por lo tanto, no creo que haya ninguna alteración dogmática.

Mi opinión sobre el artículo 11 que refiere al agravio, es que en realidad esto es un atentado o un desacato; atentado si hay violencia. La LUC está llena de estos casos. Tenemos un delito de daño agravado y subagravado. Uno se preguntará por qué romper un patrullero o una dependencia policial se considera un daño más agravado que romper una dependencia del Poder Judicial y de la Fiscalía. Yo reclamaría -si fuera por reclamar-, desde el punto de vista corporativo, que si rompen la Fiscalía también sea delito de daño agravado. ¿Por qué no? ¿Vale más la comisaría que la Fiscalía? ¿O vale más la comisaría que una dependencia del Poder Judicial? Realmente no tiene mucho sentido. Desde el punto de vista dogmático entiendo que hay un fuerte contenido simbólico

Yo tengo claro que quien determina la política criminal del Estado es el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Entonces, como funcionario y como servidor público, aplicaré como corresponde lo que de acá salga, pero acá se habla del delito de receptación con los chalecos, del delito de daño; está especificando un delito autónomo. Son definiciones político-simbólicas que toman los poderes legislativos. En la década del noventa se creó el delito de copamiento, que en realidad era un delito de privación de libertad, un delito de rapiña en concurrencia fuera de reiteración con delito de privación de libertad, pero al legislador se le antojó que quería el delito de copamiento y aprobó el

delito de copamiento y aplicamos el delito de copamiento. Es un dato de la realidad que ya existía como delito, ya era un concurso teleológico de delito, y lo aplicamos. Lo único que no me gusta de eso es que inventamos una palabra, porque "copar" en el idioma castellano significa llegar a la copa, entonces metimos el lunfardo policial en una norma penal que francamente me disgusta. |Mi opinión con respecto a este delito es que ya existía. Cuando hay un delito que los operadores del sistema no aplican, el legislador tiende a convertirlo en delito autónomo. Esto pasa con las pulseras y con el agravio. Como los hechos son porfiados, el legislador es porfiado y también los operadores del sistema -díganmelo a mí que todos los días lidio con ellos-, la pregunta es si esto va a tener efectivamente una aplicación práctica o no. Veremos qué pasa; la vida lo dirá.

Con respecto a las cuatro horas, debemos decir que son simbólicas. En realidad, esto viene de una discusión anterior que teníamos los jueces respecto al plazo que había para informarnos. ¿Qué pasaba? En el sistema anterior, al juez le llegaba lo que la policía le informaba. El 98% o 99% de los delitos se denunciaban en la comisaría -como sucede actualmente- y era el policía el que llamaba al juez en el caso que entendía pertinente. Si el policía no lo llamaba, el juez no se enteraba de la denuncia. ¿Cuándo se armaba lío? Cuando pasaba algo grave y el policía no informaba al juez o lo informaba en forma tardía porque dilataba la comunicación mientras iba investigando. En esos casos, había un equilibrio que se iba regulando en la práctica.

En el sistema actual, el cien por ciento de las denuncias llega a la Fiscalía. Aunque el policía no llame al fiscal, la denuncia ingresa al sistema informático de la Fiscalía. Es más: hay un departamento específico dentro del organismo que siempre está revisando eso. Obviamente, hay un *delay*, pero tarde o temprano la información salta.

¿Por qué digo que el plazo de cuatro horas es simbólico? Porque hasta ahora hemos interpretado que desde el momento en que la denuncia entra al sistema, la Fiscalía está enterada; hemos asumido ese costo. Es claro que si el hecho es grave, contará con la presencia del fiscal; esto es algo de sentido común. Me refiero, por ejemplo, a un homicidio. Ustedes van a ver fiscales en los homicidios y, muchas veces, en rapiñas y copamientos. En esos casos, el fiscal no solamente va a estar informado, sino que va a estar en el lugar. Ahí no hay un plazo de cuatro horas: nos llaman a los dos minutos.

En consecuencia, el plazo de cuatro horas quedaría para otros casos. Francamente, no creo que aporte mucho, pero si lo quieren dejar así, está bien. Vuelvo a decir que no es la Policía la que decide cuándo llamar o no. La Policía

es la primera que tiene la información, pero la Fiscalía igual se entera. Quiero que quede claro que toda la información entra al sistema, salvo que un funcionario infiel, no registre la denuncia, pero ese es otro tema.

En cuanto a la consulta sobre el inciso F) del artículo 45, con honestidad les digo que lo voy a leer porque no sé a qué refiere.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** No tiene que ver con las normas del proceso penal, así que puede obviar la respuesta. En realidad, fue una pequeña picardía de la señora diputada: para no mencionar que el artículo estaba fuera del Capítulo, solo dijo su número.

**SEÑOR DÍAZ (Jorge).-** De todos modos, no me gusta dejar preguntas sin responder.

Veo que el artículo tiene que ver con el uso de la fuerza y la disolución de las manifestaciones.

Hay normas de prevención y de seguridad pública. La Fiscalía interviene cuando hay un hecho delictivo.

Las políticas de seguridad de un país tienen cuatro acciones: prevención, represión, investigación y persecución criminal. En la prevención y en la represión la Fiscalía no interviene. Nosotros intervenimos estrictamente en lo que tiene que ver con la política criminal: en la investigación y en la persecución de los delitos. Por lo tanto, todo lo demás ingresa dentro de las facultades autónomas de la Policía. ¿Cuándo se va a enterar el fiscal? Si hay un exceso de la Policía en la aplicación de sus facultades autónomas y hay violación de derechos. En esos casos, nos van a llamar a nosotros; mientras no suceda nada de eso, no.

La Policía ya tiene facultades de intervenir en las manifestaciones violentas; lo debe hacer porque tiene un mandato legal en ese sentido. Es más: si la Policía llama a un fiscal, este le va a decir que haga lo que entienda pertinente. Recuerdo una anécdota al respecto. En un partido entre Nacional y Rosario Central, hubo problemas con los hinchas de este último cuadro. Un alto funcionario policial decía en la puerta del Estadio que iba a llamar al juez para saber si intervenían o no. El juez le habrá dicho: "Haga lo que entienda pertinente. Yo no le voy a decir cómo y cuándo reprimir. En todo caso, después veré si se actuó dentro de la ley o no".

Entonces, eso no es competencia nuestra. ¿Qué alcance se le da a las potestades autónomas de la Policía? Ese es un tema del legislador. Sería bueno que en algún momento hubiera un debate respecto a cuáles deben ser las potestades autónomas de la Policía. Ese debe ser un debate concreto

en un ámbito concreto, y me parece que este es un ámbito un poco restringido para hacerlo.

Señor presidente: creo haber contestado todas las preguntas. Si faltó alguna, pido a los señores legisladores que me lo hagan saber.

**SEÑOR REPRESENTANTE GOÑI REYES (Rodrigo).**- En nombre de la bancada del Partido Nacional queremos agradecer la exposición del señor fiscal y de todo su equipo.

Con la misma apertura que lo hemos tenido siempre, inclusive desde el inicio de este proceso, hemos escuchado y tomado nota de los comentarios y observaciones. Como bien decía el señor fiscal, muchas sugerencias y muy importantes han sido incorporadas en el proceso de análisis de esta iniciativa en comisión. Si posteriormente entendemos que alguna de las observaciones, comentarios o sugerencias del señor fiscal pueden ser incorporadas, sin ninguna duda lo haremos.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- La Comisión agradece la presencia de la delegación y la exposición que ha realizado.

(Se retira de sala una delegación de la Fiscalía General de la Nación)

—En virtud de que a la hora 12 y 45 tengo que retirarme momentáneamente de la Comisión y de que no está en sala el vicepresidente, señor diputado Sánchez, deberemos elegir un presidente ad hoc.

Propongo al señor diputado Amarilla.

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

(Se vota)

—Nueve en diez: AFIRMATIVA.

(Ingresa a sala integrantes de la Universidad Tecnológica del Uruguay)

—La Comisión da la bienvenida a una delegación de la Universidad Tecnológica del Uruguay, integrada por los consejeros, licenciada Graciela Do Mato y doctor Rodolfo Silveira; el director de Educación, magíster Amadeo Sosa; la directora de Servicios Corporativos, contadora Rossana Santomauro, y el asesor legal, doctor Gabriel Delpiazso.

Antes que nada, les pedimos disculpas por la demora en recibirlos.

Queremos conocer su opinión sobre los artículos del proyecto de ley que estamos analizando que tienen que ver con la Universidad Tecnológica del Uruguay.

**SEÑOR SILVEIRA (Rodolfo).**- Agradecemos a la Comisión por invitarnos a participar de esta instancia. Como siempre, es un gusto estar aquí.

En primer lugar, quiero aclarar que no está presente el consejero recientemente designado -en el día de ayer o anteayer votaron la venia parlamentaria-, doctor Andrés Gil, quien a partir de ahora se desempeñará en un cargo que todavía no había sido ocupado en razón del cambio de gobierno y demás. Pidió disculpas por no poder asistir a esta reunión ya que tenía compromisos asumidos previamente. El doctor Gil es el tercer integrante del Consejo. Para nosotros, volver a tener una integración completa es algo muy bueno. | Queremos ser muy breves. En el Senado estuvimos veinte minutos. Tenemos pocos artículos que hagan referencia a la UTEC.

Supongo que la mayoría de los señores diputados conoce a la UTEC. A fines de abril les enviamos la Memoria Anual 2019 que no pudimos traer físicamente porque ya estábamos con la pandemia.

Queremos decirles que está presente parte del equipo de gestión de UTEC.

La Universidad sigue trabajando y en este momento está bien. Tenemos más del 90% de los estudiantes conectados y haciendo los cursos en forma virtual. Estamos planteando la presencialidad a partir del 6 de julio, con todas las condiciones; obviamente, no será la misma presencialidad, pero la UTEC en parte ya estaba bastante virtualizada, lo que nos permitió actuar muy rápidamente en la situación de emergencia.

La UTEC comenzó en 2014 con cuarenta y cuatro estudiantes. Hoy estamos en los dos mil estudiantes y tenemos diecinueve ofertas educativas diferentes, que incluye a los viejos tecnólogos UTU-Udelar que pasaron, tal como dice la ley, a ser administrados, gestionados y soportados en todo por UTEC.

Por otro lado, tenemos un despliegue territorial interesante, con tres Institutos Tecnológicos Regionales grandes, que nosotros llamamos "los ladrillos más visibles de UTEC". Son más de 20.000 metros cuadrados en Rivera, Durazno y Fray Bentos y, además, también estamos en otras cinco localidades. Nos faltó inaugurar San José porque nos agarró la pandemia y nos liquidó. El edificio se encuentra a una cuadra de la plaza, en lo que era la vieja cárcel de San José. Se trata de un precioso edificio al que van a ser invitados a concurrir cuando lo permitan las circunstancias que estamos atravesando.

Creo que en estos cinco o seis años de actividad la UTEC ha respondido a una demanda en el interior del país. Más allá de las opciones educativas, obviamente, con UTU y con secundaria, en general damos continuidad a los estudios universitarios en el interior, lo que ha implicado un esfuerzo de desconcentración y descentralización de la educación universitaria. La educación terciaria es la peor distribuida en el Uruguay, en lo que hace a la enorme inequidad que hay entre el interior y Montevideo. Solo un voy a dar ejemplo: en Montevideo tenemos más del 20% de profesionales universitarios y en Durazno solo 4% de la población tiene educación terciaria completa.

Entonces, hay mucho para trabajar. Creo que en estos cinco años se ha logrado contar con dos mil estudiantes universitarios nuevos en el interior, que es algo interesante.

Las siete localidades en las cuales nos estamos desarrollando también han hecho posible un muy alto intercambio con el Congreso de Intendentes y con los actores territoriales.

La UTEC no es solo una institución educativa, sino es un agente territorial de desarrollo y eso tiene que quedar bien claro. Ese fue el motivo por el cual la UTEC fue creada. Eso es lo que establecía la ley e hicimos todo lo posible para tratar de cumplirlo. En ese sentido, nos sentimos satisfechos con la tarea desarrollada. Obviamente que hay que seguir trabajando. Vamos a hacerlo y nos veremos probablemente durante el tratamiento de la ley de presupuesto. Allí discutiremos estos temas.

Ese es un poco el desafío de la UTEC, que está implantada en el territorio. El 90% de nuestros estudiantes constituye la primera generación que llega a la educación terciaria, o sea que la demanda estaba. Estos dos mil estudiantes no aparecieron de casualidad ni porque seamos fantásticos, sino porque estaban por ahí, porque ese crecimiento no se explica si no es de esa manera. Había gente que tenía posibilidades de acceder a la educación terciaria y lo hizo cuando la oferta educativa estuvo cercana. Y tratamos de que las carreras sean una forma de inserción en el mundo del trabajo. Esa es la orientación de una universidad tecnológica: formamos para el mundo del trabajo. Nos guste o no, esa es la razón de ser de una universidad tecnológica. Formamos gente en todos los niveles, con continuidad educativa: desde el tecnólogo hasta el posgrado. Es una universidad fuertemente internalizada. Partimos de un estudio muy fuerte de cuál era la demanda y cuáles eran las necesidades.

Desde el punto de vista del desarrollo del Uruguay trabajamos en forma muy cercana, obviamente, no solo al Ministerio de Educación y Cultura, sino

también al Ministerio de Industria, Energía y Minería, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y a la OPP

Hemos desarrollado en los territorios una tarea en red que también se traduce en la forma en la cual está organizada la universidad, que tiene una estructura muy simple. Si la fuéramos a definir como una organización, sería de tipo matricial. Tiene un equipo de dirección política de la organización, que son los consejeros, la Auditoría Interna y la Secretaría; después tiene un fuerte equipo de gestión con cinco directores nacionales y tres directores por cada ITR, en donde está apoyada toda la oferta académica para quienes, en definitiva, son nuestro desvelo: los gurises que están estudiando.

El enfoque es de un modelo educativo diferente al que estamos acostumbrados a ver que se basa en la resolución de problemas y proyectos -no se basa tanto en la clase convencional que estamos acostumbrados a ver-, muy vinculado a la práctica y a la aplicación del conocimiento a nivel de los territorios, y en el que buscamos que la calidad de la educación sea de excelencia.

Recogimos mucho de la experiencia finlandesa, mucho de la experiencia coreana, mucho de la experiencia canadiense y mucho de la experiencia de la región. Así se armó la UTEC y, en este momento estamos en un estado de crecimiento en el cual todavía seguimos incorporando carreras. No les puedo garantizar que dentro de cinco años tengamos las mismas carreras en UTEC, porque en realidad la tecnología va mucho más rápido que lo que nosotros podemos educar, y eso es algo que también lo tenemos muy claro. Es casi una universidad para desaprender, en el buen sentido de la palabra: desaprender y aprender de nuevo.

Hoy de mañana leí que en China comenzaron a funcionar los primeros tractores eléctricos con tecnología 5 G. Va a haber que formar gente que dentro de cuatro años sepa manejar tractores con 5 G y eléctricos; capaz que dentro de cinco años el programa de la carrera de mecatrónica es totalmente distinto al que tenemos hoy. No tenemos miedo a ese desafío y es un poco lo que ha caracterizado a la Universidad en este período.

(Diálogos)

**SEÑORA DO MATO (Graciela).**- El artículo 172 refiere a la creación de las Comisiones Departamentales de Educación. En enero solicitamos específicamente que fuera incluida UTEC. Ya se trató en el Senado y ahora está acá; las Comisiones Departamentales de Educación van a estar integradas por una serie de instituciones y la UTEC tendrá un representante

-fue lo que solicitamos- en cada una de las Comisiones Departamentales en las que haya formación de UTEC.

El otro artículo que solicitamos modificar y que también se cambió en ese período de trabajo previo a que ingresara el proyecto de ley refiere a la integración de la Comisión Coordinadora de Educación. El artículo 185 establece que estará integrada por el ministro, el director de Educación, un representante de la Universidad de la República, un representante por la Universidad Tecnológica y demás. O sea que acordamos en los dos artículos que habíamos señalado, previo al ingreso formal del proyecto al Parlamento.

Con respecto al artículo 199 que establece "Prorróganse hasta el 1º de diciembre de 2022 los plazos para la integración definitiva del Consejo Directivo Central de la Universidad Tecnológica y para la respectiva convocatoria a elecciones [...]", vamos a decir lo mismo que expresamos en el Senado. Nos parece excesivo que la fecha sea el 1º de diciembre de 2022; esperamos que esto se discuta pasado el 2020, durante el 2021. Ya hicimos esta observación en el Senado, pero se mantuvo.

Por lo menos, ahora tenemos un nuevo consejero.

**SEÑORA SANTOMAURO (Rossana).**- En la comisión del Senado hice algunos comentarios relativos a mi área de incidencia -los servicios de la Universidad-, básicamente, en los capítulos referidos a contrataciones, tanto de recursos humanos como de bienes y servicios en general.

Hice un pedido general -no voy a entrar a cada artículo detalladamente; mandé un documento a la comisión del Senado- para que se facilitara la gestión. Solicité que se acortaran los plazos establecidos para las respuestas -permisos, revisiones previas- que debían dar algunos organismos para que otros pudieran funcionar. Vi que algunas de las propuestas fueron tomadas en cuenta, ya que el proyecto fue modificado en el Senado. Por ejemplo, se redujo el plazo para la aprobación de la Oficina del Servicio Civil u otro organismo.

Asimismo, solicité que vieran las formas de que los controles fueran posteriores y no previos a efectos de hacer más eficiente la gestión y lograr cumplir con los cometidos; esto lo hice así porque se van sumando plazos de autorizaciones que se requieren en general y se enlentece la gestión del Estado.

Reitero que lo que pedí en la comisión del Senado fue que se revisara todo ese articulado para ver si algunos controles se podrían realizar posteriormente y así reducir los plazos de controles o revisiones previos de distintos organismos.

**SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA (Eduardo).**- Mi pregunta no está vinculada con el articulado, pero quiero aprovechar que están acá.

La Oficina Nacional del Servicio Civil tiene una escuela que trabaja con programas que considera conveniente para los funcionarios y también con lo hace a demanda, de acuerdo con lo que le piden los organismos públicos.

Tengo mucho afecto por la nueva universidad, le deseo una larga vida y una expansión importante.

¿Ustedes ofrecen los cursos o trabajan a demanda? Lo pregunto porque son carreras muy técnicas. ¿Están abiertos a crear carreras a demanda?

**SEÑORA REPRESENTANTE PORRINI (Alicia).**- Les agradecemos la información sobre la UTEC.

¿Ustedes conocen el argumento por el cuál se planteó un plazo tan extenso, hasta diciembre de 2022? Nosotros recién estamos manejando este tema y no he escuchado ninguna fundamentación.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Lo dijo el ministro Da Silveira: bloqueo sistémico.

**SEÑOR REPRESENTANTE SABINI (Sebastián).**- Cuando el ministro dijo "bloqueo sistémico" se refería a la Universidad de Educación.

Con relación a la UTEC dijo que el gobierno no había tomado una decisión en cuanto a la solución definitiva.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Es verdad; tiene razón.

Todos sabemos que, más o menos, iba por el mismo lado.

**SEÑOR SILVEIRA (Rodolfo).**- Voy a responder al diputado Lust.

Nosotros hacemos cursos a medida. La oferta educativa de la UTEC es absolutamente flexible. Hemos hecho muchos cursos a medida. Por ejemplo, hemos dado capacitación en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Hacemos acreditación de saberes; es un tema complicado en Uruguay, que nos ha costado un Perú. Hicimos la acreditación de saberes todos los peritos del ministerio, fundamentalmente, en el área de huerta. Tenemos un montón de programas de ese tipo; es fácil. Conocemos bastante bien la Oficina del Servicio Civil. Hemos hablado varias veces con ellos.

Me parece muy pertinente la pregunta que nos hicieron. La UTEC hace ese tipo de actividades constantemente, no solo a nivel central, sino también en territorio.

(Diálogos)

**SEÑORA DO MATO (Graciela).**- Voy a contestar la pregunta formulada por la diputada Porrini.

En el quinquenio anterior el Poder Ejecutivo tenía que reglamentar una serie de artículos, por ejemplo, cómo elegir a los delegados de los trabajadores y de los empresarios. Es necesario establecer un sistema de elección para cada uno de los integrantes de ese Consejo Directivo. Como eso no se hizo, no se pudieron hacer las elecciones. Durante el último año del quinquenio anterior intentamos que se reglamentara, pero como hubo elecciones, no se pudo. Este año tenemos las elecciones departamentales.

Para nosotros es prioritario que en 2021 se reglamente, y así poder hacer las elecciones. Entendemos que esta universidad ha crecido lo suficiente y está en un proceso inicial de consolidación que merece sus autoridades definitivas. Quizá debamos discutir, porque podemos estar de acuerdo con algunas partes de la ley y con otras no. Un nuevo quinquenio debe darse el tiempo de discutir cómo llevar adelante una universidad del siglo XXI.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Agradecemos la presencia de la delegación y la exposición que realizaron.

Se pasa a intermedio

(Es la hora 12 y 27)

(Ocupa la Presidencia el señor representante Gerardo Amarilla)

—Continúa la sesión.

(Es la hora 13 y 8)

(Ingresan a sala autoridades de la Universidad de la República)

—La Comisión da la bienvenida a la delegación de la Universidad de la República, integrada por el rector, profesor Rodrigo Arim; la decana de la Facultad de Ingeniería, ingeniera María Simón; la decana de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, doctora Ana Frega; la directora de la Dirección General de Jurídica, doctora Mariana Gulla; por el orden docente del Consejo Directivo Central, el doctor Alejandro Bielli; por el orden de egresados, la licenciada MSc Ana Laura Mello; por el orden de estudiantes, la bachiller Mariana Caffa, y el integrante de la Mesa de la Asamblea General del Claustro, doctor Gonzalo Vicci.

