



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 22 de junio de 2020

(Sin corregir)

Preside: señor Representante Alejo Umpiérrez (Presidente).

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

Asisten: Señores Representantes Lilián Galán, Pedro Irigoín Macari, Nelson Larzábal Neves, Margarita Libschitz, Rafael Menéndez y Mariano Tucci Montes de Oca.

Invitados: Por el Banco de Previsión Social, el señor ingeniero Hugo Odizzio, Presidente; la señora contadora Elvira Domínguez, Directora; los señores Ramón Ruiz, Director; Sixto Amaro, Director y doctor Javier Sanguinetti, Secretario General. Por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, la señora doctora Mariana Mota, Directora; los señores doctor Wilder Tayley, Director; Martín Prat, Carlos Montesano y Daniel Díaz, asesores técnicos. Por el Congreso de Intendentes, los señores Christian Di Candia, Presidente; Jesús Bentancur, Vicepresidente; Pedro Apesteguía, Consejero, y doctor Ricardo Gorosito, Asesor. Por la Comisión Nacional de Fomento Rural, la Secretaria General, señora Cristina Revetria, y el Primer Secretario, señor Fernando López.

Secretarios: señora Doris Muñiz 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 22 de junio de 2020)

(Asiste una delegación del Banco de Previsión Social)

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

(Es la hora 9 y 05)

—La Comisión Especial para el Tratamiento del Proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración tiene el gusto de recibir a la delegación del Banco de Previsión Social integrada por su presidente, el ingeniero Hugo Odizzio; la directora, contadora Elvira Domínguez; los directores, Ramón Ruiz y Sixto Amaro y el secretario general, doctor Javier Sanguinetti.

El motivo de esta convocatoria es para tratar las normas de la Sección VII de la Ley de Urgente Consideración, Capítulo I, Capítulo II, "Reforma del sistema previsional-Comisión de Expertos", artículos 389 a 394, y Capítulo III, "Elección de los directores sociales del Banco de Previsión Social", artículo 395.

SEÑOR ODIZZIO (Hugo).- Agradecemos la invitación cursada para esta instancia de intercambio.

El Directorio del BPS está compuesto por siete miembros y, como verán, tiene hoy una delegación reducida. Esto es porque nos encontramos en un proceso de transición, y ya cuentan con la venia dos de los futuros directores. Por lo tanto, la delegación está compuesta por los tres directores sociales y quien les habla, director entrante ya designando como presidente.

El tema que nos convoca fue analizado hace ya tres sesiones del Directorio, ante la propuesta de uno de los directores presentes de analizar el articulado del proyecto de ley de urgente consideración. En virtud de lo que señale de que el Directorio está en un período de transición en lo que hace a su integración y porque el articulado aún está en discusión -de hecho, el texto que entró al Senado recibió importantes modificaciones-, no estamos aquí transmitiendo una posición de tipo institucional. No tenemos un análisis hecho sobre el articulado del cual se haya arribado a conclusiones por parte del Directorio como cuerpo, sino que cada uno de los presentes podemos dar nuestra opinión a título personal. Por alguna otra vía todos hemos tomado conocimiento de que quienes estamos hoy en representación del Directorio tenemos posición sobre el articulado. Estaremos atentos a las consultas y, en mi caso, a hacer algún comentario con respecto a los artículos señalados.

Respecto del mecanismo que el proyecto de ley propone para analizar la reforma del actual sistema previsional que administra el BPS, hay una señal implícita; sea que hay un análisis que va al conjunto del sistema y se incorporan algunas dimensiones en el análisis, como la evolución del mercado de empleo, un tema que ha estado en la agenda pública en los últimos dos años de manera permanente.

Este mecanismo se ha aplicado en otros países y, por la forma prevista de funcionamiento, no coincide con otros sistemas que se han implementado en los últimos quince años como, por ejemplo, el diálogo en seguridad social. De todos modos, creo que la norma también prevé escuchar a todos los actores relacionados con el sistema de previsión social.

Hay una integración propuesta -parte de la iniciativa del Poder Ejecutivo al generar el articulado- y una forma de funcionamiento que, en lo previo y, en lo que me es personal, como decía al comienzo, no merece reparos. Después, el funcionamiento de la Comisión podrá articular todos los espacios que se entiendan necesarios y oportunos para escuchar todas las opiniones en relación al tema.

SEÑORA DOMÍNGUEZ (Elvira).- Compartimos lo que ha planteado el presidente. No estamos aquí como un bloque, sino como representantes sociales, pero no a título personal, sino de nuestros representados.

Hemos analizado algunos artículos más de los que se mencionaron. En realidad, hay un capítulo que refiere a seguridad social, pero en distintas partes de la LUC hay artículos que tocan al Banco de Previsión Social: por ejemplo, la modificación de la Ley N° 19.039, prevista en los artículos 99 a 105, y también dentro del capítulo que corresponde al Ministerio del Interior.