Agradecemos su presencia en la Comisión. Le cedemos la palabra al señor rector.

**SEÑOR ARIM (Rodrigo).**- Buenas tardes.

Antes que nada, queremos agradecer la invitación de esta Comisión de la Cámara de Diputados. Esta comparecencia es también producto de las obligaciones legales y constitucionales que tiene la Universidad de la República.

Si me permiten, voy a hacer una breve presentación de los puntos y artículos concretos en los que pusimos énfasis en oportunidad de la visita a la Comisión del Senado, que nos parece pertinente para entender y aportar a la discusión nacional sobre esta ley de urgente consideración que el Parlamento tiene en este momento entre sus manos.

Hay una primera observación que es pertinente para todas las áreas que integran esta ley de urgente consideración, con respecto a la cual la Universidad de la República ha tomado posición. En base al artículo 2 de su ley orgánica, el Consejo Directivo Central ha resuelto señalar algunas dificultades que entendemos incorpora la ley de urgente consideración en distintas dimensiones y ámbitos de acción del Estado uruguayo.

Vamos a dejar a la Comisión la resolución del Consejo Directivo Central y los documentos de base que fueron elaborados por comisiones académicas que sustentaron dicha resolución y que abarcan aspectos tan diversos como educación, seguridad, comunicación y acceso a la información pública, economía y empresas públicas y Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se trata de un conjunto de observaciones, producto del trabajo de distintos cuadros académicos, de distintas facultades, que vamos a dejar a disposición de la Comisión.

No obstante, en el día de hoy hemos optado por hacer énfasis específicamente en algunos puntos que nos preocupan, por su presencia en el proyecto de ley de urgente de consideración y porque, en algún sentido, quedan con cierto espacio de indefinición, según la versión que la Universidad de la República tuvo disponible luego de la aprobación en el Senado.

En primer lugar, a juicio de la Universidad de la República, el proyecto de ley de urgente consideración como mecanismo para introducir profundas modificaciones en la estructura de sostén de las políticas públicas del Estado uruguayo tiene algunas dificultades relevantes.

En un régimen republicano de gobierno, como el que la ley orgánica mandata a la propia Universidad defender, presupone para la institución un funcionamiento democrático sostenido en el intercambio deliberativo, capaz de trascender la mera elección de autoridades para sustentarse en el intercambio informado, contestable, sostenido en evidencias y en la explicación de visiones distintas. En diferentes aspectos, la Universidad de la República entiende -sus

académicos han analizado con cierto grado de profundidad algunas de las modificaciones que se han incorporado a este proyecto de ley de urgente consideración- que estos requisitos para la discusión democrática no se sostienen en el caso de esta iniciativa. Entendemos que no se sostienen porque se introducen modificaciones profundas y, muchas veces, no explicitadas, en el sentido de cuál es el origen de sus motivaciones.

En el caso del sistema de educación, en particular, en lo que es el diseño o el rediseño del sistema de educación pública, esto es una característica muy presente. En algunas ocasiones, hay que inferir las motivaciones detrás de cada uno de los cambios introducidos. Asimismo, es importante entender y comprender cuáles son las dinámicas y los procesos de construcción de las políticas públicas que se busca sostener a partir de estos cambios.

En esta ocasión, nos vamos a centrar en tres aspectos, dos de ellos conceptuales, y un tercero que refiere al ingreso a la función pública.

En primer lugar, queremos señalar algunos aspectos que, al entender de la Universidad de la República y de los colectivos que la integran, ponen en riesgo algunos elementos constitutivos de la convivencia democrática, tal como lo ha entendido la sociedad uruguaya desde hace muchos años. Nos referimos, en particular, a cierta indefinición en el uso de la fuerza pública y a ciertos aspectos vinculados al accionar de la fuerza policial que condicionan, por la ausencia de especificidad y los grados de libertad y discrecionalidad que permiten, el funcionamiento democrático, por ejemplo, la protesta, que es un elemento constitutivo de la vida democrática, tal como lo entendemos los uruguayos.

Los cambios introducidos en estas áreas son de magnitud y pueden condicionar las características de la sociedad en que vivimos y la posibilidad de que distintos colectivos puedan manifestar sus discrepancias, expresar su protesta y construir también un espacio de intercambio democrático a partir de estos elementos, que son propios de la vida nacional.

Con respecto a la educación, la Universidad de la República, desde la presentación de lo que se denominó "el borrador del proyecto de ley de urgente consideración", en la última semana de enero de este año, señaló que consideraba compleja la incorporación de algunos aspectos en la estructura del funcionamiento de la educación pública en el Uruguay.

La Udelar propuso en el Senado algunas modificaciones y fueron tomadas en cuenta. Saludamos que se hayan considerado, en particular, las relativas al reconocimiento de la especificidad de lo público, de los entes de

educación pública -de la ANEP, de la Universidad de la República, de la UTEC-, a la construcción y a la necesidad de un espacio específico de coordinación del sector público en el proyecto de ley de urgente consideración. Saludamos esa incorporación.

A la vez, como lo hicimos en nuestra segunda comparecencia a la Cámara de Senadores, también nos corresponde señalar que su diseño, tal como está formulado en el artículo 189 -no sé si hay modificación; hago referencia al texto que emergiera del Senado-, con respecto a sus funciones, sigue presentando algunas dificultades.

No se establecen mecanismos ni formas de funcionamiento de este espacio y hay cierta indefinición de las potestades relativas que tendrá con respecto a otros espacios, que también consagra el proyecto de ley de urgente consideración, en particular, la coordinación de la educación en general.

Esta preocupación no es abstracta. Permítame, señor presidente, señalar dos áreas en las hoy -no mañana- estamos teniendo dificultades por la ausencia de mecanismos de coordinación específicos del sector público.

Por un lado, hace ya tres meses que la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública establecida por la ley de educación no funciona; está vigente, pero no funciona. No ha sido sustituida por otros espacios de coordinación de los entes de educación pública con el Ministerio de Educación y Cultura.

Nosotros, como Universidad de la República, hemos sido críticos del funcionamiento de este espacio, del sistema de coordinación de la educación pública. Para nada estamos teniendo una visión acrítica y complaciente de lo que ha sido el funcionamiento de ese sistema que originalmente consagró la ley de educación. Tanto al interior de la comisión como públicamente hemos señalado que correspondía profundizar los mecanismos de coordinación e intercambio entre los entes de educación pública para asegurar la existencia de un verdadero sistema de educación pública.

Sin embargo, sin la presencia de esos mecanismos de coordinación y sin que se establezca en la ley un funcionamiento periódico de estos espacios de coordinación del sistema público, estamos enfrentando problemas concretos.

En el marco de la epidemia de Covid-19, la Universidad de la República no ha sido convocada a ninguna instancia formal para intercambiar y coordinar el accionar del sistema de educación pública, en momentos en que vaya si necesitamos espacios de coordinación.

Esto tiene algunas dimensiones territoriales. Por ejemplo, compartimos un campus común con la UTEC, con formación docente, con la UTU, en Rivera. De manera que cuando la epidemia comenzó a tener ribetes más preocupantes tuvimos que hacer algunas coordinaciones absolutamente informales para establecer criterios de funcionamiento. Tenemos algunos edificios comunes; ANEP ha tomado la decisión de comenzar con actividades en espacios físicos que son propiedad de la Universidad de la República. Bienvenido sea, pero es necesario tener protocolos comunes para accionar en esos lugares, para lo cual se requiere un espacio de coordinación que hemos intentado montar; diría que lo hemos hecho de manera informal.

Tenemos por delante una preocupación adicional. Este no es un año normal desde el punto de vista educativo. Eso está fuera de discusión. Sin embargo, la Universidad de la República, que recibe a más del 80% de los egresados de la educación secundaria, en el año 2021 va a recibir a una generación que va a culminar el liceo, el preparatorio, en condiciones que distan de ser normales. Vaya si tendremos que coordinar con la ANEP al respecto. Esa coordinación será necesaria porque habrá que tener en cuenta la culminación de un proceso de formación en secundaria con ribetes particulares; paradójicamente, cuando Uruguay enfrente una situación de mayor certeza desde el punto de vista de la evolución epidemiológica, la Universidad de la República estará recibiendo a más de dieciocho mil estudiantes, generación 2021, que culminaron el liceo en esas condiciones. Esto supone, por lo menos, preguntarnos qué deberíamos hacer como instituciones, ANEP y Universidad de la República, para que este tránsito sea lo más fluido posible y que los costos en términos pedagógicos y de acumulación educativa no sean particularmente altos. Mala cosa sería que intentáramos responder esta pregunta el 1º de marzo del año entrante, cuando ambas entidades estemos comenzando los cursos. Requerimos hoy espacios de coordinación efectivos que funcionen, que estén operativos con el sistema público y, en particular, con la ANEP.

Quiero ser muy claro. Las autoridades de la ANEP tienen esta vocación. En particular, el señor Robert Silva, ha tenido reuniones periódicas con Juan Cristina, nuestro prorector de enseñanza. Pero una cosa es la vocación individual de intentar generar espacios de coordinación y otra es la obligación institucional, consagrada por ley, de que esa coordinación tenga que ser efectiva. No puede depender de las personas que circunstancialmente ocupamos cargos de coordinación en una entidad de esta naturaleza.

Además de la coyuntura, de esta situación extraordinaria que viven el mundo y Uruguay -nuestro país la está transitando de una manera

particularmente benévola; es parte del esfuerzo de muchas instituciones y del gobierno en particular-, quiero señalar otros aspectos del funcionamiento del sistema educativo en los que en este momento la ausencia de espacios de coordinación está incidiendo. Me refiero a la planificación de lo que va a hacer la ANEP, la Universidad de la República y la UTEC en los próximos años.

El año pasado, la Universidad de la República había comenzado a trabajar en propuestas programáticas para presentar al Parlamento nacional, lo que haremos, quizás, en el correr de los próximos dos meses.

Entre nuestras intenciones, utilizando el espacio de coordinación del sistema público, tuvimos la veleidad de pensar que por primera vez la ANEP, la Universidad de la República y la UTEC tuvieran programas conjuntos para presentar al Parlamento, rompiendo la fragmentación, a veces, feudalización que existe entre las instituciones públicas. Queríamos, por ejemplo, presentar desarrollos conjuntos en el interior del país. El esfuerzo que ha hecho la Universidad de la República en el interior del país en la última década -o un poco más- ha dado resultados muy tangibles, en términos de evolución de la matrícula, de evolución de egresos, de cantidad de carreras, del porcentaje de estudiantes que hoy está ingresando a la Universidad de la República en el interior del país; casi un quinto de los ingresos del año 2020 no corresponden a Montevideo, sino a uno de los centros universitarios regionales del interior del país.

Tenemos entidades y entes autónomos que también han desarrollado políticas institucionales en el interior del país. Nuestra intención era presentar programas conjuntos. Para eso se requieren espacios de coordinación efectivos, legalmente establecidos y convocados. No hemos tenido esa suerte ni para atender la emergencia del covid-19 vinculada al sistema educativo ni con respecto a esta preocupación nuestra de tener programas conjuntos, quebrando esta lógica, de la cual la propia Universidad ha sido culpable en algún momento, de cierta independencia, porque la ausencia de coordinación se establece también tomando decisiones separadas que no siempre son consistentes entre los entes públicos. Esta Universidad de la República reivindica la coordinación al interior del sector público y no reivindica un papel monopólico dentro del sistema de educación pública terciaria, desde hace ya mucho tiempo.

Entonces, tenemos infraestructuras conjuntas. Nos gustaría tener cargos compartidos, en el interior del país y en Montevideo, es decir, docentes que tuvieran una doble adscripción, que pudieran desarrollar su investigación en el grupo de la Universidad de la República y su docencia en la UTEC, en la UTU

o en formación docente, lo cual ya está sucediendo de manera informal a través de mecanismos voluntarios individuales.

Tendríamos que definir carreras conjuntas en el interior del país y en Montevideo. Esos espacios no han sido operativos en los últimos meses. Estamos convergiendo al final de un semestre de emergencia nacional, de emergencia sanitaria, en el que la Universidad ha sentido la ausencia de esos espacios de coordinación con el resto del sector público. Vuelvo a decir: esto no es producto de la voluntad de las autoridades de turno. En particular, desde la ANEP, hubo una clara intencionalidad de que estos espacios había que mantenerlos. Nuestro punto con esto es que esos espacios tienen que estar constituidos legalmente y que nos obliguen, como entidades públicas, como entes autónomos, a coordinar.

Tenemos cierta preocupación por la formulación que el artículo 129, en la numeración que emerge de la aprobación en el Senado, tiene con respecto a la posibilidad de generar acuerdos internacionales en el marco de los cuales las entidades con fines de lucro a nivel de la educación puedan entrar en forma colateral.

Si bien la redacción que emerge del Senado no es idéntica a la que fuera originalmente planteada en la última semana de enero, su redacción sigue siendo ambigua y abre la posibilidad de algunos desarrollos del sistema de educación en general y terciario, en particular, que para nosotros siguen teniendo elementos preocupantes. La redacción actual dice que se prohíbe la firma de acuerdos internacionales cuando esos acuerdos reducen a la educación a un servicio lucrativo. Pero esa parte de la redacción es muy ambigua, porque habilita la posibilidad de acuerdos internacionales en donde aparezcan entidades con fines lucrativos que puedan tener otras finalidades. Por lo tanto, no se reduce a fines lucrativos; aparecen otras dimensiones y se podrían justificar en este marco. Esto no es una especulación. Hay una disputa internacional académica y hay evidencia internacional al respecto: sistemas estratificados, profundamente injustos, y voy a citar como ejemplos Brasil y Perú. En esos países, los estratos lucrativos son de menor calidad. Esta es una característica internacional: las universidades que tienen fines lucrativos suelen ser universidades de peor calidad. No estamos hablando de la dimensión de lo público y lo privado. Estamos hablando de la dimensión y el corte entre los fines lucrativos y los fines no lucrativos en la educación.

Las universidades con fines lucrativos se insertan en los estratos más bajos del sistema y terminan generando un costo para los estratos sociales más vulnerables. En el caso de Brasil, hay evaluaciones internacionales muy

claras al respecto; Perú acaba de retirar el permiso para operar a más de treinta universidades que tienen fines lucrativos, por un problema serio de calidad que afecta a los estratos más bajos de la sociedad.

Por lo tanto, para nosotros que no defendemos el monopolio de la Universidad de la República, sí nos preocupa la posibilidad de que acuerdos internacionales de distinta naturaleza puedan abrir un escenario en donde la forma en que se articule un sector universitario, público y privado, termine incorporando componentes lucrativos que dañen la calidad y dañen a lo largo del ciclo de vida a las personas que vienen de estratos más vulnerables, que son los que atienden estos sectores a nivel internacional.

Por último, señor presidente, me gustaría expresar una preocupación que posiblemente tenga que ver con las características de la discusión de la ley de urgente consideración en los tiempos que impone.

Concurrimos a la Cámara de Senadores, en la última comparecencia que hizo la Universidad de la República, para plantear nuestra enorme preocupación por la incorporación de algunas restricciones al ingreso a la función pública. En aquel momento señalamos que, a nuestro entender, la redacción que estaba a consideración tenía connotaciones que rayaban con la inconstitucionalidad, cosa que fue reconocido en la Cámara de Senadores por legisladores de la coalición de gobierno y de la oposición. En aquel momento se nos afirmó que ese artículo iba a ser retirado porque, efectivamente, no correspondía su incorporación en la ley de urgente consideración. Nos fuimos tranquilos, pero pese a ello -la exposición consta en la versión taquigráfica, tanto la de la Universidad de la República como la de distintos senadores-, nos encontramos con que, en el artículo actual, el 342, se da la incorporación de mecanismos restrictivos y queremos hacer algunas consideraciones al respecto.

Con relación al artículo 342, en la numeración del articulado que corresponde al proyecto aprobado por la Cámara de Senadores, disposición que modifica el artículo 1º de la Ley Nº 16.127 y que regula y limita el ingreso de nuevos funcionarios públicos en varios organismos del Estado, queremos señalar que en la comparecencia de la Universidad de la República ante la Comisión de la Cámara de Senadores se argumentó su inconstitucionalidad, si se entendiera aplicable a la Universidad de la República, como ente autónomo de la enseñanza que es.

Ello fue reconocido expresamente por los miembros de la Comisión, quienes además sostuvieron que dicha disposición había sido quitada del proyecto de ley de urgente consideración por tales motivos. En tanto la disposición referida,

con algunas variantes respecto al texto oportunamente comentado, aparece en el proyecto votado por el Senado, se deja constancia, como Universidad de la República, de que entendemos que por los fundamentos expuestos en la comparecencia previa -y que está en la versión taquigráfica de la comisión del Senado- esta resulta, a entender de la Universidad de la República, no aplicable al ente autónomo Universidad de la República, a la que sí se aplican las normas especiales que a su respecto y con posterioridad a la sanción de la Ley N° 16.127 dictó el Poder Legislativo y que implica la inaplicabilidad del artículo 1° de dicha ley.

Dejo constancia de nuestras discrepancias con respecto a la posible interpretación de aplicabilidad de dicha ley a la Universidad de la República.

Muchas gracias, señor presidente.

**SEÑOR REPRESENTANTE OTERO AGÜERO (Ernesto Gabriel).**- Quiero hacer una pregunta concreta que tiene que ver con la reválida de los títulos que se pone en cuestión; cambiaría de órbita y cuál es la opinión que les merece.

**SEÑOR REPRESENTANTE SABINI (Sebastián).**- Estuvimos trabajando en el Senado en algunas de las modificaciones que se realizaron. Una de las preguntas tiene que ver con la creación de la nueva comisión coordinadora. Para la bancada del Frente Amplio, en particular, la integración de la comisión tenía algunas objeciones por la ponderación de los organismos. Se hace una consulta en ese sentido, en cuanto a cuál es la opinión de la Udelar en relación a la ponderación de las diferentes instituciones dados los volúmenes de las mismas.

Ya que el señor rector hizo referencia, quisiera saber si hay alguna propuesta en relación al funcionamiento de la comisión. Aquí se establece la creación, la integración y los cometidos, pero no hay una referencia explícita a cuál sería el funcionamiento. Quizás esto lo determine, posteriormente, una reglamentación o quizás hay alguna propuesta de parte de la Universidad de la República en este sentido.

Por otra parte, recuerdo que la Udelar planteó -si no estoy equivocado- que en relación con las comisiones departamentales de educación se mantuviera la redacción original, ya que la actual, en algunos casos, en lugar de "ayudar" -entre comillas-, o de fortalecer la coordinación departamental, podría perjudicarla. La actual redacción establece que solo una institución de carácter universitario por departamento podrá participar en esas comisiones y, quizás, esto podría ser corregido, ya que en algunos lugares sería bueno que la Udelar y la UTEC pudieran participar.

**SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ DA COSTA LEITES (Juan Martín).-**

En nombre de la bancada del Partido Nacional queremos dar la bienvenida a la delegación de la Universidad mayor de la República.

Si será importante para nuestro partido escuchar y recibir las opiniones de esta alta casa de estudios, que fue fundada por el fundador de nuestro partido.

Hemos tomado nota de lo dicho por el señor rector, y hemos leído las versiones taquigráficas del Senado, de la primera y a segunda comparecencia. Asimismo, tomamos nota de lo planteado durante el intercambio que llevaron a cabo con el Poder Ejecutivo. En tal sentido, algunos de los planteos realizados en esa instancia fueron de recibo en el texto que fue remitido al Parlamento, y otros fueron tomados en cuenta por la Cámara de Senadores al momento de aprobar el texto que fue remitido a la Cámara de Representantes.

Por supuesto, en este sistema democrático, republicano y bicameral, el diálogo y la recepción de propuestas es parte de la naturaleza y el proceso de elaboración de las leyes. pero, reitero, en un sistema democrático y republicano representativo las opiniones se reciben y, luego, es el Parlamento el que, legítimamente, toma las resoluciones.

Por lo tanto, a lo largo de este proceso -antes de la presentación del proyecto durante su tratamiento en la Cámara de Senadores- los planteos realizados han sido tenidos en cuenta, y también lo serán cuando esta Comisión y el plenario lleven a cabo el debate sobre esta iniciativa.

Por otra parte, el señor rector hizo referencia a los espacios de coordinación, que son muy relevantes y necesarios en el ámbito educativo. En tal sentido, y en el marco de las modificaciones que se plantean a este proyecto de ley, queremos saber si en el memorándum que va a dejar la Universidad mayor de la República se hacen sugerencias para mejorar el articulado y profundizar los ámbitos de coordinación. Asimismo, quisiéramos que se hiciera una breve síntesis sobre el funcionamiento de los espacios de coordinación a lo largo de las últimas dos décadas.

**SEÑORA REPRESENTANTE PORRINI (Alicia).-** Quisiera saber si cuando se llevaron a cabo los contactos con el Ministerio de Educación y Cultura y la Presidencia de la República, la Universidad pudo mantener un intercambio sobre estas objeciones más generales y conceptualles a las que hizo referencia el rector.

Me gustaría contar con esa información para saber si es posible realizar las modificaciones que se solicitan, o si las diferencias planteadas son

insalvables. Si no es así, quisiera saber si piensan que podemos avanzar a una concepción más parecida a un tránsito de consenso, sobre todo, en los temas que tienen que ver con la convivencia democrática.

Asimismo, me gustaría que se hiciera referencia a la concepción de la educación.

**SEÑOR REPRESENTANTE SABINI (Sebastián).**- Solicité nuevamente la palabra porque no había reparado en el artículo 342.

En realidad, quisiera saber si la delegación puede aclarar cuál es el artículo de la Constitución que impediría que la Udelar pudiera aplicar el artículo 342 de este proyecto de ley. ¿Tiene relación a las mayorías especiales?

**SEÑOR ARIM (Rodrigo).**- Voy a responder las consultas realizadas en todas las intervenciones, con excepción de la formulada por el diputado Sabini. Para contestar esa pregunta, si la presidencia lo permite, le voy a ceder la palabra a la directora General de Jurídica, la doctora Mariana Gula, ya que está en mejores condiciones que yo para responder esa duda.

Con respecto a las revalidas de títulos, la Universidad de la República hizo un conjunto de objeciones a la redacción original la última semana de enero. En particular, hay una reforma que para nosotros es extremadamente importante, ya que tiene que ver con la forma en la que nos relacionamos entre las distintas entidades del sector público.

En realidad, la Universidad de la República se enteró por la prensa de una modificación en su ley orgánica, y eso no parece una buena forma para inaugurar un vínculo institucional. Me interesa remarcar ese aspecto, porque es parte de ir constituyendo espacios de diálogo y encuentro -que luego se sucedieron- con las autoridades nacionales.

Con respecto a las revalidas de títulos hay algunos componentes sustantivos sobre los que la Universidad de la República planteó su preocupación, ya que si se mantenía la redacción original del artículo relativo a este tema, un número muy importante de títulos de inmigrantes no iban a poder ser reconocidos. Si bien hoy abre un horizonte incierto en cuanto a su contenido, por lo menos, se puede trabajar desde el punto de vista de la articulación en el interior del Estado, ya que se hace referencia a un período de transición de dos años para establecer las características del proceso de revalidas para el reconocimiento de títulos.

Sin duda, la Universidad de la República tiene la mejor de las voluntades para trabajar y ser convocado a los espacios acordados, porque tiene un mayor conocimiento de los procesos de reválidas.

Permítanme señalar que este no es un tema trivial, sino que es extremadamente importante para el país.

En 2019 la Universidad revalidó casi mil títulos; estamos hablando de una cantidad que se multiplicó por diez en el correr de un lustro, porque pasamos de cien, a mil títulos.

Por supuesto -lo hemos reconocido-, hemos tenido dificultades en ese proceso; por esa razón, en febrero de este año, paradójicamente, cambiamos la ordenanza de reconocimiento de títulos para facilitar todos esos procesos. Por lo tanto, nuestra preocupación medular en este momento tiene que ver con el respeto al derecho que tienen los ciudadanos inmigrantes a que se les reconozca su formación a través de mecanismos transparentes, que tengan la celeridad que corresponda.

En ese sentido, estamos a disposición del país para diseñar un sistema que cumpla con estas características, ya que, sin duda, la Universidad de la República debe ser un actor preponderante, teniendo en cuenta que cubre el 80% de la educación terciaria del país.

El diputado Sabini señaló correctamente que nosotros habíamos propuesto una modificación en la conformación de la Comisión Coordinadora del Sistema de Educación Pública, ya que consideramos que debe tener una integración distinta. Como corresponde, debe estar integrada por el Ministro de Educación y Cultura, el director de Educación; el rector o vicerrector de la Universidad de la República; dos integrantes del Consejo Directivo Central de la Universidad; el presidente del Consejo Directivo Central de la ANEP o, en su defecto, otro integrante; dos integrantes del Consejo Directivo Central de la ANEP; el rector, y dos integrantes del Consejo Directivo Central de la UTEC. ¿Por qué esa era la redacción original? Porque era un espacio de los entes autónomos de enseñanza y el Ministerio de Educación y Cultura. La redacción actual incorpora otros actores públicos, pero que no son autónomos, sino que tienen una dependencia jerárquica con el Poder Ejecutivo, en particular, educación policial y militar, y los pone a pie de igualdad que a la Universidad de la República, la UTEC y la ANEP en términos de representación.

Sin duda, esos espacios del Estado uruguayo nos merecen mucho respeto, pero es claro que su especialidad no es la educación, y para pensar en clave de construcción de políticas educativas, no parece razonable que tengan un peso idéntico al de la Universidad de la República, la ANEP, la

UTEC y las Escuelas de Formación Artística del Sodre, que tienen un espacio específico de formación, absolutamente relevante.

Por lo tanto, si bien reconocemos el cambio cualitativo y relevante que implica la modificación del articulado original en el Senado, seguimos creyendo que la integración actual tiene problemas, en tanto son entidades no especializadas en educación y sujetas a autoridades jerárquicas del Poder Ejecutivo que no forman parte del Ministerio de Educación y Cultura.

**SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA (Ana).**- Ese sistema de coordinación pública, a su vez, tiene una participación en la coordinación general, en donde se reproduce lo que acaba de plantear el rector de la Universidad.

**SEÑOR ARIM (Rodrigo).**- Exactamente, pero con otros agregados, porque hay otros actores institucionales de un peso bastante menor, además de los actores privados.

En realidad, a nosotros esto nos parece correcto; de hecho, la ley de educación original también tenía un espacio de coordinación en el que había actores privados, pero en cuanto la especificidad de las políticas públicas nos parece absolutamente relevante construir y mantener los espacios de coordinación y formación de políticas entre los entes autónomos del Estado y el Ministerio de Educación y Cultura.

Las Comisiones Departamentales de Educación nos preocupan mucho, porque parte de la estrategia de la Universidad de la República, en los últimos años, ha sido el desarrollo de la Universidad en todo el territorio nacional, y observamos que las comisiones departamentales de educación no están integradas por todos los actores que deberían estar. En realidad, hay que ser muy cuidadosos en ese sentido, porque la estrategia de desarrollo en el interior no es por departamento, sino regional. Por lo tanto, la presencia de la Universidad, u otras entidades, en las mencionadas comisiones no debería tener que ver con la presencia en el departamento, sino con el desarrollo de políticas en clave regional. No es posible pensar que el país tenga una universidad en cada departamento, pero sí que en todos los departamentos haya estructuras universitarias, no solo de la Universidad de la República, que se sostengan en políticas regionales.

¿Qué elementos nos parecen relevantes para señalar? Ojalá se puedan dirimir en la reglamentación de la ley, pero *a priori* puede no suceder.

Nosotros creemos que los espacios de coordinación de los entes públicos del Estado vinculados a la educación y el Ministerio de Educación y Cultura deben ser periódicos y funcionar con una fluidez adecuada, pero como

no está establecido por ley, podría suceder que no fueran convocados, que es lo que ocurrió en los últimos tres meses. Sin duda, esto es algo que nos preocupa porque, reitero, nuestra intención era formular proyectos presupuestales conjuntos con estas entidades.

¿Qué sucedió en el pasado? Nosotros somos críticos del funcionamiento de la Comisión Coordinadora del Sistema de Educación Pública, pero también reconocemos que algunos componentes vinculados al funcionamiento reciente han sido relevantes y reconocibles. El diputado Rodríguez deberá disculparme, pero no puedo hablar de las últimas dos décadas porque, entre otras cosas, el sistema no existía, y no fui testigo presencial, pero puedo hablar de dos componentes importantes del sistema de educación público que fueron objeto de coordinación, gracias a la presencia de estos mecanismo, y uno es el desarrollo en el interior del país.

Entonces, ni el campo común en Rivera, ni las ofertas que tenemos en conjunto con algunas entidades públicas, como la UTEC en Río Negro, -algunas ofertas se construyeron sobre la base del acuerdo conjunto entre la Universidad de la República y la UTEC-, hubieran sido posibles con la ausencia de estos mecanismos de coordinación. Tampoco hubiera sido posible lo de los tecnólogos, que en Montevideo surgieron de una oferta conjunta entre la Universidad de la República y la UTU, y en el interior -en muchos casos, no en todos-, entre la Universidad de la República, la UTU y la UTEC; sin duda, surgieron a partir de estos espacios de coordinación específicos.

¿Esos espacios han funcionado bien? No; nuestra valoración es que no han tenido un funcionamiento adecuado y que requieren revisión, pero se trata de espacios absolutamente imprescindibles si queremos tener un sistema integrado de educación pública general; y los tecnólogos, o el desarrollo de educación terciaria en el interior del país, son ejemplos muy transparentes y claros al respecto. | Hemos tenido espacios de intercambio con el Ministerio de Educación y Cultura, con el actual ministro y con el director de educación no solamente cordiales, sino fructíferos. Algunos componentes que se han incorporado y a los cuales no hemos hecho mención en esta comparecencia en el Senado tienen que ver con estos intercambios. Voy a poner dos ejemplos. En la versión original de la última semana de enero, se eliminaba la excepcionalidad para la compra directa de equipamiento científico, y se incorporaban restricciones muy fuertes para la contratación directa de las fundaciones instituidas por la Universidad de la República. Eso, aunque no totalmente, parcialmente ha sido resuelto. Y digo "no totalmente" porque se nos reduce montos y eso va a generar algún problema, por ejemplo, para terminar la Facultad de Veterinaria o para equipar el laboratorio de seguridad P3 que

tendríamos que estar inaugurando en Salto este año. Reitero: se incorpora un mecanismo de excepcionalidad que se había eliminado en la versión original. Con las fundaciones sucede algo parecido, donde hay un mecanismo de vínculo entre los órganos del Estado y las fundaciones, que podría habilitar que se mantengan los aportes que dichas fundaciones realizan al Estado uruguayo en general.

Reitero: hubo intercambios; obviamente tenemos discrepancias. La forma de pensar del sistema de educación en general no era la que el Ministerio de Educación y Cultura formuló originalmente, y de hecho los cambios fueron incorporados en el Senado y no a partir del Mensaje del Poder Ejecutivo.

**SEÑORA GULLA (Mariana).**- Voy a tratar de ser muy breve. Hicimos un montón de comentarios en ocasión de la comparecencia en el Senado. Todos esos comentarios quedaron en la versión taquigráfica, así como las respuestas que recibimos.

A nosotros nos preocupa particularmente las disposiciones de naturaleza estatutaria en lo que es el proyecto de ley de urgente consideración.

Ustedes saben que nuestro sistema constitucional es un sistema de estatutos múltiples y, en el caso de los entes autónomos de enseñanza, el estatuto es aprobado por el propio ente, tal como lo establece la propia Constitución, sin intervención de ningún otro órgano.

En este caso nos vamos a enfocar en el artículo 342 que es claramente una norma de naturaleza estatutaria. El artículo 61 de la Constitución establece lo que es el contenido mínimo que debe tener un estatuto. En el contenido mínimo se establecen las condiciones de ingreso a la Administración.

El concepto de condiciones de ingreso a la Administración incluye tantos los requisitos que debe tener una persona para ingresar a la Administración como los procedimientos de selección.

El artículo 342 establece limitaciones al ingreso y formas de procedimiento de selección, que pueden incluir hasta instancias de redistribución y limitación en el ingreso en algunos escalafones, claramente tiene un contenido estatutario. Quiere decir que nos estamos situando en una disposición de contenido estatutario.

En ese sentido, ¿es aplicable una ley que regula un contenido estatutario? Hay diferentes condiciones. La Constitución, en su artículo 64, establece que puede haber leyes aplicables en materia estatutaria si cumplen con determinados requisitos. Un primer requisito que se establece es una

mayoría especial para su aprobación: dos tercios de votos de componente de cada Cámara. Según tengo entendido, esta norma -en especial el artículo 342- no ha cumplido el requisito de dos tercios de componentes de cada Cámara en su aprobación.

Además, se establecen requisitos más de tipo sustanciales, por ejemplo, que se trate de normas que por su generalidad o naturaleza sean aplicables a todos los entes autónomos o a algunos de ellos -según el caso- lo mismo que a los gobiernos departamentales.

La vocación de generalidad en la aplicación que tuvo el artículo 1º de la Ley Nº 16.127 fue variando con el transcurso del tiempo. Es una ley del año 1990, que luego reconociendo el régimen autonómico de algunos organismos públicos, fue quitando a algunos organismos del ámbito subjetivo de aplicación. Al poco tiempo de la aprobación -no más de cinco años- se sacó a los gobiernos departamentales, por la Ley Nº 16.697 y a pocos meses se sacó a la Universidad y se estableció la libertad de ingreso para todos los escalafones en la Universidad de la República. De modo que tampoco cumple con el segundo requisito que debe tener. Esto es que por su generalidad o su naturaleza sea aplicable a todos los entes autónomos. De hecho, esta norma no es aplicable a muchos organismos del Estado. A su vez, cuando se trata de entes autónomos de enseñanza, se agrega un requisito adicional. Esto es que debe tratarse de reglas fundamentales, que establezca la ley respetando la especialización del ente. Eso lo dice claramente el artículo 204 de la Constitución.

¿Qué es una regla fundamental que respete la especialización del ente? Hay varias reglas fundamentales en la Constitución. Por ejemplo, que el funcionario existe para la función, que los funcionarios están al servicio de la Nación, que en lugares y horas de trabajo no se puede hacer actividades proselitistas. Ninguno de estos casos tiene que ver con el artículo 342 que estamos comentando. Por esta razón tampoco es una regla fundamental, y si se pretendiera su aplicabilidad a los entes de enseñanza, también devendría en inconstitucional si es que no se cumplen con los requisitos. Claramente, de acuerdo con el artículo 61, se trata de una materia estatutaria; tampoco se cumple con los requisitos del artículo 64 ni con los requisitos del artículo 204.

En ese sentido, la pretensión de aplicabilidad a los entes autónomos, particularmente a los entes de enseñanza y, dentro de éstos, a la Universidad de la República, determinaría su inconstitucionalidad por sí sola, incluida en cualquier norma legal. Si a ello agregamos que esto está incorporado a una ley de urgente consideración que impide se incluyan normas que requieran

mayorías especiales para su aprobación de dos tercios o tres quintos, se añadiría una inconstitucionalidad adicional a la ya expresada.

Es por estos motivos, que resumidamente expreso acá que nosotros sosteníamos la inaplicabilidad de esta norma al ámbito universitario. Así se nos dijo en la Comisión de la Cámara de Senadores; sobre esa base partimos. Ahora el texto aparece aquí, Por eso queremos que quede claro que nosotros entendemos que es inaplicable por estas razones. De lo contrario, sería inconstitucional. Hace más de veinticinco años que la Universidad no aplica el artículo 1º de la Ley Nº 16.127, porque el propio Parlamento entendió que tenía un régimen especial.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** ¿Se acuerda de la ley que excluyó a la Universidad de la aplicación del artículo 1º?

**SEÑOR GULLA (Mariana).-** Sí, la Ley Nº 16.736. No la excluyó expresamente, sino que estableció el régimen especial que regulaba la Universidad.

**SEÑOR REPRESENTANTE SABINI (Sebastián).-** Voy a hacer una consulta, siempre en el caso hipotético, porque si la Universidad hace esta interpretación, quiere decir que el día de mañana un funcionario que hubiere concursado por los procedimientos y se le aplicara eventualmente este artículo, podría interponer un recurso de inconstitucional a la Suprema Corte de Justicia.

**SEÑORA GULLA (Mariana).-** Podría la propia institución accionar la inconstitucionalidad en tanto hay una afectación directa, pero nosotros partimos de la inaplicabilidad. Hacemos una interpretación constitucionalizante del texto, y de esa interpretación constitucionalizante que sería la inaplicabilidad, sostenemos esto. Lo que queremos confirmar es lo que se nos ha dicho en el Senado y es que eso se entiende así. Para la Universidad esto implicaría que varios estatutos que tiene aprobados quedarán inoperantes, entre ellos, por ejemplo, el estatuto de los cargos de renovación permanente de conocimiento técnico que son cargos de alta especialización, que son todos ellos por llamados abiertos y con regímenes especiales y serían absolutamente inaplicables si esta disposición se mantuviera.

**SEÑORA REPRESENTANTE GALÁN (Lilián).-** Yo quiero hacer una pregunta con respecto al artículo 144.

Quiero conocer vuestra opinión porque me parece que va en el sentido de lo que venía comentando el señor rector con respecto a la articulación del sistema y a la coordinación que implicaría todo un sistema nacional de educación

En el artículo 144 se cambia el título "Sistema Nacional de Educación Pública", que implica toda una concepción ideológica y de Estado, por "Organización General de la Educación Pública"

En realidad, me parece que sabiendo el papel que cumple la educación, que acompaña lo que es una concepción de Estado, porque se trata de la formación del ciudadano, no es menor este cambio de denominación.

**SEÑOR REPRESENTANTE OTERO AGÜERO (Ernesto Gabriel).**- Me gustaría saber si es posible extenderse un poco más en el planteamiento realizado sobre el artículo 129 y sobre la ambigüedad. Quizás, pueda poner un ejemplo más hipotético, porque no lo terminé de entender.

**SEÑOR ARIM (Rodrigo).**- En primer lugar, la Universidad de la República sí señaló oportunamente que la eliminación del concepto de sistema nos parecía preocupante y no lo compartíamos, porque estábamos embarcados y comprometidos en la construcción de un verdadero sistema de educación pública en general, que quebrara la barrera que muchas veces nos separan de otras instituciones y construyera mecanismos formales, instituidos por ley, para asegurar la coordinación y la formulación de políticas conjuntas. Por tanto, más allá de que reconocemos el avance con respecto a la incorporación de mecanismos específicos de coordinación de centros públicos, no compartimos la eliminación del concepto de sistema de educación público.

Con respecto al artículo 129, la formulación actual -vuelvo a repetir que es más concreta que la original- tiene varias complicaciones. En primer lugar, si lo que se quiere es promover la articulación de instituciones nacionales con instituciones extranjeras, eso está sucediendo. La Universidad de la República ya tiene varios acuerdos internacionales con universidades extranjeras. De hecho tenemos títulos conjuntos con universidades extranjeras, como lo pueden tener otras entidades en la medida en que cumplen con los procesos de aprobación establecidos por ley.

Por lo tanto, esto no es un elemento que incorpora la posibilidad de una mejor articulación del sistema uruguayo de educación con otros actores internacionales que funcionen como palanca para mejorar la calidad de nuestro sistema. Eso ya puede suceder en las condiciones actuales y de hecho está sucediendo y lo estamos promoviendo. Una de las líneas de desarrollo de la Universidad de la República para este quinquenio tiene que ver, precisamente, con profundizar sus vínculos internacionales con entidades universitarias de calidad en la región y en el mundo. Esto lo digo porque una de las líneas argumentales para incorporar este artículo, que se ha esbozado públicamente,

tiene que ver con esta dimensión, que no es para nada imposible de implementar a partir del marco normativo actual, de hecho, sucede.

¿Por qué nos preocupa? Porque habla de que se prohíbe acuerdos internacionales en la medida en que se reduzca a la educación a un servicio lucrativo, pero esa afirmación es profundamente ambigua, porque la reducción puede ser entendida como unidimensional. Puede haber entidades que digan que se acepta el fin lucrativo de la educación en un acuerdo internacional, siempre y cuando cumpla con otras funciones. Y ahí puede habilitar los procesos de incorporación a la matriz de entidades educativas uruguayas de entidades provenientes del extranjero o en acuerdo con el extranjero, cuya finalidad sea el lucro, más allá que tenga otras finalidades específicas. Y eso para nosotros es preocupante, no por una veleidad ideológica, sino porque hay evidencia internacional donde los sistemas de educación terciaria en particular incorporan una capa con fines lucrativos que tiene efectos nocivos en términos de igualdad y de equidad en el acceso.

**SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).**- Según interpreté, el rector está planteando que es un avance la creación de la coordinación de la educación pública, y que debería especificarse la convocatoria y la periodicidad de la misma. ¿Serían esos los planteos?

**SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ DA COSTA LEITES (Juan Martín).**- Gracias por las respuestas. Hemos tomado nota, al igual que lo hemos hecho con otras delegaciones también. Los planteos serán analizados. A mí este tema me toca personalmente, porque soy egresado de la Universidad de la República, y uno ingresa pero nunca sale. A pesar de obtener el título uno siempre mantiene el vínculo con la casa de estudio. El propósito del gobierno y de los partidos políticos -creo que hablo por todos los partidos políticos, del gobierno y de la oposición- no es perjudicar a la Universidad de la República. Los planteos que se valoren como perjudiciales para la Universidad serán tenidos en cuenta. Quiero aclarar que cuando hablé de las últimas dos décadas me refería a los espacios de coordinación en general. Somos conscientes de su reciente elección y de que el sistema como tal no rige hace tanto tiempo.

**SEÑOR REPRESENTANTE VEGA (César).**- Aprovechando su presencia e incorporando algo de humor, nuestra bancada, el Partido Ecologista, está decidiendo -cosa que en algún aspecto no hace al resto de los diputados- en este momento lo que vota. Tal vez, ellos tienen mucho más firme que nosotros su voto.

En lo que refiere al artículo 129, tenemos dudas con respecto a si no podría contribuir también a lo que usted expresa, que yo comparto. Aclaro que me formé en la universidad pública

Concretamente, creo que debe haber un sacudimiento para adentro de la Universidad de la República. Por ejemplo, en la Facultad de Agronomía estamos planteando un debate a realizar en el hermoso anfiteatro que tenemos, pero todavía no se ha dado. Queremos debatir porque en la Facultad estamos enseñando que algunos productos químicos que se usan para el control de malezas y plagas, que están prohibidos en todo el mundo civilizado para la producción de alimentos, no solo se siguen usando en el Uruguay, sino que nosotros los seguimos dando por buenos. Me refiero no solo al famoso glifosato -que fue cuestionado por ser cancerígeno-, sino también a la trifluralina, que para nosotros es casi como tomar agua.

Digo esto para que se entienda que muchas veces el voto también tiene que ver con la señal que se dé; en este caso, me refiero a la Universidad de la República. Aclaro que este no es un cuestionamiento; es un llamado de advertencia -en realidad, no sé cómo denominarlo- acerca de que algunos cambios que ustedes están proponiendo y comparto, también tendrían que ser promovidos por la Universidad de la República, en una especie de autocrítica.

Entonces, aprovechando su presencia en este ámbito, digo que me da la impresión de que el debate sobre la producción, nada más y nada menos que de alimentos, debería ser urgente.

**SEÑOR ARIM (Rodrigo).**- Voy a responder las preguntas en el orden inverso al que fueron realizadas.

Con respecto a la inquietud del señor diputado Vega, no está aquí el decano de la Facultad de Agronomía, pero puedo decir que sí tengo una certeza: si incorporamos entidades con fines de lucro, eso no va a suceder.

**SEÑOR VEGA ERRAMUSPE (César Enrique).**- Estamos en total desacuerdo con ese estilo de educación.

**SEÑOR ARIM (Rodrigo).**- Precisamente, el artículo 129 establece la posibilidad de que bajo ciertas condiciones, eso suceda.

Este asunto tampoco es trivial; tiene que ver con discusiones internacionales. Por ejemplo, en la Unesco o en la OMC, la educación como servicio sujeto a tratados internacionales es un tema en discusión.

Con respecto al planteo de la señora diputada Olivera, creemos que el sistema tiene que funcionar y tener reglas. Nos preocupa, por ejemplo, que no

se establezca un período para la convocatoria del congreso de educación; es voluntario. Nos preocupa que quede sin determinar un mecanismo de funcionamiento de ese organismo, que consideramos un avance. En la medida en que no se establezcan los mecanismos formales de su convocatoria -por supuesto, depende del MEC y de su funcionamiento-, puede ser simplemente una entidad que funcione en forma esporádica. Esto genera todos los problemas que hubo en este primer semestre del año -que acabo de comentar-; ya hemos tenido ausencias de coordinación, que tienen costos reales en términos del sistema de educación pública en general.

Ahora voy a referirme al comentario del señor diputado Conrado Rodríguez. En realidad, uno empieza a sacar las cuentas y advierte que está más viejo de lo cree: hace ya más de una década que soy parte del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República. Nosotros apostamos a la coordinación, pero aclaro que no estamos defendiendo los intereses de la Universidad. Toda la intervención que hemos hecho en el día de hoy tiene que ver con el sistema. Los problemas de funcionamiento de la institución Universidad de la República como tal, más allá de los comentarios explícitos que ha hecho la doctora Gulla -que nos preocupan mucho con respecto al ingreso de funcionarios-, en buena medida fueron procesados durante la discusión en el Senado. En el día de hoy, ponemos énfasis en la necesidad de que Uruguay tenga como política de Estado un verdadero sistema nacional de educación pública, que obligue a coordinar a todos los entes autónomos del Estado uruguayo.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Agradecemos la presencia de la delegación.

La Comisión pasa a intermedio hasta que finalice la sesión de Cámara.

(Es la hora 14 y 15)

(Ingresa a Sala los señores ministro y subsecretario de Desarrollo Social y asesores)

—Continúa la sesión.

(Es la hora 16 y 36)

—La Comisión Especial para el Tratamiento del Proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración da la bienvenida al señor ministro de Desarrollo Social, licenciado Pablo Bartol; al señor subsecretario, doctor Armando Castaingdebat; al señor director general, doctor Nicolás Martinelli; al señor asesor Santiago Caramés; al señor presidente del Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay, doctor Pablo Abdala; al vicepresidente, señor

Aldo Velázquez; a la señora directora Natalia Argencio y a la doctora Valeria Carballo.

**SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.-** Buenas tardes. Muchas gracias por recibirnos.

El Ministerio de Desarrollo Social es el más nuevo que tiene el Estado. En todos estos años ha requerido de adecuaciones en su estructura y al día de hoy no tiene una estructura totalmente aprobada. Solo tiene aprobada la estructura de la Dirección General, pero todo lo demás se ha ido haciendo a medida que distintas partes que estaban en otras dependencias del Estado -el INDA estaba en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Uruguay Crece Contigo estaba en OPP- fueron trayéndose para aunar las políticas sociales bajo un mismo Ministerio.

Entonces, la propuesta que traemos hoy tiene una parte que hace a la adecuación organizativa. Algo largamente reclamado también por el sindicato del Ministerio es que haya una verdadera carrera funcional que dé garantías a los funcionarios. Por eso estamos trabajando con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y con la Oficina Nacional del Servicio Civil, para llegar a generar una nueva estructura. Esto es lo que se pide aquí. Luego, hay una segunda parte que tiene que ver con las adopciones.

A continuación el director general del Ministerio, Nicolás Martinelli y el presidente de INAU, Pablo Abdala, explicarán en qué consisten las modificaciones que se proponen.

**SEÑOR MARTINELLI (Nicolás).-** Como bien dijo el ministro, el artículo 396 obedece a una adecuación organizativa. Tiene su fundamento en la necesidad de dotar al Ministerio de una estructura que hasta ahora, salvo en la Dirección General de Secretaría, no existe. Ya estamos avanzando en este sentido con la Oficina Nacional del Servicio Civil, la OPP, la Agesic y el sindicato. Lo que hace esta norma es autorizarnos a avanzar en se sentido.

El artículo 397 tiene que ver con la posibilidad de contar con un adscripto más. El Ministerio de Desarrollo Social solo puede contar con un adscripto y ya que hay ministerios que también tienen que ver con el desarrollo social, como el de Salud Pública y el de Educación y Cultura, que tienen dos adscriptos, entendemos oportuno asemejarnos a ellos.

El tercer artículo que tiene que ver con este capítulo de desarrollo es el 398, que da al Ministerio la facultad de contar con hasta ciento quince pases en Comisión, hasta que -esto es bien importante- se defina la estructura de puestos de trabajo. Esto quiere decir que no es permanente: solo tendrá

vigencia durante el transcurso de la adecuación del Ministerio en lo que tiene que ver con su reestructura.

Ante cualquier duda que tengan los legisladores, estamos abiertos a escuchar sus preguntas.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Es un gusto comparecer en esta Casa, en la que tuvimos el honor de actuar en los últimos años, ejerciendo la representación de una porción de la ciudadanía, como es característico en el régimen de democracia representativa que por suerte es el que nos gobierna a los uruguayos.

En lo que a mí respecta y en aras de ser muy concreto y no tomarle mucho tiempo a la Comisión, voy a hacer una breve explicación del sentido de estas disposiciones que ha promovido el Poder Ejecutivo y, después, por supuesto y como corresponde, quedaremos atentos a las consultas o interrogantes, que complementariamente quieran formular los señores legisladores.

En primer lugar, voy a hacer una valoración de carácter general, para, después, hacer una referencia muy breve de cada uno de los artículos, que son cuatro.

La valoración de carácter general es -como dijimos en el Senado cuando este proyecto se consideró- que lo que el Poder Ejecutivo, con gran prudencia, le ha planteado al Parlamento no es una reforma del régimen de las adopciones, sino, en todo caso, como reza el título de este Capítulo II, mejoras a dicho régimen, y la diferencia no es exclusivamente semántica, sino que lo que indica esta afirmación es que, en lugar de haberse planteado -como pudo haberse hecho y con muy buen criterio político no se hizo- una suerte de reformulación del régimen, de reedición del debate que ya se procesó en el Parlamento en el año 2009 en cuanto al modelo vigente en lo que tiene que ver con los distintos procesos de adopción, el Poder Ejecutivo ha optado por introducir tres modificaciones al régimen actual que creo que son quirúrgicas -podríamos llamarlo así-, a los efectos precisamente de mejorarlo y, sobre todo, de solucionar y superar una situación de hecho que hoy tenemos en el organismo, que es un verdadero atraso en cuanto a los procesos de valoración y de calificación de la idoneidad de las familias que se presentan manifestando su voluntad de adoptar para que sean después inscriptas en el Registro de Adoptantes.

En ese sentido, creo que esta es una consideración de carácter político en cuanto al alcance de la propuesta, de la que es menester dejar constancia

porque seguramente será de importancia a la hora de que los señores legisladores, por lo tanto, realicen la valoración correspondiente de la misma.

En cuanto a los artículos, los dos primeros, el 399 y el 400, fueron -por lo que se me ha informado- aprobados por mayoría en el Senado de la República, y el 401 y el 402 fueron aprobados por la unanimidad de los partidos políticos representados en el Parlamento, y nos parece muy satisfactorio que se haya alcanzado el consenso, porque cuando comparecimos ante la Comisión Especial del Senado, trabajamos en la reformulación de su redacción con los propios señores legisladores.

En el artículo 399 se establece una excepción a los efectos de que en determinadas situaciones excepcionales -como dice el literal B) del artículo 132.6 proyectado a partir de esta reforma planteada en el artículo 399 de la LUC- y por la vía de una "decisión excepcional y fundada" -como dice textualmente el literal B)- en la medida en que exista una situación de hecho en función de la cual un niño, una niña o un adolescente se encuentre plenamente integrado a un núcleo familiar y se hayan generado allí lazos de gran envergadura con quienes, precisamente, están ejerciendo esa tenencia -que obviamente debe ser una tenencia lícita-, el juez podrá, requiriendo los informes que considere pertinentes, apartarse -excepcionalmente, repito- de la recomendación que concomitantemente le haya realizado el INAU a través del proceso de valoración y de tramitación de la adopción correspondiente referida a ese mismo niño por parte de los equipos técnicos.

Se ha dicho mucho con relación a que eventualmente esta modificación legal podría poner en riesgo las garantías que a este respecto el Código de la Niñez y la Adolescencia consagra. Francamente, yo entiendo que eso no solo no es así, sino que es exactamente al revés. ¿Por qué razón? Por lo que acontece hoy, en la práctica, y eso creo que estuvo sin duda en la valoración del Poder Ejecutivo a la hora de proyectar esta modificación. La Justicia de Familia Especializada, frente a casos concretos he traído algunos ejemplos y tengo aquí una sentencia de primera instancia redactada por el doctor Cavalli que revocó una sentencia de primera instancia por parte de un Tribunal de Apelaciones de familia, cuando frente a una situación específica ha advertido o constatado que se dan todas estas condiciones que hoy esta norma quiere consagrar en cuanto a que el mejor interés o la mejor manera de satisfacer el interés superior del niño es precisamente resolver con mayor prontitud pero en el marco de las más plenas garantías el otorgamiento de la tenencia y la adopción a esa familia que en los hechos y de manera legítima, en función de lo que la Justicia pondera y determina, es lo que más conviene para resolver la situación de ese menor, de hecho ha avanzado reiteradamente por fuera

incluso de cualquier otro procedimiento llevado a cabo en el propio organismo que nosotros representamos. Y en ese sentido, cuando eso ha ocurrido, en la enorme mayoría de los casos, por no decir en todos no he constatado ninguno en el que se haya actuado de manera diferente, el INAU cuando ha sido notificado de esas decisiones judiciales las ha consentido por la vía de los hechos, porque pudiendo haber apelado o recurrido esa sentencia de la Justicia como sin duda puede porque tiene legitimación activa para hacerlo, como ha advertido que precisamente el juez actuó contemplando lo que en esa oportunidad era mejor para el menor, prefirió o resolvió -creo que hizo bien en todos esos antecedentes aceptar esa decisión de la Justicia, convalidando en los hechos o implícitamente esa actuación que se dio por fuera de cualquier otro proceso de selección realizado por el INAU. Esto da más garantías porque lo que se propone ahora es que el juez actúe o prescinda de la recomendación del INAU, si se dan las condiciones que yo leí antes, si hay una situación de hecho en la que esa niña, niño o adolescente está plenamente integrado a la familia, donde se hayan desarrollado "lazos de tal envergadura", como dice aquí, que justifiquen esa decisión. Creo que es una modificación absolutamente prudente la que se propone en este caso y la más garantista: la Justicia podrá apartarse de la recomendación del INAU y decretar la adopción del menor en ese caso concreto. Se ha dicho que esto, eventualmente he oído comentarios, he leído las versiones taquigráficas fundamentalmente de las comparencias que se han llevado adelante en el Senado, podría ambientar o estimular situaciones vinculadas con arreglos entre particulares o comercio de niños. Eso no es así por dos razones. En primer lugar, porque esas prácticas están prohibidas a texto expreso por el Código de la Niñez y ningún juez o magistrado podría convalidar o legitimar una decisión de esas características si efectivamente se diera en el marco de un manejo irregular o de un arreglo entre privados que implicara un comercio entre ellos y por esa vía comprometer o condicionar el interés del niño. En segundo término, porque, reitero, deben darse todas estas condiciones que está proyectadas en este literal B) para que en ese caso, entonces, la Justicia pueda actuar y tomar una decisión diferente, que no excluye recavar los asesoramientos técnicos que correspondan del propio INAU en su caso, del Instituto Técnico Forense, de los equipos técnicos, o de la propia Justicia especializada, que para eso es bueno que Uruguay tenga una Justicia especializada en materia de familia. Por otro lado con esto voy a terminar la fundamentación del artículo 399 en la que me quise detener porque es donde hubo discrepancias en el Senado de la República, mientras que los otros artículos se fundamentarán mucho más rápidamente, deseo agregar un antecedente que me parece que puede ser muy importante. Como recordarán los señores diputados que en ese tiempo actuaban en la Cámara de

Representantes o en el Senado, esta misma solución estaba prevista en la segunda generación de reformas que se llevó adelante en el año 2013, aunque finalmente no prosperó la aprobación legislativa por parte de distintos sectores parlamentarios, a pesar de que contaba con la anuencia y el apoyo académico de la cátedra de derecho de familia. Recuerdo la actuación en aquel entonces de la profesora Mabel Rivero, de Beatriz Ramos y Ema Carozzi y, por lo que tengo entendido, en los próximos días está previsto que el Instituto de Derecho de Familia comparezca a esta Comisión para hablar de este mismo tema, por lo que se lo podrán preguntar. En cuanto al artículo 400, voy a pasar a su análisis muy rápidamente por la sencilla razón de que este artículo es instrumental del 399, adapta el artículo 133.2 a la modificación que se establece para el 132.6 por parte del artículo anterior, de modo que es simplemente una adecuación de carácter formal. Paso a considerar, entonces, el artículo 401. Con relación al proceso establecido a los efectos de la actuación judicial en la etapa de la separación definitiva de la familia biológica y la adopción plena se propone reitero que esto fue votado por unanimidad en el Senado unificar estas dos instancias en un solo proceso. La ley vigente establece que estas dos actuaciones deben ser independientes, deben ser dos procesos autónomos: el de la separación de la familia biológica primero y el de la adopción plena después; uno es un proceso extraordinario y el otro incidental, pero los dos se tramitan ante el mismo tribunal y a los mismos efectos y utilizando incluso los mismos antecedentes documentales y la misma prueba que a este respecto se produce a lo largo del proceso. En los hechos, la Justicia ya está admitiendo en distintas situaciones que ambas actividades se tramiten en una sola instancia judicial y creo que el proyecto de ley hace muy bien, e hicieron muy bien los señores senadores al votarlo por unanimidad, al unificar estas dos instancias, lo que va a permitir obvia y fundamentalmente una disminución de costos y un ahorro de tiempo en cuanto a la tramitación de algo que no tiene mucho sentido que se prolongue y se alargue injusta e innecesariamente. Desde luego por eso los señores senadores coincidieron en la solución, esta propuesta no vulnera ni afecta en lo más mínimo las garantías vigentes a este respecto. En cuanto al artículo 402, quiero decir con toda franqueza que la constatación de que esta disposición fue votada por unanimidad en lo que a mí respecta resultó por cierto una gran satisfacción. Este es un tema largamente debatido, por suerte y para bien. Se debatió no solo en el ámbito del Parlamento, sino también fuera de él, sobre la pertinencia de establecer o no un plazo máximo a los efectos de que INAU realice los procesos de valoración a los que yo me refería antes, que como ustedes saben implican la actuación de nuestros equipos técnicos en cuanto a la realización de talleres informativos y también para realizar las entrevistas que las familias

adoptantes deben mantener en reiteradas ocasiones con los psicólogos y asistentes sociales, precisamente para determinar su idoneidad y como instancia previa a la inscripción en el registro. Más allá de que por supuesto hubo dudas, y de que las dudas son absolutamente legítimas por parte de los señores legisladores pero también en el ámbito de la sociedad civil, que se haya llegado a un consenso, por lo menos en el Senado veremos si se ratifica en la Cámara de Diputados es algo que por cierto a nosotros nos resulta particularmente alentador. No sé si los señores diputados saben, pero cuando comparecimos con el señor ministro, el señor subsecretario, el señor director general y el resto del directorio del INAU a la comisión del Senado lo hicimos con una redacción alternativa que fue acogida por los señores senadores y que creo que mejora mucho la respuesta legislativa. En aquella oportunidad dijimos que la propuesta original era excesivamente rígida en cuanto a que establecía un plazo de dieciocho meses y si ese plazo se vencía no había prórroga posible con respecto a la actividad de la valoración y eso generaba una responsabilidad funcional de los funcionarios del INAU, que no considerábamos necesario generar porque nunca le encontramos mayor justificación. | Creo que se llegó a una buena fórmula que es esta, es decir la que está considerando la Cámara de Diputados ahora, en función de la cual la referencia a la responsabilidad funcional se elimina. Por otro lado, si bien es verdad que los procesos de análisis psicosocial no son siempre los mismos con relación a cada una de las familias, también son ciertos otros dos elementos. El primero es que en dieciocho meses esta actividad de determinar si una familia está en condiciones de adoptar o no, se puede hacer, y de hecho muchas veces se hace en menos tiempo. Y también es cierto que puede haber situaciones excepcionales por las que, eventualmente, por las características particulares de una familia, en el curso del tiempo -porque por supuesto esto es cambiante y dinámico- se pueda llegar a la necesidad de un análisis más sostenido, por lo que se termine sobrepasando ese plazo de dieciocho meses.

La redacción que aprobó el Senado -repito: por unanimidad- establece a ese respecto una válvula de escape y prevé que si esa circunstancia acontece el Departamento de Adopciones podrá constatar esa realidad en un informe técnico que elevará al directorio y, obviamente, todos estaremos en condiciones de contemplar esa realidad, y en ese caso específico adoptar la posibilidad de que el tiempo sea un poco mayor o que se extienda en la medida de lo necesario.

Lo que no puede suceder es que los procesos de valoración que debíamos realizar en dieciocho meses o menos, nos estén tomando, como está sucediendo -es responsabilidad del INAU y, por supuesto, del actual

directorio, corregir y mejorar ese aspecto-, a veces dos años, tres años, y hasta cuatro años, con lo que esto representa, no en términos del perjuicio para la familia -que también lo tiene, así como también tiene derechos-, sino del niño, porque por supuesto el derecho superior o el interés superior es el del niño. Eso no quiere decir que las familias que se presentan a adoptar no tengan, si no el derecho, por lo menos la expectativa de que su aspiración o su manifestación de voluntad en el sentido de adoptar a un niño o un adolescente se tramite o procese en plazos razonables. Pero para el interés superior del niño una dilación de estas características es absolutamente injusta e inconveniente, por lo que la propia realidad indica: el paso del tiempo conspira contra los procesos de adopción por la sencilla razón de que los niños crecen y de que la enorme mayoría de las familias -como todos sabemos- aspira a adoptar, especialmente, niños que se encuentran en la etapa de primera infancia. Por lo tanto, a medida que el paso del tiempo va cambiando esta realidad las posibilidades de adoptar un niño se vuelven mucho más complejas. Esto nos preocupa mucho.

Termino -una vez hecha la referencia a los cuatro artículos- con una perspectiva que tiene que ver con algo que, por ejemplo, los señores directores que asumieron hoy, tanto el vicepresidente Aldo Velázquez, como la directora Natalia Argencio, plantearon como un objetivo central del directorio que yo tengo el honor de presidir, que es avanzar en el camino de la desinternación y de reconocer y hacer realidad para nuestros niños y nuestros adolescentes el derecho a vivir en una familia. El gobierno que yo represento en la Presidencia del INAU, el señor ministro Bartol, el directorio en su conjunto, y advierto que todo el sistema político, tenemos un compromiso que en los hechos hemos venido asumiendo, de avanzar en la desinternación, es decir en que haya menos niños viviendo en instituciones públicas -con relación a eso el Uruguay tiene un problema muy serio- y más niños viviendo en familias. Para que haya más niños viviendo en familias tenemos que desarrollar -como se han venido haciendo, pero todavía más- los sistemas de acogida y debemos dinamizar absolutamente los procesos de adopción.

Cuando digo que el Uruguay tiene un problema me refiero a que la tasa de niños y adolescentes internados con relación a la población en el país es muy alta, tanto que ha merecido señalamientos de parte del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y de la propia Unicef, y creo que estos son elementos que a la hora de analizar estos temas todos estamos obligados a tener en cuenta.

Gracias, señor presidente.

**SEÑORA REPRESENTANTE LUSTEMBERG (Cristina).**- Muchas gracias a la delegación encabezada por el ministro de Desarrollo Social, el subsecretario, el director General de Secretaría y, particularmente, el presidente del INAU, hoy junto con el directorio conformado a pleno, desde las 14 horas. Celebro que en este Parlamento se discutan derechos de los niños, niñas y adolescentes, con una concepción del Estado como garante de derechos. En el marco de esa concepción es que nosotros no estamos de acuerdo con que estos temas estén incluidos en la ley con declaratoria de urgente consideración; ya lo hemos hablado y hemos revisado cada una de las versiones taquigráficas, tanto la correspondiente a la comparecencia del doctor Abdala, como la de cada una de las instancias que se dieron.

Nosotros, como fuerza política, en el Senado votamos los dos primeros artículos, aunque los dos restantes los votamos negativamente. Creemos que este es un tema muy sensible, que requiere muchísima discusión. En eso sí estamos de acuerdo y lo hemos hablado con el ministro y con el presidente del INAU con claridad, y no entendemos por qué debe estar incluido en esta ley, ya que requiere un consenso político y siempre debe primar -en eso también estoy de acuerdo- el interés superior de los niños y la responsabilidad que tiene el Estado.

Voy a formular cinco preguntas, pero quiero dejar clarísimo que el interés superior es el niño y por qué cuando se redondea el tema concluimos que no existe el derecho de adoptar; existe el derecho de ser adoptado y la responsabilidad del Estado de evaluar la idoneidad de las familias que manifiestan el deseo de adoptar y garantizar *ex ante* el proceso y supervisarlo en todas sus etapas. Por eso creo que la responsabilidad del Departamento de Adopciones -teniendo en cuenta la trayectoria que el Uruguay ha recorrido, con la Convención, la ley del año 2009 y la modificación del año 2013, desde el punto de vista legislativo- no es el mayor problema. Sí creo que tenemos problemas de gestión -como con la agencia y con otros temas que hemos discutido con acuerdo político; miro al diputado Viviano, que me ha acompañado en muchas instancias en las que pudimos conversar- y esperamos que este tema sí esté en la ley de presupuesto, porque ahí hay que modificar muchos de los procesos de gestión, como se ha venido haciendo en los últimos tres períodos, fortaleciendo el INAU, porque en ninguna crisis política de este país se han garantizado los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En ese marco quisiera formular algunas preguntas al doctor Abdala. ¿Para usted los temas a resolver en materia de adopciones hoy consisten en un cambio de concepción de la adopción mediante una reforma legislativa, o se

circunscriben mayoritariamente a temas de mejora de la gestión, de recursos humanos, de infraestructura y del proceso?

Por otra parte, en la sesión del día 19 de mayo en el Senado se le hizo una consulta acerca de los acuerdos. Realmente, el artículo que más nos preocupa es el 399, y la pregunta concreta es si usted cree que un juez de familia especializado -que todos sabemos que tiene competencias de urgencia-, ante situaciones de total vulnerabilidad, violencia doméstica, abusos, o maltratos, con los pocos técnicos que tienen asignadas las sedes, está en condiciones de realizar una tarea que requiere la especialidad y el tiempo de dedicación como la que hoy realiza el INAU.

La tercera pregunta es si el juez puede, en este contexto, evaluar en forma discrecional. ¿En qué casos pueden haberse generado lazos de tal envergadura -este es un término que realmente tiene connotaciones que nos preocupan- que lo habiliten a prescindir de la recomendación del INAU? ¿Sobre qué criterios de interpretación? Cada juez al que le toque intervenir podrá tener los propios y ser diferentes al del otro turno, sabiendo el respeto que tenemos al proceso y a la independencia de poderes, sobre todo en esta Cámara.

La cuarta pregunta es si usted considera que requerir que la tenencia sea considerada lícita es suficiente y exime de profundizar en otros aspectos, tales como indagar en la familia de origen, por los derechos que tienen los niños a saber acerca de su origen, y las condiciones reales en que se encuentran los progenitores biológicos que motivaron la entrega que hoy se analiza.

Hago la última pregunta porque creo que otras ya quedaron abiertas a la discusión. Usted también ha expresado que la modificación proyectada recoge situaciones que ya se han dado en la práctica, en cuanto a tenencias que de hecho la justicia ha convalidado e incluso han sido consentidas por el INAU, que no ha apelado dichas resoluciones. Frente a esta afirmación la Asociación de Padres Adoptantes y el Suinau han indicado que dichas situaciones, en caso de haberse producido, han sido de carácter excepcional. Entonces yo pregunto por qué razón hoy estamos pretendiendo legislar sobre lo excepcional.

Desde ese lugar es que nosotros manifestamos que tenemos preocupación por que no se estén garantizando, fundamentalmente, los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que prime una mirada adultocéntrica en el diseño de estos cuatro artículos, pero en especial en los dos primeros. a |

**SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).**- Buenas tardes a las autoridades; es un gusto recibirlos.

Me voy a referir fundamentalmente a los primeros artículos, del artículo 396 al artículo 398 del Capítulo I, pero como las preguntas y la intervención que hacía la señora diputada Lustemberg se referían al Capítulo II, a los efectos de mantener un orden, me pregunto si no será mejor que primero respondan eso y, después, hago las consultas.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- La señora diputada Lustemberg ya preguntó sobre el Capítulo II, así que usted pregunte sobre el Capítulo I y repartimos el juego.

**SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).**- Perfecto.

Mis interrogantes tienen que ver, fundamentalmente, con el Capítulo I que hace a este nuevo escenario para el desarrollo de las políticas sociales. Si bien los recursos humanos, obviamente, son importantes, el nuevo escenario para el desarrollo de las políticas sociales debe tener una perspectiva desde el punto de vista político o programático que no deriva de esto, por lo cual estimo que si se piensa en una adecuación organizativa es porque están ya definiendo -o tienen definida- cuál va a ser la política que va a llevar adelante el Ministerio de Desarrollo Social. Entonces, lo primero que me interesa conocer son algunas claves para poder entender lo que está contenido acá.

En ese sentido, hace dos días -si no me equivoco- recibimos a las autoridades del Tribunal de Cuentas de la República que hicieron algunas observaciones -figura en la versión taquigráfica- con respecto a cuestiones que tienen que ver con cargos, reestructuras o estructuras de cargos y de funciones; esos son aspectos presupuestales, y deberían incluirse ahí.

También es verdad que -lo dijo el señor ministro ahora y está en la versión taquigráfica de la anterior comparecencia con el Senado de la República- era fundamental enunciar y establecer que se va a hacia una adecuación organizativa.

Cuando se habla de adecuación organizativa uno piensa fundamentalmente en la definición de roles, perfiles y el desempeño de esas funciones. Y acá se está hablando, fundamentalmente, de aprobar una estructura de cargos y funciones. Entonces, ¿qué motiva la necesidad de enunciar que se va a ir a una reestructura en una ley de urgente consideración, cuya sustancia va a tener que venir en la ley de presupuestos?

Con respecto a los contenidos que establece el artículo 396, se menciona -lo ha informado el señor ministro- que están contando con el asesoramiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil, que ya estuvo aquí,

como también la Unión de Trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social. Por lo tanto, quisiéramos consultar si efectivamente se está cumpliendo con la ley de negociación colectiva del sector público, porque así lo plantearon los trabajadores, tal cual figura en la versión taquigráfica; esto redondearía la formalidad de la participación y del cumplimiento de la ley de negociación colectiva.

Con respecto al artículo 397, este artículo habilita a algunos de los ministerios a tener dos adscriptos en la Dirección General de Secretaría. Quisiéramos preguntar cuál es el fundamento. El señor director General decía que se querían asemejar al resto, pero no es un tema de tener porque el otro tiene; por lo tanto, quiero saber qué tareas, qué funciones o qué áreas hoy no están cubiertas para que se necesite agregar también la figura de otro adscripto.

En el artículo 396, que tiene que ver con los pases en comisión, se habla de la posibilidad de recibir hasta un máximo de ciento quince pases en comisión en las condiciones establecidas en la norma citada, y tengo dos preguntas al respecto. Quisiera saber si esto tiene relación con la primera pregunta que formulé porque, de acuerdo con lo que figura en la página de la Oficina Nacional del Servicio Civil relativa a los vínculos laborales con el Estado, hoy el Ministerio tiene cuatrocientos setenta funcionarios presupuestados, setecientos provisoratos y también tiene algunos contratos de trabajo, pero estaría cerca de los mil seiscientos funcionarios. Obviamente, esto puede haberse modificado, pero estamos hablando del dato público a diciembre de 2018. A estos hay que sumarle ciento quince más, cuando lo que se pretende -por lo menos le entendí al ministro y es lo que figura en la versión taquigráfica- es tratar de generar certezas en la carrera administrativa desde el punto de vista del estímulo y del reconocimiento a los funcionarios; también es verdad que esos pases en comisión a veces generan distorsiones e incertidumbres. Esto lo plantearon los trabajadores.

Cuando se crea el Ministerio de Desarrollo Social de la nada, en su origen -ustedes lo deben tener mucho más claro y fresco que yo-, se nutrió de un conjunto de funcionarios que derivaron de otros organismos. Por lo tanto, entre 2015 y 2018 en las leyes de rendición de cuentas y de presupuesto se generaron normas para ir regularizando esa situación. En algo se avanzó, porque entre los vínculos laborales con el Estado a diciembre de 2008 había setenta y siete pases en comisión, de los cuales casi cuarenta estaban en proceso de regularización, ya que hay situaciones distintas: algunos vienen con sus créditos y, otros, eventualmente se cubren con vacantes del Mides. Hay

que ver cómo quedan en esta situación. Esa es una preocupación que también nos transmitieron los trabajadores en oportunidad de su comparecencia.

Sabemos que esos ciento quince funcionarios que se quieren incorporar en esta perspectiva salen de otros organismos del Estado. Entonces, queremos entender cuál es la situación para poder comprender cabalmente si estamos hablando de lo mismo cuando el señor ministro planteaba la necesidad de una transparencia, de un ministerio moderno, con certezas para los funcionarios, pero profesionalizando las tareas en virtud de esta situación que se plantea.

**SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).**- Buenas tardes; muchas gracias por la comparecencia.

Me voy a referir al Capítulo II, relativo a los temas vinculados con el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay. En ese sentido, reafirmo las apreciaciones de la señora diputada Lustemberg, y quiero hacer un complemento

Después voy a preguntar por unos artículos a los que el doctor Abdala no se refirió, pero que hacen al INAU.

En primer lugar, con respecto al tema adopciones, el doctor Abdala hacía un planteo que es sustantivo con relación a uno de los derechos más importantes consagrados en el Código de la Niñez y la Adolescencia, que es el derecho a vivir en familia, sea cual sea la familia. En ese sentido, hay una tarea que inició el INAU, en función de la preocupación que el doctor Abdala plantea, respecto a la institucionalización, debido al alto nivel de niños y adolescentes institucionalizados; hay cerca de seis mil. Es un número que fue creciendo, y el objetivo planteado no solo está vinculado a la adopción -planteando en el centro al niño y no al adulto que quiere adoptar-, sino también a cómo trabajar con aquellas familias para que tengan condiciones para atender a sus niños. En ese sentido, el INAU fue aprovechando un convenio que tenía con el Ministerio de Desarrollo Social vinculado con el Programa Cercanías, sobre todo en el interior del país, transformándolo en un programa de trabajo con las familias que tenían niñas y niños institucionalizados para su posible reincorporación a la familia biológica que, con este criterio que estamos hablando, no necesariamente tiene que ser el padre o la madre; puede ser el tío, la tía, la abuela.

Me parece que este es un tema importante porque forma parte de un proceso que el INAU fue definiendo en muchos lugares, en este programa que era conjunto, como el centro.

En segundo término, pedí autorización al presidente para referirme a los artículos 140, 175, 176 y 179 del proyecto, que tienen que ver con las definiciones de qué es atención en primera infancia y educación inicial. Las resoluciones vigentes establecen una serie de definiciones sobre qué es educación inicial, que no se acompañan con las que se fueron procesando a posteriori. Es decir, la instalación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados y el papel que jugó el Programa Uruguay Crece Contigo contribuyeron a tomar una definición que fuimos acordando entre todos para distinguir atención en primera infancia y educación inicial, consagrando la atención en primera infancia de cero a dos años e incluyendo, como la propia ley de hecho hace, tres años en educación inicial.

Entonces, a nosotros nos gustaría que se pueda acompañar esta definición, porque no solo se reitera el concepto de educación inicial -que es correcto- de tres años en adelante, sino que también se mantiene para cero a tres años. Independientemente de esto, a su vez, en el artículo 140 se agrega una frase que, a nuestro entender, no es menor y que no compartimos, ya que dice: "La educación en la primera infancia no es obligatoria. Cuando la educación de tres años adquiera carácter formal, se la considerará educación inicial no obligatoria". Aclaro que no estoy abogando -lo digo de antemano; se lo aclaré al ministro de Educación y Cultura el otro día- por la obligatoriedad de 3 años. No me estoy refiriendo a eso, sino a consagrar -y quiero saber si se están de acuerdo- el acceso a universal a los tres años, que no es lo mismo. Estoy hablando de la responsabilidad del Estado para generar las condiciones y que los niños y niñas de tres años puedan acceder. Esto es lo que habíamos consagrado en el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, y por eso Primaria había empezado a incrementar la atención, a partir de ANEP, incorporando a los jardines de tres años, y los nuevos CAIF estaban más concentrados de cero a dos años. Esta fue la primera pregunta.

La segunda pregunta refiere a los artículos 175, 176 y sustantivamente el 179, que agregan competencias al INAU. En este sentido, voy a distinguir dos puntos. Uno es de carácter conceptual y tiene que ver con la diferenciación -sobre eso ya abundé y creo que el doctor Abdala me entendió-, y el otro refiere a las posibilidades reales del INAU de asumir las nuevas competencias. Para que todos entiendan: estoy hablando del control de los centros de educación inicial privados y de centros de atención a primera infancia privados; antes el registro y la supervisión los hacía el Ministerio de Educación y Cultura, y en el proyecto se prevé que lo haga el INAU. Tanto para el capítulo de adopciones como para este, esto implica decisiones presupuestales porque INAU supervisa -¡vaya si lo hace!- el Plan CAIF, pero acá estamos hablando de

unos cuatrocientos centros más, es decir, aproximadamente quince mil niños y niñas.

En definitiva, quiero conocer la opinión del INAU con respecto a estos aspectos del proyecto.

**SEÑORA REPRESENTANTE MATO (Verónica).**- Mi primera pregunta tiene que ver con el artículo 397, donde se solicitan dos adscriptos, como tienen otros ministerios. En ese sentido, pregunto si en el marco de los ahorros y recortes que se ha planteado el Ministerio de Desarrollo Social es coherente aumentar un cargo de confianza.

Por otra parte, en la Comisión de Derechos Humanos recibimos al presidente de INAU y a algunos ex integrantes del Directorio, comparecencia que agradecemos porque fue muy nutritiva. En determinado momento, consultamos acerca de dos artículos en los había cierta discrepancia, inclusive de parte de la Asociación de Padres Adoptantes del Uruguay. Voy a leer lo que dijo un ex integrante del Directorio, Fernando Rodríguez: "El otro punto que tiene que ver con la posibilidad de un Juez de dejar de lado un informe de INAU e ir por otra vía para la adopción lo sigo encontrando riesgoso de que se convaliden acuerdo entre familias y que al cabo de los años pretendan ser consolidados, convalidados como adopción ante un Juez. Eso tiene un riesgo, porque si esa familia que hoy no quiere tener a ese niño, tiene contacto con un equipo técnico, capaz que se resuelven algunas dificultades y el niño permanece en esa familia y, si no lo hace, va a una familia que pasó por un sistema muy garantista que ha tenido mínimos fracasos. No hay prácticamente fracasos en los procesos de adopción; es menos del 1% los proyectos que han fracasado. Eso quiere decir que el actual sistema del INAU es garantista para el niño, y eso hay que cuidarlo". Es decir, no queda clara la obligación del juez de requerir esos informes técnicos, sino que esta decisión quedaría a su criterio.

Sin duda, es un tema muy delicado, y el país tiene que darse un pienso, porque realmente los tiempos son muy dilatados. Por eso, tratándose de un tema tan delicado, quizás haya que tomarse un tiempo para pensar y resolver.

También -aunque el señor presidente me rete- voy a citar lo que argumentó la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo sobre las modificaciones propuestas para estos artículos. Dijo que se entendía como una regresión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desde que no se asegura la protección estatal en un momento de particular vulnerabilidad por su edad.

**SEÑOR REPRESENTANTE GERHARD (Daniel).**- Uno de mis temores tiene que ver con el derecho a conocer la historia que tienen los niños, niñas y adolescentes. Al respecto, quiero saber si se ha contemplado esto y cómo puede hacer el Estado -en este caso vía el Inau- para garantizarlo con este nuevo sistema que se propone.

La otra pregunta refiere a un dato bien concreto. ¿Cuántos técnicos trabajan hoy en el área de adopciones del Inau, teniendo en cuenta el compromiso con la disminución de los plazos que, evidentemente, requiere de potencialidades institucionales?

La última pregunta -no es a los primeros que se la hago- es de dónde surge esta inquietud, ya que no proviene de los trabajadores del Inau ni de la Asociación de Padres Adoptantes del Uruguay. A veces, saber de dónde surge algo despeja temores o los confirma.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Agradezco las consultas de los señores diputados porque nos permiten complementar o abundar en la fundamentación y hacer algunas precisiones. Quedará para después la consulta de la señora diputada Ana Olivera, una vez que el señor ministro lo indique y abordemos todo lo que concierne a las competencias que el Poder Ejecutivo ahora transfiere al INAU en materia de supervisión de los centros privados de primera infancia.

Con relación al tema de las adopciones, específicamente, empiezo -siguiendo el orden- por las consideraciones y las consultas que formulaba la señora diputada Cristina Lustemberg. Fueron cuatro preguntas que yo me atrevería a agrupar en dos conjuntos de consultas. Antes de ello, quiero dejar una constancia. En su legítimo derecho, ella hizo una referencia en cuanto a que advierte que estas propuestas se caracterizan por un temperamento o por un estilo "adultocéntrico". Debo decir que no comparto eso. Me apresuro a decirlo porque si así fuera la realidad o la teleología de este planteo o la intención que ha movido al Poder Ejecutivo a plantear esta iniciativa y nosotros como presidentes del INAU a respaldarla, entonces, estaríamos reconociendo que nosotros -al plantear esto- no ponemos por delante el interés superior del niño sino que estamos postulando los derechos de los padres. Quiero reafirmar enfáticamente -como dije en mi intervención inicial- que eso no es así. Nosotros, al igual que todos -igual que la señora diputada Cristina Lustemberg e igual que el conjunto de los partidos representados en este Parlamento-, compartimos la misma inquietud, es decir, avanzar en cuanto a otorgar, reconocer y hacer posible el derecho a vivir en una familia, como tenemos todos los seres humanos, y que tienen -por cierto, muy particularmente- los niños y los adolescentes cuyo cuidado está a cargo de nuestra institución.

En cuanto a las dos consultas, la señora diputada Cristina Lustemberg preguntaba si nosotros con esto estábamos procurando o persiguiendo -creo que dije- un cambio en la concepción a la hora de formular este tipo de planteamientos. Entonces, quiero reafirmar lo que dije antes: aquí no hay un avance en cuanto a cambiar el modelo o a instaurar una nueva concepción en lo que tiene que ver con la forma de resolver el tema de las adopciones por parte del Estado. El régimen que está vigente que motivó un gran debate -del que yo participé en 2009- sobre un cambio de modelo o una propuesta en términos de sustituir un régimen por otro que, además, no recogió consensos ni unanimidades. En esa oportunidad, la ley de adopciones se votó -como todos sabemos- con los votos del partido de Gobierno, y quienes estábamos en la oposición, nos opusimos. El Poder Ejecutivo actual no ha planteado la reivindicación de aquellos postulados porque aquel debate se procesó y se laudó. Creo que con buen tino, lo que ahora se está preconizando es la posibilidad de introducir -como dije también al principio- tres modificaciones -reitero, quirúrgicas- a los efectos de mejorar una realidad muy preocupante: las demoras y los atrasos severísimos que tenemos en el INAU con relación a los procesos de valoración de las familias adoptantes.

De esas tres modificaciones -reitero, muy moderadas y muy cautas-, dos recogieron el consenso unánime del Senado y una, la del artículo 399, se terminó adoptando por mayoría. Esta era la primera consulta que me formuló la señora diputada Cristina Lustemberg, aunque también hizo referencia al tema de la gestión; para ahorrar tiempo a la Comisión, vinculo esta pregunta con la que formulaba el señor diputado Daniel Gerhard en cuanto a la cantidad de técnicos y a cómo está organizado el Departamento de Adopciones.

Con relación a todo esto, debo decir que tenemos una enorme responsabilidad en el INAU -la teníamos antes de este proyecto urgencia y la tendremos, sobre todo, una vez que se apruebe porque se establecerá un plazo de referencia de dieciocho meses- en cuanto a reestructurar la gestión y a hacer que las cosas sucedan. Francamente, encontré muchas fortalezas en el organismo con relación a distintos aspectos y a diferentes modalidades de atención de niños, niñas y adolescentes, y a las más diversas prestaciones del INAU, pero también encontré algunas debilidades severas, y una de ellas es esta. Realmente, el Departamento de Adopciones evidenciaba -y evidencia todavía- una serie de carencias que debemos reconocer como tales. Para superarlas, creo que esta propuesta del proyecto de urgente consideración nos va a ayudar. Sin embargo, por sí misma, la modificación legislativa no va a hacer magia; eso es verdad. Evidentemente, todo esto tendrá que complementarse entre la voluntad legislativa que se consagre en este proyecto

de ley y la actuación del Directorio. En tal sentido, ya estamos dando pasos. El Directorio que integro -en el día de ayer, en presencia de los nuevos directores que asumieron hoy, pero que ayer concurrieron; todavía no estaban en condiciones de votar, pero consintieron esa solución- está avanzando en una propuesta de reforzar desde el punto de vista de los recursos humanos el Departamento de Adopciones. A su vez, una carencia que encontramos a la hora de iniciar nuestra gestión fue superar la concentración y la excesiva centralización que en materia de la gestión de las adopciones tenemos en el Uruguay y, particularmente, en el INAU.

El Directorio aprobó conformar tres equipos regionales a los efectos de que las familias adoptantes que se postulan para ser inscritas en el registro de adopciones no tengan que venir a Montevideo y puedan cumplir su actividad en el interior del país en un lugar en el que, si no corresponde al propio departamento donde residen, resulte una zona cercana a la que puedan trasladarse con mayor facilidad. En ese sentido, en las próximas semanas -esperemos que lo más pronto posible- estaremos conformando un equipo con dos psicólogos y un asistente social al norte del Río Negro, y dos equipos regionales al sur del Río Negro, con dos psicólogos y con un asistente social. Además, el equipo que hoy actúa en el departamento de Montevideo pero que en realidad atiende al país entero, estará dedicado exclusivamente a los procesos de valoración de las familias adoptantes de la capital y de Canelones. Con eso no solo haremos una mayor justicia en cuanto a llevar los servicios al interior -y, por lo tanto, dar la oportunidad a las familias a que puedan ser entrevistadas y valoradas, con la realización de la actividad inherente a este proceso en la región a la que pertenecen- sino que, por esa misma razón, estaremos mejorando la respuesta y siendo más eficientes. |Lo que no es admisible es que tengamos, como tenemos hoy, más de cuatrocientas familias que están esperando la posibilidad de ser inscritas en el registro y, sin embargo, hay apenas setenta o setenta y cinco -como ocurre ahora- que ya están en condiciones de adoptar porque han cumplido los procesos de valoración y de calificación y han sido inscritas en el registro.

Esto no es ser adultocéntrico, porque eso no es en detrimento de los adultos -también lo es-: es en detrimento de los niños. Porque en la medida en que tengamos menos familias prontas para adoptar, tendremos menos posibilidades de que más niños sean entregados en adopción con todas las garantías por parte de la justicia y del INAU.

**SEÑORA OLIVERA PESSANO (Ana María).**- En la comparecencia del Suinau, uno de los planteos que se hizo fue que, más allá de la situación de las familias valoradas, está el tema de la adoptabilidad de niñas y niños como una cuestión

concomitante. O sea que según los intereses de las familias que se presentan, esto también constituye uno de los problemas en ese tiempo que está establecido. Me gustaría saber si así lo valora usted.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Es muy pertinente lo que plantea la señora diputada Ana Olivera y comparto plenamente la inquietud. Por supuesto que con esto no solucionamos todos los problemas; solucionamos una parte, la que compete a la Administración. Acá hay procesos administrativos y procesos judiciales. El Poder Ejecutivo actúa sobre lo que es su responsabilidad que es, precisamente, la actuación administrativa, donde estamos fallando severamente. Por eso queremos hacer todo lo que estamos proponiendo y lo que de hecho ya estamos haciendo en el ámbito de la gestión del Directorio del INAU.

Desde luego que también en el plano judicial estos temas se dirimen y se resuelven en dos etapas diferentes. Una de ellas es la declaración de la adoptabilidad, en la que hay plazos muy concretos que la justicia de familia debe reconocer a los efectos de que se concrete en el caso de que se haya agotado la posibilidad de que un niño sea vinculado o revinculado a su familia de origen. Es cierto que muchas veces esos procesos se demoran. Y esto no lo digo en términos de formular un señalamiento con relación a la actuación de los jueces; sin duda, la justicia de familia especializada está absolutamente desbordada en el sentido de que el mismo juez que tiene que resolver sobre estos temas, debe atender decenas y a veces hasta cientos de problemas vinculados con la violencia doméstica, con la violencia familiar y con situaciones de distintas características, que obviamente conspiran con la propia actuación de la justicia en esta materia. Esa es una realidad. Ahora bien, que eso sea así, no indica que en lo que a nosotros respecta, no avancemos en cuanto a mejorar lo que debemos; y por eso es que se plantea lo que se plantea.

La señora diputada Cristina Lustemberg me preguntaba sobre la confianza que eventualmente me pueda despertar la actuación de un juez por fuera de los procesos de selección del INAU y de esta medida que se establece aquí excepcionalmente y de la opinión de la asociación de padres en el sentido de que estos antecedentes que yo he invocado de sentencias o decisiones judiciales, de hecho, han avanzado más allá de las recomendaciones del INAU o aun sin que se haya cumplido el proceso de valoración por parte del organismo. Mi respuesta es que cuando la justicia actúa, yo confío en ella. Por supuesto la justicia no es infalible, tampoco lo es el INAU. Por supuesto, la casuística en ese caso puede ser muy amplia, pero creo que cometeríamos un

grave error si presumimos que el riesgo de que haya una equivocación está en un solo lado y no del otro.

En términos generales, confío plenamente en la justicia de mi país, y creo que actúa con la ponderación debida y con la sana crítica correspondiente, cuando en situaciones excepcionalísimas, como dice muy bien la asociación de padres, determina lo que determina. Es decir, toma la decisión de otorgar en adopción a cierto niño o adolescente a determinada familia, sin que haya necesariamente una recomendación del INAU. ¿Es excepcional? Lo es. Lo que aquí estamos previendo es, precisamente, consagrar legislativamente una excepción. Por eso digo que es más garantista. Entonces, ahora el juez, cuando actúe excepcionalmente, tendrá que estar atento a lo que se establece en el literal B) del nuevo artículo 132.6. Lo que estamos haciendo es poniéndole límites a esa actuación excepcional de la justicia. Por eso creo que es garantista. El nuevo artículo dice -es el sentido literal de las palabras- que tendrá que ser una decisión excepcional y fundada, una situación de hecho donde haya tenencia lícita, el niño debe estar plenamente integrado al núcleo familiar, se tienen que haber generado lazos de tal envergadura, etcétera.

A ese respecto, han llegado varios antecedentes al INAU, que ha consentido o, como hubiera sido legítimo, no ha impugnado, recurrido o apelado.

Tengo en mi poder una sentencia redactada por el doctor Eduarado Cavalli, de cuya versación, conocimiento y sensibilidad en estos temas creo que ninguno de nosotros está en condiciones de dudar; y creo que nadie duda. Voy a proporcionarla a la Comisión para que la analice si lo considera pertinente, porque es muy elocuente. Esta sentencia del Tribunal de Apelaciones de Tercer Turno, de 10 de julio de 2019, en un parte dice: "Resultó de la prueba diligenciada en autos que los padres biológicos no se hacen cargo en lo más mínimo" de la niña "fueron notificados de este proceso y no se presentaron a formular descargo alguno [...]". Sin embargo, en cuanto a los cónyuges que tenían la tenencia lícita, en una situación de hecho, de esa misma niña, en la sentencia se dice que: "han mantenido un trato espiritual y material" con la niña "desde que la misma era pequeña, han velado por su salud, integridad física y moral, educación, alimentación [...]". Y continúa: "Han hecho un gran trabajo por integrar a la niña en su entorno familiar [...]". Entonces, se decretó la adopción.

Yo confío en esto; por supuesto, puede haber quien no confíe, pero yo creo que esto da las garantías: a mí me las da. Reitero: yo creo en la justicia de

mi país y digo una vez más: nosotros no estamos preconizando que esta sea la regla; en todo caso, estamos aceptando que eventualmente pueda ser una excepción y, además, lo que el Poder Ejecutivo propone es que esto se regule, que sea una excepción reglada, que establezca límites. Porque si no, deberíamos preguntarnos para qué interviene el juez. Si el juez va a estar solo para convalidar -y solo para eso- las recomendaciones del INAU en todos los casos, capaz que hasta sería innecesario que interviniera. Tendríamos que modificar el Código Civil, el Código de la Niñez y de la Adolescencia y que, directamente, por vía administrativa, ya no solo la tenencia provisoria sino la adopción plena se decretaran por parte del INAU. Creo eso sí sería una gravísima pérdida de garantías y una modificación sustantiva, pero muy peligrosa del régimen vigente.

En principio, creo que he contestado las preguntas que se me formularon.

La señora diputada Verónica Mato preguntaba sobre el riesgo de los acuerdos. En este sentido, yo he dicho que acá no hay riesgo alguno de acuerdo de ningún tipo, porque, es más, están prohibidos a texto expreso por el Código de la Niñez y la Adolescencia y eso no se modifica en cuanto a que los niños no pueden otorgarse ni por arreglo de partes o de escritura pública. Eso se mantiene absolutamente vigente.

En cuanto a la invocación de lo que dijo el exdirector Fernando Rodríguez en Comisión de que no ha habido fracasos, lo que pasa es que nosotros queremos tener más éxitos, que han sido pocos. Reitero: cuando tenemos a más de cuatrocientas familias esperando que se las valore, que se las califique, que se las inscriba en el registro, y solo setenta familias prontas para adoptar y más de cuatrocientos niños y adolescentes en condiciones de adoptabilidad es porque, evidentemente, no estamos bien. Habremos minimizado los riesgos porque directamente no hemos valorado a los que quieren ser valorados y a los que se postulan para adoptar a un niño, a una niña o a un adolescente.

Finalmente, se hicieron dos preguntas sobre cómo había sido la historia de este planteamiento y quiero contestarlas. En cuanto a la historia, lo dije antes, esto no es un rapto de inspiración del actual Poder Ejecutivo, sino que hay antecedentes legislativos muy concretos. En la reforma de 2013 estas fórmulas se manejaron. La cátedra de derecho de familia lo avaló. Creo que esa misma pregunta se la tendrán que trasladar, sin duda, a los representantes del Instituto de Derecho de Familia, que tengo entendido están por venir a la Comisión. Esto recogió, inclusive, la voluntad política de varios sectores

parlamentarios -por razones que todos los que hemos sido legisladores conocemos-, pero en esa oportunidad no se dieron las condiciones, no estuvieron los votos. El Frente Amplio tenía mayoría absoluta y, finalmente, resolvió legítimamente no acompañar esta modificación. Pero, se había avanzado mucho con relación a eso. Y es prácticamente textual: eso se puede constatar simplemente yendo a la historia legislativa de la ley.

Con respecto a la preocupación del señor diputado de que esto pudiera generar dificultades a los niños y adolescentes adoptados en cuanto a rastrear su origen, quiero decir que eso está resuelto a texto expreso. El último inciso del artículo 401 que fue votado por unanimidad en el Senado dice: "En todos los casos el Juez ordenará al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) la inscripción de las sentencias respectivas de Separación Definitiva y Adopción Plena en el Registro General de Adopciones [...]". Por lo tanto, en todos los casos, aunque esa adopción sea consecuencia como ocurrirá y seguirá ocurriendo, en la enorme mayoría de los casos, de un proceso de selección llevado adelante en función de la valoración de las familias por parte del INAU, como una situación excepcional -o excepcionalísima como esta u otras que puedan darse-, una vez que el juez falla, debe comunicarlo al INAU, el que deberá llevar el registro y la historia fidedigna de cada uno de los casos. Por lo tanto, el riesgo, que legítimamente señalaba el señor diputado, creo que no existe; no hay por qué temer que pueda llegar a acontecer.

**SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.-** Si no entendí mal, la diputada Etcheverry preguntó si esta adecuación organizativa que queremos iniciar, para la que estamos pidiendo el aval del Parlamento, respondía a nuevas políticas o a un nuevo planteamiento del ministerio. Al respecto quiero decir que, a los poquitos días de haber asumido, el 3 o 4 de marzo, comenzamos un proceso de elaboración de un plan quinquenal con una consultoría técnica que nos está prestando el BID, la que empezó a reunirse con todas las direcciones. Empezamos a desarrollarlo con los equipos propios del ministerio. Hoy de mañana, junto con el subsecretario estuvimos reunidos con dos de esas direcciones, a las que vinieron los directores de división, que son los mismos -menos un caso, de los ocho o diez que vinieron hoy- de la Administración anterior. Así que nos estamos basando en los equipos que ya existían en el ministerio para realizar esta nueva propuesta de plan quinquenal.

Como hemos dicho varias veces, no venimos con un planteamiento refundacional del ministerio, ni con una fórmula atada, ni con una receta. Estamos tratando de recoger muchas de las iniciativas que estaban dentro del ministerio que, por distintos motivos, hasta ahora no habían podido tener expresión. Por ejemplo, la fusión de los programas Cercanías y Uruguay Crece

Contigo. Incluso, la diputada Olivera, en una de las reuniones por la transición, me contó que se había pensado en tener un solo programa de proximidad con tres aterrizajes -si no recuerdo mal esa fue su expresión-: Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red. Por ahora estamos tomando y fusionando los dos primeros, y hablando con gente de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Fueron ellos quienes nos dijeron que hay documentos de 2011 que ya recomendaban ese cambio. Así que, ese plan, sobre el que usted consultó, está en construcción en este momento, con todas las direcciones y con todos los técnicos que tiene el ministerio, los que, en su inmensa mayoría, son los mismos de la Administración anterior. Hasta ahora tenemos algunos cambios propuestos. Seguiremos haciendo otros que irán saliendo de todo este trabajo de elaboración del plan quinquenal.

Sobre la otra pregunta de la diputada Olivera, con respecto al artículo 140, quiero decir que, en materia de primera infancia, nos encontramos con que hay varios ámbitos de gobernanza en el Estado uruguayo; cinco por lo menos. Dentro del INAU está el plan CAIF, que es como el gran hacedor de los centros de atención de primera infancia, pero también está la Secretaría de la Primera Infancia. También tenemos la inspección de todos los centros privados de primera infancia por parte del MEC y Uruguay Crece Contigo, que tiene mucho que ver en esta materia. Además, dentro del propio ministerio está el Sistema Nacional de Cuidados, que también tiene, no solo un pensar y un tratar de reunir las concepciones de los distintos lugares, sino también programas propios, como las becas de inclusión socio-educativas.

Por ahora, la propuesta del Estado uruguayo para atender la primera infancia está un poco desperdigada. Luego de las conversaciones que hemos ido teniendo con cada uno de esos actores nos encontramos con distintas visiones. Entonces, si nos preguntan si hoy podemos dar una visión única, digo que todavía no tenemos la respuesta; estamos tratando de construirla, a partir de escuchar a todas las personas mencionadas. La concepción de Mauricio -ahora no recuerdo del apellido-, del Sistema Nacional de Cuidados, realmente nos pareció muy potente para entender la primera infancia como todo un sistema. Lo estamos escuchando a él, a otros funcionarios y también a gente que trabaja, insisto, en el INAU, entre otras personas. Hay gente que nos insiste en que, a esa edad todavía hay muchas familias que quieren tener una tarea muy activa en la crianza; prefieren privilegiar la tarea de crianza en el hogar a la tarea educativa en algún centro de la ANEP, en algún privado o donde sea. De manera que hay distintas visiones. Por un lado, que a los tres años de edad corresponde una tarea de crianza de la que el Estado

necesariamente no debe encargarse y, por otro, que hay que universalizarla y que el Estado debe encargarse.

**SEÑORA OLIVERA PESSANO (Ana María).**- Para nosotros, acceso universal no es igual a obligatoriedad. Quiero dejarlo bien claro para la versión taquigráfica.

**SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.**- El gran punto es: ¿hacemos las inversiones necesarias para que todos puedan acceder o esperamos a ver qué familias quieren y necesitan y cuáles no, y qué lugares son los prioritarios? Este es el gran punto. La señora diputada sabe en materia de inversiones lo que son los centros CAIF: son inversiones inmensas por parte del Estado. La Dinem ha dicho dónde conviene, articulando la opinión de la ANEP, como bien decía usted diputada, y la de los centros CAIF. Finalmente, fue la Dinem la que dio un criterio muy técnico y muy bueno para definir dónde tenían que ser ubicados. Ahora bien, la discusión es para cuántos niños de modo que sea universal. Después de todo lo que he recogido, para mí aún no está laudado si vale la pena enunciar en un texto legislativo la necesidad de la universalización.

**SEÑOR SUBSECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL.**- Voy a tratar de ser lo más concreto posible y de responder las preguntas de Lucía, aunque creo que la mayoría de las respuestas ya las tiene. Si no da el tiempo y queda alguna pendiente después lo charlamos.

Voy a hacer lo posible para no hacer consideraciones políticas, porque podríamos estar varios días discutiendo en relación al Mides. Además, estamos seguros de que ustedes nos tienen mucho cariño y simpatía y nos van a llamar varias veces para intercambiar opiniones por la marcha de este ministerio. Entonces, esas discusiones políticas podemos dejarlas para la ley de presupuesto o para esas tantas visitas que, seguramente, haremos al Parlamento en el futuro.

Quiero hacer algunas consideraciones previas. No le escapa a nadie la génesis de este ministerio. Es el único, de todos los que conforman el Poder Ejecutivo, que ha existido ciento por ciento bajo la presidencia de un partido, el Frente Amplio. O sea que todo el proceso de construcción, de elección, de regularización, de llamado a concurso, de contratación de personas ha estado en manos de un solo partido. Podríamos generar mucha discusión respecto a todo ese proceso. Es el único ministerio que no tiene estructura de ministerio, que a nivel de la Oficina Nacional del Servicio Civil tiene solo aprobado las trece direcciones nacionales y la Digese. Es un ministerio que tiene una particularidad por su forma de funcionar; tiene unos dos mil funcionarios. Pero, a su vez, tienen más de tres mil técnicos en distintas relaciones contractuales

con el Ministerio, lo que lleva a una realidad un poco difícil de entender. Y a eso le agregamos que en ese Ministerio no existe la carrera funcional, producto de que las diferentes divisiones y reparticiones obedecen a distintas resoluciones de las autoridades de turno; un Ministerio en el que no existe el legajo personal, por lo que es muy difícil reconstruir una carrera funcional. Veo que Ana está anotando; si existe, que me diga dónde buscarlo, porque hasta ahora no lo pude encontrar. Y esa realidad del Ministerio nos llevó, antes del coronavirus, al entendido de que, priorizando la carrera funcional del funcionario público, existía la necesidad de encarar, en conjunto con la Oficina Nacional del Servicio Civil, un proceso de regularización, aprovechando, al mismo tiempo, la oportunidad de darle un diseño moderno, económico y pequeño.

Otra apreciación que quiero hacer es que, en todo este proceso, al primero que llamamos fue al sindicato. En la división de tareas que los diferentes integrantes nos dimos, debo llevar adelante el relacionamiento con el sindicato. Ninguna de las cosas que hicimos fueron hechas a espaldas del sindicato y las que pensamos hacer tampoco se harán a sus espaldas.

Tanto es así que de los dos mil funcionarios que recibimos cuando llegamos, en la más diversa forma de regularización, nos encontramos con que había quinientos contratos dos más dos, una modalidad de contrato pública que, por su forma de contratación, permite que, comunicándole al contratado con treinta días de anticipación, el Estado pueda rescindir ese contrato. Resistiendo el clamor de las barras que nos llamaban a hacer determinadas cosas y tratando de respetar y no dejar de rehén a los funcionarios de discusiones o luchas políticas, al día de hoy, y de común acuerdo con el sindicato, solo uno de esos contratos no se renovó. Y aun, después de haber iniciado ese trámite de comunicación, personalmente conversé con Ana Olivera varias veces, tratando de encontrar una solución humana a la no renovación de ese contrato. Con esto quiero decir que, aun teniendo la posibilidad de no haber renovado muchos contratos, la línea de trabajo de este Ministerio fue priorizar la carrera de los funcionarios, y es así que venimos trabajando con el sindicato, que se reunirá con la Oficina Nacional del Servicio Civil para ir definiendo los diferentes pasos a dar. Me acaba de llegar un mensaje al celular del sindicato, solicitando una reunión con nosotros -vendrán el martes a esta Comisión- para unificar la versión y la charla de las cosas que estamos llevando adelante.

Se preguntó acerca de los pases en comisión. No fue un invento nuestro; creo que en 2007 -si no corríjanme- el Frente Amplio mandó un proyecto de ley y lo que nosotros hicimos fue copiarlo, ni el número le cambiamos. Entendemos que se trata de un Ministerio en el que, de una vez

por todas, hay que definir cuáles son los cargos de particular confianza, cuáles son los cargos de responsabilidad política y cuáles son los cargos de carrera funcional. Los únicos cargos de designación directa que tiene este Ministerio son las direcciones nacionales; ni siquiera las departamentales, en las que se usaron, y volvimos a usar, criterios políticos para su designación: los cargos "Q".

Hay modalidades de pases en comisión que las usó el Frente Amplio y nosotros mantenemos, y otras modalidades de contratación dentro del Estado que, a veces, existen para evadir, cuando no se puede contratar en forma directa o no hay posibilidades, como son los contratos con organismos internacionales como el PNUD, el BID o mecanismos que existían y que mantenemos con la Corporación Nacional para el Desarrollo.

El año pasado, en números redondos, había unos setenta u ochenta pases en comisión, y bastante más contratos BID. El pedido de los pases en comisiones es en esa línea, pero con una diferencia a como lo hizo el Frente Amplio: nuestros pases en comisión son transitorios. Lo que hizo el Frente Amplio con los pases en comisión fue regularizarlos. No digo que esté bien o que esté mal; nos preguntan por los pases en comisión y respondemos. Los pases en comisión que estamos pidiendo, que están incluidos en uno de los artículos de la LUC, tienen carácter transitorio. Luego podemos conversar sobre la transitoriedad.

En lo que tiene que ver con los contratos dos más dos -es uno de los intercambios que tenemos con el sindicato-, algunos no pudieron regularizarse porque no pudieron demostrar el ingreso al Ministerio mediante algún sistema de concurso.

(Interrupciones.- Diálogos)

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Ya es la hora 18 y la siguiente delegación nos debe estar esperando.

**SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).-** Quiero dejar una constancia.

El subsecretario está haciendo un relato que muchos de los que estamos acá conocemos porque la propuesta que el Ministerio de Desarrollo Social envió en el proyecto de presupuesto en el quinquenio pasado fue otra. Hubo concurso para todo el mundo, y los contratos dos más dos se incluyeron en este Parlamento como manera de regularizar a los trabajadores -proceso de casi tres años-, uno por uno.

Quería dejar esa constancia de cómo son los procesos porque, si no, parece que el proceso de regularización salió de un repollo. Lo mismo sucedió con la regularización, para la que pedimos autorización al Parlamento, en cuanto a la incorporación de los pases en comisión, aprobado en la ley presupuestal.

El señor subsecretario construye todo un relato que será para otras discusiones, en momentos que pueda hacerse, porque el presidente nos dijo que aquí no venimos a discutir.

Pero, sin lugar a dudas, debo dejar constancia de cómo es el proceso que hace a este Parlamento.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Agradecemos al señor subsecretario que, debido a la hora, se circunscriba al articulado porque, si no, seguimos *in eternum* y, como dijera usted, discutimos días.

Evitemos alusiones que pueden involucrar un debate más extenso.

**SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).-** En primer lugar, porque lo mencionó el señor subsecretario, efectivamente, coyunturalmente tuve el honor y la oportunidad de estar en un cargo ejecutivo. Hicimos convenios con todas las intendencias; fue un buen vínculo, sobre todo porque fue muy honesto intelectualmente y muy claro, aun en las peores circunstancias de conflictividad de las propias intendencias.

En segundo término, ni la bancada del Frente Amplio ni quien habla van a convocar a las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social si no hay motivos.

(Diálogos)

—Hice preguntas con honestidad intelectual y tengo algunas respuestas. ¿Por qué? Porque hay información pública y transparente del Estado. Esta página es de vínculos del Estado, de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Hay cuestiones que sí las sé y otras no porque el Estado es muy grande, está compartimentado. ¡El esfuerzo que se ha hecho en estos quince años de complementarlo y de generar sinergias es enorme! Y falta, ¡por supuesto que falta! Ahora, me parece importante que haya claridad en esto. Yo comparto eso, pero es verdad que si había setenta y siete pases en comisión, ¿los ciento quince son adicionales? No. Entonces, no son ciento quince: son para completar ciento quince. Y también hay que saber por cuánto tiempo. Porque los pases en comisión salen de otros organismos, y es algo que se ha dicho varias veces. Hoy estuvimos corriendo con la sesión, pero tenía los repartidos de prensa donde en muchas oportunidades se señaló la cantidad de

funcionarios. Podemos estar en acuerdo o en desacuerdo, dependiendo, justamente, de cuál vaya a ser la política, que no es el Plan Quinquenal; el Plan Quinquenal expresa, es una herramienta, pero lo que yo pregunté fue sobre la política. No obstante eso, pueden ser cien, doscientos o tres mil. El Ministerio de Vivienda tenía cuatrocientos sesenta, para ejecutar muchísimo en la política de vivienda. El Ministerio de Salud Pública tenía muchísimos hasta que salió ASSE. El Ministerio de Desarrollo Social tiene a diciembre -por datos de vínculos laborales con el Estado, de Presidencia de la República- mil seiscientos. ¿Son muchos? ¿Son pocos? Eso depende de cuál va a ser esa política para un nuevo escenario de desarrollo de las políticas sociales, como dice el capítulo. Y sobre esta base están estos ciento quince pases. ¿Son adicionales? Porque el punto es que acá mucho se ha discutido y mucho se ha avanzado, si bien con dificultades, en si es la función para el funcionario o el funcionario para la función. Porque, si no, seguimos con la discrecionalidad. Entonces, eso no me queda claro. Si son ciento quince, son imprescindibles, van a estar fundados en una política que no se contestó, pero además tienen que ser temporales. ¡Dejémoslo en la norma! Porque este proceso de regularización llevó mucho tiempo. Por eso se regularizaron, señor presidente, y lo sabe Armando; por eso me parece importante aclararlo; no era mi intención, pero convengamos que la convocatoria a aclarar esto salió de otro lado; fue un proceso de regularización que llevó mucho tiempo.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Cierre, por favor, la alocución, señora diputada.

**SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).-** ¿Son ciento quince adicionales a los setenta y siete? ¿Están devolviendo uno y, por tanto, sacando otro? Entonces, es discrecional. Es a eso a lo que voy.

**SEÑOR SUBSECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL.-** Los pases en comisión duran lo que dura el mandato de gobierno. El mismo mecanismo le da noventa días de prórroga. Cuando saltó el coronavirus, a todos los pases en comisión que había en el Ministerio les dimos noventa días de prórroga. No tengo el número absoluto. Además, ahí hay otro paquete de pases en comisión que estaban en un proceso de absorción y quedamos en el medio. O sea que hay varias categorías de pases en comisión.

Pero, contestando la pregunta, los pases en comisión terminaban el 29 de febrero y, a partir de esa fecha, debían volver a desempeñar funciones a su lugar de origen. Producto de lo que pasó, se les dio noventa días. Y al día de hoy, me animaría a decir que la inmensa mayoría ya no están dentro del Ministerio de Desarrollo Social, ni aun aquellos que estaban en proceso de

regularización, con algunas excepciones. El espíritu de estos ciento quince pases en comisión es que sean temporales.

**SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).**- Quedaron dos preguntas sin responder. Una fue si INAU está en condiciones de asumir todo este registro. Y la segunda -vinculada con una preocupación que el doctor Abdala manifestó- tiene que ver con el derecho a vivir en familia consagrado en el Código, en relación a los proyectos ETAF-CAFF, del Programa Cercanías, dedicado a la inclusión en el hogar de niñas y niños institucionalizados.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Los ETAF-CAFF forman parte del Programa Cercanías, al que se refirió el señor ministro. El Programa Cercanías -como sabe la señora diputada Olivera- hasta ahora era un programa cogestionado por el Mides y el INAU. El Mides resolvió terminar con esa cogestión -y yo lo comparto- en aras de apuntar a una mayor eficiencia y de que no se superpusieran las actividades, a efectos de ser más eficaces en cuanto a la respuesta del Estado desde el punto de vista del apuntalamiento a las familias. Por lo tanto, esa cogestión terminó porque así lo dispuso el Ministerio de Desarrollo Social y así lo consintió el INAU.

A partir de allí, el Mides ha avanzado en un proceso de reestructura de los dispositivos que administraba -respecto de lo cual, obviamente, yo no tengo información y, además, el señor ministro ya hizo referencia al tema- y nosotros estamos trabajando en una revisión del componente del INAU, con relación al cual no hemos llegado a ninguna conclusión aún porque, entre otras cosas, vamos a coordinar, como corresponde, con el Poder Ejecutivo y con el Ministerio de Desarrollo Social las decisiones a ese respecto. Lo que sí debo decirle a la señora diputada Olivera es que, con relación a eso, como estamos trabajando con mucha intensidad, hemos recabado abundante información en cuanto al cumplimiento de las metas por parte de los distintos ETAF y ETAF-CAFF -ella sabe a qué me estoy refiriendo cuando digo esto-, y las evaluaciones que han hecho los propios supervisores de INAU son muy dispares y nos hemos encontrado con algunas sorpresas. Por lo tanto, creo que eso, en tal caso, confirma el acierto del Ministerio de Desarrollo Social a la hora de plantear una revisión de este programa, y explico por qué. Si bien muchas de las treinta y cinco organizaciones sociales que tienen convenio con INAU en las dos modalidades, en el marco del Programa Cercanías, han trabajado con mucha eficacia y los resultados son muy auspiciosos, hay otras en que los resultados no lo son tanto -eso está por escrito y se lo puedo proporcionar a la Comisión con mucho gusto-, y en algunos casos se da la siguiente particularidad: equipos técnicos eficaces con organizaciones sociales que han sido más bien incumplidoras -y eso nos lleva a un plano un poco más

diferente y bastante preocupante en otra perspectiva-, o viceversa, organizaciones sociales que sí han tenido mucho compromiso en cuanto a cumplir cabalmente con los distintos convenios que suscribieron con el Estado, pero con equipos técnicos que no cumplieron, desde el punto de vista técnico, con la eficacia debida. Eso nos obliga, como administradores de los recursos públicos, a actuar con la debida prudencia, porque frente a situaciones de estas características, si no actuáramos, si no reestructuráramos, si no revisáramos lo que tenemos que revisar, seguramente el Parlamento, con mucha legitimidad y mucha razón, nos demandaría por haber incurrido en omisión. Pero en eso estamos trabajando, a los efectos de que Cercanías tenga una nueva fase con relación a los dos componentes: al que gestionaba el Mides y al que gestionaba y sigue gestionando por ahora el INAU.

**SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).**- Entonces, más allá del proceso evaluatorio, se sigue trabajando en la búsqueda de la reinclusión o la revinculación de esas niñas y esos niños con la familia, la que sea. Es decir, ese es un objetivo de la desinstitucionalización -para decirlo de alguna manera- que permanece. ¿Es así?

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Sin duda lo es y vamos transitando el mismo camino que ha transitado el Ministerio de Desarrollo Social. Lo que pasa es que aquí los tiempos han sido distintos, pero el objetivo es uno solo y estamos trabajando coordinadamente. | Desde luego, queremos actuar en las respuestas que demos desde el Estado de una manera más eficaz; queremos cumplir los objetivos de apuntalamiento a las familias y asociar estos dispositivos o estos recursos públicos a los objetivos de la desinternación y de la desinstitucionalización. Estamos redefiniendo los instrumentos a los efectos de hacerlo mejor pero, por supuesto, los objetivos se mantienen y, en ese sentido, informaremos al Parlamento cuando llegemos a conclusiones más definitorias.

En cuanto a la pregunta de la señora diputada Olivera con respecto a los centros privados de primera infancia, efectivamente los artículos 172 a 181 del proyecto de Ley de Urgente Consideración que analiza la Cámara están referidos a ese tema y disponen el traspaso de la competencia en materia de supervisión de estos centros del Ministerio de Educación y Cultura al ámbito del INAU. Este es un tema sobradamente conocido por nosotros desde que asumimos la Presidencia del INAU y estamos coordinando y trabajando en suplementación con los ministerios de Desarrollo Social, de Educación y Cultura y de Economía y Finanzas porque, seguramente, exista un correlato presupuestal que va más allá de esta nueva competencia que se nos incorpora

Otra de las debilidades que hemos constatado en el INAU -una relativa debilidad o una debilidad importante en determinados programas- tiene que ver con la supervisión. El INAU tiene que supervisar mejor; tiene que inspeccionar mejor y controlar más el cumplimiento de los casi mil convenios que tiene con la sociedad civil. Ya tenemos de parte de Auditoría Interna de Gestión un informe con algunos señalamientos que nos han preocupado mucho en cuanto a la debilidad de los controles. Eso está escrito -con mucho gusto lo ponemos a las órdenes del Parlamento- y tiene que ver, en buena medida, con los dispositivos vinculados a la supervisión. De manera que estamos analizando, de cara a la iniciativa presupuestal futura, la supervisión en su globalidad con relación a los programas ya existentes -Primera Infancia, Infancia y Adolescencia- y a esta nueva competencia. Como ustedes saben bien, en materia de primera infancia el INAU tiene una doble estructura: la histórica, que es el programa de primera infancia en el ámbito de la Subdirección General de Programática y, por una decisión de los gobiernos anteriores, un cargo de confianza de secretario ejecutivo de primera infancia, en lo que en principio pudo haber sido -y de alguna manera lo fue- una suerte de duplicidad en cuanto a la institucionalidad. De todas formas, allí ha actuado muy bien Jorge Ferrando -quiero decirlo públicamente- en todo lo que concierne al seguimiento de los mecanismos para la construcción de los CAIF, tanto con la Corporación Nacional para el Desarrollo a través de los fideicomisos que oportunamente aprobó el Parlamento en la ley de presupuesto del año 2010 como con el mecanismo o la vía de construcción de CAIF a través de la modalidad de las PPP. Evidentemente, esto va a estimular o a ameritar una reformulación de la organización institucional que contemple -lo hemos hablado con el ministro Bartol desde el inicio- esta nueva competencia que aquí se nos encarga o se nos encomienda con la Ley de Urgente Consideración. Estamos hablando de más de cuatrocientos centros privados de primera infancia, la enorme mayoría en el área metropolitana: Montevideo, Maldonado y Canelones, y 17.000 niños -la señora diputada Olivera dijo 15.000; es más o menos lo mismo- que asisten a estos centros a lo largo y ancho del país. El Ministerio de Educación y Cultura tiene una supervisión bastante débil con relación a esto y eso está en el origen de este planteamiento del Poder Ejecutivo. Hablamos de un cuerpo inspectivo que no llega a la docena de inspectores -aunque creo que a esta altura ya son menos-; evidentemente, allí hay una carencia que legítimamente y con mucha responsabilidad el Poder Ejecutivo quiere solucionar, y el organismo especializado en primera infancia es el nuestro, por lo que me parece que eso está muy bien. En ese sentido, nos estamos preparando, y el Ministerio de Economía y Finanzas lo tiene anotado entre los lineamientos o las prioridades presupuestales de cara a la próxima propuesta presupuestal.

**SEÑOR MARTINELLI (Nicolás).**- Quedaba una respuesta pendiente sobre el artículo 397 que tiene que ver con los adscriptos, pero antes quería hacer una aclaración sobre el artículo 396. No voy a ahondar en lo que dijo el señor subsecretario, pero sí a decir que este artículo faculta al Poder Ejecutivo a iniciar el proceso de reestructura; sin este artículo, no sería posible seguir adelante con ese proceso. Esta misma facultad ya había sido utilizada en los tres períodos anteriores de gobierno, y solamente en 2013 se logró aterrizar en una reestructura que plasmó la Dirección General de Secretaría a través del Decreto 273/2013. Por eso se incorpora esta norma, para permitir al Poder Ejecutivo, por la vía del decreto, avanzar en la descripción de cargos y la estructura de las diferentes unidades y departamentos del Ministerio.

En lo que refiere a la pregunta pendiente sobre los adscriptos, hay dos apreciaciones. Por un lado, no se trata de un adscripto cargo Q ni del fondo de adscriptos que tienen los ministros para contratar. Cada ministerio tiene una partida fija para contratar adscriptos, pero esto no tiene nada que ver con eso. El primer inciso de este artículo establece claramente que se trata de un funcionario público en carácter de adscripto. Estamos solicitando un adscripto más porque el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con trece direcciones nacionales, de las cuales solamente dos son unidades ejecutoras, porque hay una tercera pero no funciona como tal. Una de ellas es el INDA, que fue la última incorporación, y la otra la Dirección General de Secretaría, que tiene bajo su espalda la ejecución de las restantes once direcciones nacionales. Por lo tanto, se hace necesario el apoyo técnico para llevar adelante el manejo de un presupuesto que hoy es mayor a los US\$ 270:000.000.

**SEÑORA MATO (Verónica).**- Iba a repreguntar sobre los adscriptos porque no había sido respondida mi pregunta, pero ya la respondieron.

**SEÑORA MELGAR (Micaela).**- Agradezco la presencia de las autoridades de tan querido ministerio.

No pregunté en primera instancia porque entendí que se iba a responder a la señora diputada Etcheverry por qué es necesaria esta reestructura, qué propuesta o qué plan nacional de desarrollo social están previendo para necesitar adecuar la estructura del ministerio. Entiendo que dijeron que se está planificando con un acompañamiento del BID, y mi consulta ahora refiere a la modificación que se hace en el numeral 30) del artículo 310 de la Ley de Urgente Consideración sobre las compras por excepción, donde se otorga al Ministerio de Desarrollo Social una capacidad de flexibilización de las compras con organizaciones de la sociedad civil, cooperativas de trabajo, es decir, aquellas organizaciones que ejecutan políticas sociales. Entiendo que esto

debe tener que ver con la modificación de las formas de abordar las políticas sociales que estarán contenidas en este plan de desarrollo social que se está haciendo con la consultoría del BID, pero me gustaría saber por qué se necesitan estas modificaciones dado que la correcta ejecución de las licitaciones del Ministerio ha sido desvelo de muchos. Me gustaría saber por qué hoy se plantea esta flexibilidad y qué es lo necesario.

Por último, me gustaría, por mi profesión de politóloga, dejar constancia en la versión taquigráfica de que todos los organismos e instituciones que se crean en el marco de un Estado se hacen en el marco de un gobierno que lidera un partido político.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** No sé si la delegación del Ministerio desea responder al respecto, en particular el señor subsecretario, que aún mantiene el cargo.

**SEÑOR SUBSECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL.-** Me resulta difícil responder a alguien que sigue siendo funcionaria del Ministerio; no sé si está haciendo uso de un pase en comisión.

(Murmullos)

—Me acotan que ahora es diputada, pero conoce bien el Ministerio y por eso quiero ser bien cuidadoso.

(Diálogos)

**SEÑOR PRESIDENTE.-** El señor subsecretario se refiere a que conoce el tema desde adentro, por lo que la señora diputada no debería darse por aludida en otro sentido; tampoco hay que soñar con otras cosas.

(Murmullos)

**SEÑOR SUBSECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL.-** Estamos acotados en el tiempo, pero hagan todas las preguntas que quieran y perdónenme si hice alguna alusión personal que pueda haber molestado.

Quiero hacer una apreciación y es que quien está definiendo las políticas sociales del Ministerio no es el BID, sino aquellos a quien la población le encomendó por cinco años llevarlas adelante. No nos estamos apoyando en la experiencia del BID, sino en la de una persona que ha sido contratada por ese organismo y, además, desarrolla tareas profesionales particulares y ha vivido gran parte de la historia del Ministerio de Desarrollo Social. Estamos considerando esa experiencia como insumo para definiciones que estamos tratando de tomar para fortalecer la estructura y las acciones de esta cartera.

Indudablemente, podemos tener puntos de vista diferentes. Nosotros no estamos reestructurando ni nada por estilo, sino que estamos diseñando algo en la línea de fortalecer el Ministerio de Desarrollo Social. Eso es lo que estamos llevando adelante.

El artículo contenido en el proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración trata de mantener un instrumento que consideramos válido y que originalmente estaba circunscripto a las cooperativas sociales, que nosotros no solamente queremos mantener, sino fortalecer. Lo que tratamos con la inclusión de este aspecto es eliminar una cantidad de observaciones que el Ministerio ha tenido en el transcurso de esas contrataciones. Ese es el espíritu de lo que está redactado, que ha tenido cambios. Nosotros pretendíamos que no se refiriera solo a las cooperativas sociales, porque pensamos que estas deben ser un paso en un proceso y terminar en cooperativas de servicio en un futuro. Creo que esa es una de las grandes tareas que tenemos por delante en el Ministerio, y pretendíamos usar ese instrumento para esas cooperativas que hoy son sociales y que reitero que por su bien -fundamentalmente- en un futuro deberían pasar a ser de servicio. A eso obedece la inclusión de ese artículo en este proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración.

**SEÑOR REPRESENTANTE VIVIANO (Álvaro).**- Voy a ser muy breve, pero quiero dejar algunas constancias.

La primera es que aquí hubo interesantísimas invitaciones a discutir a fondo, algunas hechas elípticamente y otras de manera directa, así como algunos aportes interesantes, particularmente algunos centros levantados por la diputada Lustemberg para avanzar y seguir trabajando en materia de adopciones, lo que creo que es muy oportuno, especialmente porque conceptualizando la propuesta que hoy tenemos aquí entendemos que es un muy buen aporte pero no es todo y hay que seguir trabajando e insistiendo. Seguramente, las próximas instancias -particularmente la presupuestales- nos encontrarán discutiendo nuevamente algunas cuestiones de fondo que son muy interesantes. No obstante, entendemos que hoy se está dando un muy positivo avance en materia legislativa.

Quisiera dejar dos o tres constancias más pequeñas. En primer lugar, aquí se habló de la desinstitucionalización y eso excede la voluntad de la autoridad política del momento; es un mandato del Código al que nos debemos atener. Creo que eso claramente marca la postura que debemos sostener, independientemente de la gestión política de los organismos de turno.

En segundo término, sería interesante que la delegación nos pudiera dejar las sentencias del doctor Cavalli, porque han sido parte del debate de

quienes sustentan las teorías que, de algún modo, refrendan la propuesta legislativa, y también de quienes no lo hacen. Por lo tanto, creo que si contáramos con ese material -más allá de aportar la referencia para poder buscarlas- sería un interesante insumo para seguir debatiendo y profundizando el tema.

El siguiente aporte está vinculado con aquellos que intervinieron en esta propuesta, especialmente en las últimas discusiones, en el año 2013, y también con el directorio del INAU del momento. Particularmente, el doctor Salsamendi era quien, de alguna manera, empujaba los cambios que aquí están sosteniéndose, por lo cual creo que es una referencia que además de la brindada por el doctor Abdala corresponde citar, ya que era una de las opiniones del momento y coincide con el planteo que aquí se está haciendo.

No obstante ello, y más allá del desafío propuesto para seguir discutiendo acerca del tema y de las normas institucionales que están incorporadas en el capítulo relativo al Mides, queremos participar del agradecimiento a la delegación del Ministerio y del directorio del INAU -recientemente integrado en su totalidad-, diciendo que compartimos plenamente las expresiones aquí vertidas y, por tanto, no haremos más preguntas al respecto. En este sentido, creo hablar en nombre de la bancada del Partido Nacional y también de la bancada de la coalición.

**SEÑORA OLIVERA PESSANO (Ana Olivera).**- Quisiera hacer una reflexión final, porque hace unos días no la hice cuando asistió la delegación del Ministerio de Educación y Cultura.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Si me promete que no se excederá más de un minuto, señora diputada.

**SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana Olivera).**- No; no lo haré.

Está vinculada con la convocatoria del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos de Niños y Adolescentes para avanzar en estos temas. Sé que el señor subsecretario no va a ir -porque me lo dijo-, pero alguien tiene que asistir a ese Consejo -como lo hacía yo- porque tiene el rol de hacer el seguimiento de la aplicación del Código, tal como planteó el diputado Viviano. Allí también había algunas propuestas para seguir avanzando en el tema de las adopciones.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Descartamos que el Ministerio así lo hará.

**SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.-** Se designó a la directora de Uruguay Crece Contigo, licenciada Cecilia Sena, para que nos represente en ese Consejo.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Cumplida la expectativa, muchas gracias a toda la delegación visitante.

(Se retira de sala la delegación del Ministerio de Desarrollo Social) |  
(Ingresa a sala una delegación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas)

—La Comisión tiene el agrado de recibir al ministro de Transporte y Obras Públicas, señor Luis Alberto Heber; al subsecretario, señor Juan José Olaizola; al presidente de la Administración Nacional de Puertos, doctor Juan Curbelo, y a la asesora, doctora Verónica Fernández.

El objeto que motiva la presente convocatoria es lo referido a la Sección V de la ley de urgente consideración, "Eficiencia del Estado", relativo al sector portuario, que comprende los artículos 344 a 348 inclusive, y el Capítulo VIII, "Sistema de Participación Público Privada y Concesiones", que comprende los artículos 349 a 352 inclusive.

**SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.-** Es un gusto estar nuevamente en esta Casa, en esta Comisión.

Ya hemos estado en el Senado explicando estos artículos. Son pocos artículos, pero nos parecen relevantes en cuanto a su instrumentación.

Creo que la ley de urgente consideración es una gran herramienta como para poder arrancar a gobernar en una serie de áreas y no tener que esperar -como ocurre muchas veces- normas habilitantes del presupuesto para hacerlo, porque no son temas presupuestales, aunque algunos sí. En este caso de la eficiencia administrativa en el sector portuario, el gobierno entiende la necesidad de tener una única autoridad portuaria. Esto ha sido debatido. También es cierto que tenemos situaciones en el país, como los casos de La Paloma, Juan Lacaze y Paysandú, donde hay administraciones que se superponen, porque la mitad del puerto es de la Dirección Nacional de Hidrografía y la otra mitad de la Administración Nacional de Puertos, con regímenes jurídicos diferentes. Entonces, se ha entendido por parte de la Administración que es necesario tener una única autoridad portuaria en este sentido. Por supuesto que esto va a tener una gradualidad en su aplicación en el caso de que el Parlamento lo vote. Ya tiene media sanción. En el Senado de la República se le hicieron modificaciones, todas positivas, que hacen que esto pueda ser, por lo menos, mejor administrado. Es por eso que venimos

acompañados no solamente por el señor subsecretario, sino también por el presidente de la Administración Nacional de Puertos, que dentro de poco tiempo tendrá conformado todo el directorio, de modo tal de tener la autoridad portuaria en funciones.

No olvidemos que en el artículo 345 la Administración comete la organización y competencias para que en la Administración Nacional de Puertos se haga una estructura organizativa, un departamento. Esto es importante, porque no queremos que se mezcle la actividad comercial e industrial que tiene el Estado en el puerto. No olvidemos que el puerto es un servicio descentralizado, no es ente autónomo. A nuestro juicio, simplemente, es una mejor ubicación con una gobernanza diferente a lo comercial; es tener una gobernanza propia del atractivo de los puertos deportivos. Para nosotros es una oportunidad, porque hemos tenido interés manifiesto de la anterior Administración -y en estos pocos meses que hemos estado nosotros también- de inversiones en nuevos puertos deportivos y en los existentes. No estamos hablando únicamente de puerto Punta del Este. Por ejemplo, hasta ahora el puerto de Piriápolis tiene un régimen distinto, porque es deportivo, pero si viene un servicio de Buquebús en forma directa, tendría otro carácter. Menciono este caso para que podamos ver las dificultades que muchas veces vemos en el Estado en cuanto a los alambrados y las chacras dentro de las mismas organizaciones, donde se dice esto es mío, esto no es tuyo, esto es del ministerio, y se generan conflictos que después el ministro conjuntamente con el presidente tienen que resolver, y no debería ser así. Si quieren, profundizamos más esta situación.

El artículo 346 busca que aquellos funcionarios que quieran pasar a esta nueva organización no pierdan salario -me parece que es un derecho lógico y atendible-, y la contaduría debería reasignar créditos presupuestales para poder darle viabilidad a esto, así como las transferencias de dominio que son lógicas que deben transferirse.

Algunos dirán que esto es pérdida de ingresos, pero al Estado hay que mirarlo en su conjunto, no por partes. Si pierde la Dirección Nacional de Hidrografía buscaremos por otro lado en el presupuesto para darle los dineros -que a veces escasean- para que pueda cumplir con su misión. A mí me importa que muchos de estos recursos en la Administración Nacional de Puertos creen mejoras de servicios para quienes tienen el poder adquisitivo como para disfrutar de estos puertos deportivos, porque dejan mucho en el país en cuanto a trabajo y servicios; a lo largo de las costas y de los ríos uruguayos está apareciendo un entusiasmo y un interés que es bienvenido. En

ese sentido, me parece que es una buena herramienta como para atraer y brindar los servicios necesarios.

Los artículos 349, 350, 351 y 352, que también competen al ministerio, tienen que ver con un tema que realmente tenemos que encarar; en los momentos de transición, cuando tuve el gusto de hablar con el ministro Rossi, notaba en él -ahora lo comprendo aún más- su molestia por el laberinto jurídico y económico que son las PPP. | No sé si es un problema de diseño o de que las funciones estén desparramadas en el propio Estado.

Por eso, se comete al Poder Ejecutivo, a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, al Ministerio de Economía y Finanzas y a este Ministerio un Plan Estratégico de Fortalecimiento, que es ni más ni menos que concentrar todas las decisiones en un solo ámbito, porque lo sufrió el ministro Rossi en el pasado y ahora nosotros; hay informes jurídicos que van para un lado, que no coinciden con los juicios jurídicos de otras reparticiones, de otros organismos del Estado, por ejemplo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y tampoco con los juicios y análisis jurídicos del Ministerio de Economía y Finanzas, etcétera.

Conste que no estoy hablando contra los abogados, pero quienes somos legos en esta materia, aunque nos hemos pasado gran parte de nuestra vida estudiando leyes, entendemos que hay una predilección sobre garantías y riesgos en materia de PPP, que no son discusiones para ingenieros, porque son muy legalistas.

Además, tenemos problemas económicos porque las PPP están financiadas por organismos internacionales, cuyos abogados tienen que aprobar cada contrato. Realmente, estamos en una situación de mejor diseño de las PPP.

Esto no resuelve el problema, sino que busca tratar de juntar a las personas en un solo ámbito, para empezar a resolver de una buena vez.

Nosotros creamos organismos especializados de técnicos en el propio Ministerio, y realmente a veces es difícil. De los siete circuitos que había presentado la administración anterior, solo uno se logró terminar, y a medias, porque faltaron 500 metros en el ingreso a Nueva Palmira, que todavía están en litigio.

Entonces, debemos entender que el diseño de las PPP tenemos que cambiarlo; hay estudios de abogados que pueden hacerlo, pero tienen su interés, porque muchos defienden a empresas que están en esos litigios. O sea, tenemos que reunirnos en un ámbito permanente para que esto tenga más

funcionalidad de la que ha tenido, porque la burocracia lleva a un costo aun mayor. Cuando se licita una PPP, se estudia el estado de la ruta que se va a corregir, a mejorar, y si el trámite burocrático demora tres, cuatro y hasta cinco años en ejecutarse, cuando se va a actuar sobre la ruta, el deterioro es otro. Y estamos teniendo juicios por reclamación, porque no es lo mismo atender una ruta cinco años después; hay que entender que esa ruta no se abandona, sino que, si la va a hacer la PPP, se la deja quieta porque va a tener una aplicación y un mantenimiento que nos cuesta a todos. Por lo tanto, terminamos demandados por la demora burocrática. Este tema nos preocupa mucho.

Actualmente, hay en ejecución dos circuitos más, el de la Ruta N° 14 que va de Mercedes a Sarandí del Yí -el otro día estuvimos inaugurando tramos de algunas empresas subcontratadas; estamos bien, pero lejos de terminar- y el de las Rutas Nos. 54 y 55, que necesitan modificaciones. Hay una resolución en Colonia, y de este Ministerio, de que las cargas pesadas no circulen por carreteras que no están acondicionadas para transporte de carga pesada. Por lo tanto, se resolvió que la Ruta N° 1, cuando pasa por Tarariras, rumbo a Fray Bentos, no sea utilizada. Entonces, se debe circular por la ruta anterior, la N° 54, en la cual estamos trabajando en régimen PPP, pero el mismo Ministerio dijo que fuera a tratamiento bituminoso. El tratamiento bituminoso, por más que se haga una buena base, no resiste cargas pesadas.

Entonces, tenemos que modificar esta PPP frente a la resolución del Ministerio, que dice que las cargas pesadas no circulen por Tarariras, sino por la Ruta N° 54, y cambiar el tratamiento bituminoso a carpeta asfáltica. Esto presenta un problema, porque tenemos que modificar el contrato, y ¿quién es el culpable?: nadie y todos. Colonia no quiere que la carga pesada pase por ahí, porque es una ciudad turística, y la gente de Tarariras tampoco lo quiere. El Ministerio accedió a que la carga no pasara por Tarariras, sino por la Ruta N° 54. Ya hicimos el contrato y se estaban ejecutando las obras en las Rutas Nos. 54, 12 y 55.

Toda esta es la casuística que se da frente a la demora de estos proyectos, y se van tomando decisiones que afectan al mismo proyecto.

Ahora tenemos cuatro proyectos, y nosotros tenemos mucho interés en que se terminen. Hemos cuestionado esto, porque el financiamiento a largo plazo termina siendo muy caro, pero ya los tenemos embalados y mi deseo como ministro -y lo hemos dicho públicamente- es que se culminen, porque lo peor que puede hacer el Estado es remar y terminar muriendo en la orilla, con proyectos que son importantes para el país.

Se dice que las obras están "por empezar", pero no en el sentido que todos conocemos comúnmente. El "ahora se puede empezar" puede implicar un mes o quince días, porque demoran los contratos, se presentan objeciones y los organismos internacionales que financian los proyectos ponen nuevas condiciones. Ahora en los contratos nos están poniendo razones de fuerza mayor y de pandemia, y esto ha generado una demora nueva. Los organismos internacionales que financian las PPP son los que ponen estas cosas nuevas, que no pueden afectar lo que ya hemos firmado -eso forma parte de toda una discusión-, pero están empujando para que lo incluyamos en los contratos. Creo que hemos venido resolviendo bastante bien el tema de la pandemia, pero los organismos internacionales -hablo del BID, de Fonplata, de Cafam, que son los organismos que financian gran parte de estas PPP con importantes sumas- no quieren correr el riesgo de tener demoras, producto de razones de fuerza mayor y de pandemia. Eso nos ha demorado el inicio de otras obras, por ejemplo, en el departamento que representa el presidente de la Comisión, Rocha, en las Rutas Nos. 9 y 15, que están prontas, terminadas, pero no empiezan por estas cosas. Estas observaciones son de recibo por parte nuestra, pero hay cuestionamientos de la parte jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y nosotros estamos ansiosos por que las obras empiecen cuanto antes

Tenemos otra también terminada -importantísima-, pero que no empieza, que es la Ruta 3, que va entre la Ruta 1 y San José, en doble vía.

(Interrupciones)

—Está terminada toda la fiscalización de la viabilidad económica, el estudio técnico, qué tipo de ruta va a haber, qué carpeta le van a poner, es decir, todo el laberinto al que podemos llegar, pero cuando llega el momento de iniciar, no inicia porque aparecen cosas nuevas. Yo estoy justificando la necesidad de estar todos reunidos alrededor de una mesa.

Creo que esta situación se ha complicado porque los financiadores son organismos internacionales. Esto lo agrego yo. Si tuvieran financiación de organismos nacionales y fueran más chicas las obras, tendrían que salir más rápido. Si uno hace una obra a veintidós años, con su mantenimiento -no solo la obra, sino su mantenimiento por veintidós años-, tiene un riesgo mayor. Además, los organismos internacionales ponen una serie de condiciones que, a veces, son difíciles de sortear.

En el futuro ya vamos a tener la instancia de discutir el plan de obras en esta misma sala con los señores diputados y con las señoras diputadas, y

vamos a poder analizar este tipo de cosas. De todos modos, no descartamos PPP chicas, a más corto plazo, con financiamiento local. Sabemos que el Banco de la República ha ingresado en esto. A veces, cuando fallaron algunos organismos apareció el Banco de la República para ayudar a financiar, asociado con otros bancos como el BID o la CAF. Creo que esos son mejores instrumentos financieros y no nos demoran el inicio de estas obras. Pero esa es una discusión futura.

Es necesario tener un lugar para establecer un plan con el fin de desburocratizar las PPP. Quizás venga el Ministerio de Economía y Finanzas y diga otra cosa. Para mí, esto es un exceso de burocracia que nos cuesta plata.

En tal sentido, pedimos que se acompañen estos artículos que tuvieron pocas modificaciones en el Senado de la República. Además, no queremos tener la misma desesperación que tuvo el exministro Víctor Rossi durante la anterior Administración, a quien realmente comprendí, porque hubo PPP que demoraron meses en salir del Ministerio de Transporte y Obras Públicas para luego ir al Ministerio de Economía y Finanzas. Por lo tanto, deberíamos reunirnos alrededor de una mesa para acordar. Estamos haciendo eso en el Ministerio quizás como un *bypass* a la democracia. La forma de sacar esto adelante es convocando a la gente de cada uno para que, alrededor de una mesa, podamos resolver y discutir los asuntos. Pero cuando aparecen los abogados de las empresas y de los organismos internacionales se nos complica la decisión porque es una discusión legal de nunca acabar.

En tal sentido, vengo a defender estos artículos para que podamos tener un ámbito de discusión y de decisión. He dejado esta Casa para ir a otro lugar en donde se toman decisiones, no para seguir prolongando una discusión; ya tuve treinta y cinco años de discusión. Cuando uno va al Poder Ejecutivo es para tomar decisiones, y uno es el responsable último; no es para terminar enredado en discusiones que realmente nos cuestan en el Estado. Eso es parte de algo que quiero transmitir a mis colegas; así los considero porque uno no deja de ser legislador por el hecho de haber optado por una decisión ejecutiva, que no sabemos cuánto va a durar.

**SEÑOR REPRESENTANTE OLMOS (Gustavo).**- En el artículo 344, en cuanto a la idea de tener una única autoridad portuaria, el Frente Amplio está de acuerdo; creemos que es un camino que hay que transitar. De todos modos, en la norma se establece que sea solo para los puertos deportivos. Quiero saber por qué no están administrados por la ANP los puertos en régimen de zona franca.

Sobre el Plan Estratégico de Fortalecimiento de Infraestructura, mi duda es por qué se necesita un marco legal. En realidad, alcanzaría con la voluntad del Poder Ejecutivo: ni decreto ni resolución. No veo bien qué aporta el incluirlo dentro del proyecto de ley.

En cuanto a las PPP, la explicación o los ejemplos del señor ministro refieren a infraestructura vial. Entonces, me surge la duda de si otros tipos de PPP como cárceles o escuelas están incluidos.

Por último, en cuanto al artículo 347, que faculta al Poder Ejecutivo a transferir fondos, creemos que no debería estar incorporado porque la Administración Nacional de Puertos tiene otro presupuesto; el Poder Ejecutivo no tiene potestades para hacerlo.

**SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.-** Me parecen de recibo todas las inquietudes presentadas por el señor diputado.

Voy a empezar por hablar de las PPP. Seguramente, el señor presidente de la ANP pueda contestar sobre la primera pregunta, relativa a su ámbito.

El artículo 349 forma ese Plan Estratégico de Fortalecimiento de Infraestructura y en el artículo 350 se establecen sus objetivos. El literal A) del artículo 350, dice: "Elaborar un documento que proyecte los cambios institucionales del sistema de concesiones y contratos de participación público privada, a los efectos de que haya una única agencia o entidad que gestione todas las etapas fundamentales de los proyectos". Nos queremos reunir para tener una sola discusión sobre quién se va a encargar de la obra y cómo se va a constituir la agencia.

Se me pregunta por qué no están las PPP educativas, por ejemplo. No sabría explicarlo. Como soy del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, me parece que el trancazo mayor lo tenemos en las PPP viales. Simplemente, se trata de elaborar la financiación respectiva; posiblemente, no se truncan las PPP educativas ni las carcelarias. La parte constructiva no genera tanto problema como la parte vial. Digo esto para ensayar una explicación. Quizás haya que preguntar al Ministerio de Economía y Finanzas, que fue el que propuso estos artículos; yo estuve totalmente de acuerdo con su inclusión. Debemos juntarnos alrededor de una mesa para ver cómo podemos hacer esto más ágil. En los pocos meses que llevamos no lo pudimos hacer. Por eso, recurrimos a esta ley para tener un marco que nos permita crear una entidad nueva que se pueda ocupar de esas cosas. ¿Cuál va a ser? Es parte del plan. Cuando tengamos el plan por el cual podremos hacer la elaboración, evaluación y financiación de las PPP, vendremos acá a discutirlo con ustedes.

Las PPP educativas se demoraron, pero no por enredos viales como los que narré, ya que primero se hace una elaboración técnica del tipo de ruta, de cómo se va a pagar, si es a veintidós años, de qué forma. Me da la sensación de que las constructivas no dan tantos problemas como las viales.

**SEÑOR CURBELO (Juan).**- Con relación al planteo del señor diputado, lo primero que tenemos para decir es que esta incorporación al proyecto de ley de urgente consideración con relación a la eficiencia administrativa en el sector portuario se hizo a partir de distintas visiones o posiciones, tanto de partidos políticos como de comunidades de diferentes zonas del país o sindicatos que veían con beneplácito la profundización de un sistema nacional de puertos, que para nosotros es muy importante. Estamos de acuerdo y por eso este gobierno se ha incorporado en este proyecto de ley de urgente consideración.

Nosotros creemos en un rediseño de los puertos el Uruguay con en una única autoridad portuaria que pueda mejorar la calidad del gasto público, la competitividad, y por eso lo hemos planteado de esta manera. A través de la Ley N° 16.246, Ley de Puertos, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ya estaba habilitado para hacer distintas transferencias de puertos deportivos a la Administración Nacional de Puertos. En los hechos, en los gobiernos anteriores así se hizo; podemos poner como ejemplo los puertos de Paysandú y La Paloma.

Estamos convencidos de que con este diseño podemos mejorar la calidad del gasto, la eficiencia portuaria y que haya una única autoridad que desarrolle distintas políticas en este ámbito que generen eficiencia y eficacia en lo que tiene que ver con algo tan importante como es el sistema portuario para el Uruguay. Eso es a lo que nosotros nos abocamos. Consideramos que tanto los puertos deportivos como los puertos comerciales públicos administrados por el Estado deben depender de una única administración: la ANP.

En lo que tiene que ver con puertos que están administrados por actores privados, nosotros no creemos en la existencia de un monopolio público y nuestra propuesta tiene que ver con la eficiencia administrativa de los puertos públicos, tanto deportivos como comerciales. Por eso, estamos planteando la incorporación a la Administración Nacional de Puertos de los puertos deportivos administrados por la Dirección Nacional de Hidrografía.

**SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.**- El señor presidente, involuntariamente, olvidó decir que aquellos puertos que están en régimen franco son otorgados y administrados desde la zona franca, por lo tanto, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas. Las razones las

explicó el presidente, pero además no entran dentro de este artículo porque son otorgados por un ministerio que no es el nuestro.

**SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).**- Quiero saludar a los invitados, que son tres compañeros miembros de esta Casa que los tenemos en comisión en el Poder Ejecutivo; esperamos que sea por todo el período.

Como bien hizo referencia el señor diputado Gustavo Olmos, oportunamente se tomó nota de la situación vinculada al artículo 347, y llegada la instancia del debate será tenida en cuenta.

Por otro lado, quiero decir que la bancada del Partido Nacional no ha formulado comentarios o preguntas por compartir el texto del articulado propuesto.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Con esta nota al pie, obligatoria en cada sesión, despedimos a la delegación y le deseamos pocas venidas a esta Casa.

(Se retira la delegación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas)

—Mañana a las 10 de la mañana trabajaremos en tres grupos para recibir las delegaciones.

En la Sala 7 estarán los diputados Álvaro Viviano, Juan Martín Rodríguez, Eduardo Lust, Ana Olivera y Cristina Lustemberg.

En la Sala 15, quien habla, Alejo Umpiérrez, Ope Pasquet, Martín Sodano, Gonzalo Civila y Sebastián Sabini.

En la Sala 17, Alejandro Sánchez, Rodrigo Goñi, Pablo Viana, Conrado Rodríguez, Lucía Etcheverry y Gustavo Olmos.

Recuerden que cada delegación está citada cada treinta minutos. A cada una se le otorga veinte minutos para realizar su exposición y diez minutos extra de tolerancia para el cierre.

Quien habla presidirá una de las subcomisiones, Alejandro Sánchez otra; la tercera deberá elegir presidente ad hoc.

**SEÑOR RODRÍGUEZ (Juan Martín).**- El coordinador del Frente Amplio me pasó los nombres de los integrantes de cada grupo, al igual que el del Partido Nacional. La falta de algún nombre se debe a que todavía no se nos ha comunicado.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Correcto. Todavía no tenemos la definición del grupo en el que trabajará la diputada Mato; los diputados Vega y Posada van a participar, según su interés temático, en todas las comisiones.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 19 y 20)