SEÑOR AMARO (Sixto).- Saludamos a los señores diputados, y agradecemos la invitación para exponer en el día de hoy, en primer lugar, sobre la Comisión de Expertos.

Sin perjuicio de reconocer el cambio introducido en el artículo, abriendo así la puerta a la representación social, entendemos que no es el mejor camino para procesar una discusión de esa magnitud. El mecanismo para asegurar la participación no se explicita, y corresponderá exclusivamente al Poder Ejecutivo decidir de qué forma se dará lugar a las organizaciones sociales.

Creemos que el mejor método para asegurar este tipo de proceso es el diálogo social amplio, participativo y sin restricciones, más allá de las formales. Reducir exageradamente los tiempos de discusión y de debate, a la vez de reservar al Poder Ejecutivo la forma y el tipo de participación de cada una de las partes, no asegura las garantías que un debate de esta magnitud debe tener. De ese debate debe surgir una propuesta que, sin duda, afectará el futuro de cientos de miles de compatriotas y, por lo tanto, debe contar con un amplio respaldo político y social, mucho más amplio que el mínimo legalmente necesario.

Más allá de las voces disidentes que hemos escuchado, tenemos claro que las conclusiones de los últimos diálogos de seguridad social, en los que participaron el sistema político, los parlamentarios, la universidad, la Organización Internacional del Trabajo, los empresarios, los trabajadores, los jubilados y pensionistas, y sus organizaciones sociales y gremiales, fueron aprobadas -como corresponde- mediante leyes con amplio respaldo interpartidario. Por eso entendemos que ese es el mejor camino.

SEÑOR RUIZ (Ramón).- Nos sumamos al saludo de mis compañeros de delegación.

Compartimos la necesidad de procesar una reforma de la seguridad social. Sin embargo, vemos con preocupación que el camino elegido no es el diálogo social -reclamado históricamente por los sectores sociales de jubilados, empresarios y trabajadores-, y también recomendado y promovido en forma explícita por la Organización Internacional del Trabajo.

A nuestro entender, estos debates que involucran diferentes alternativas no deben quedar en manos de técnicos o especialistas, sino que deben procesarse por el conjunto de la sociedad, a través de la participación de las organizaciones representativas, en un gran diálogo social. Consideramos que la Comisión de Expertos debería trabajar coordinadamente, para acompañar y enriquecer el desarrollo del diálogo social, y no pretender sustituirlo. Somos conscientes de que el camino del diálogo puede ser más lento, más trabajoso y puede implicar más negociaciones, y en caso de alcanzarse acuerdos, supondrá renuncias de todas las partes. De eso se trata la democracia, y esto es particularmente relevante en la seguridad social, que configura un gran pacto social presente y futuro, que requiere ser valorado y cuidado por todos.

Si bien estamos de acuerdo con la creación de un espacio técnico que analice con mayor profundidad la realidad y los desafíos de la seguridad social, nos oponemos a que en esta LUC se adopten ciertas medidas para esquivar el camino del diálogo social que, reiteramos, es fundamental para desarrollar las políticas de seguridad social, que deben ser políticas de Estado.

Por estos motivos, discrepamos con este artículo del proyecto de ley que está considerando la Comisión.

SEÑORA DOMÍNGUEZ (Elvira).- También agradezco esta oportunidad para intervenir en el día de hoy.

En cuanto a los artículos 389 a 394, queremos destacar que realizamos el análisis teniendo como base dos conceptos: por un lado, la importancia del diálogo social y, por otro, la sustentabilidad de la seguridad social.

Con relación al diálogo de seguridad social, queremos referirnos a un párrafo de un reciente y excelente libro del doctor Saldain, *La era de los nuevos viejos*, que refiere a varios riesgos para el éxito de los sistemas. | Todos los riesgos que plantea son importantes, pero hay uno de ellos que queremos destacar, y es el que llama "riesgo político y social". Afirma que el principal ingrediente para atenuar el riesgo social de los procesos de reforma en un medio ambiente democrático es generar un amplio proceso de información y diálogo. Contamos con que así va a ser, y es por eso que el análisis de los artículos 389 a 394 lo hacemos desde una óptica positiva.

Entendemos que la creación de una comisión de expertos en seguridad social es uno de los tantos mecanismos posibles para llevar adelante un proceso de reforma. Es fundamental para el diagnóstico y la elaboración de propuestas, pero también es importante contar con la posición de quienes llevamos el sentir de nuestros representados. A los efectos de buscar una integralidad y facilitar el avance en los consensos, como representantes sociales, quedamos a disposición para aportar y respaldar este proceso de trabajo, fortaleciendo ese imprescindible diálogo social, teniendo como común denominador cuidar nuestro excelente sistema de seguridad social, que fue puesto a prueba en ocasión de la pandemia. Todas las soluciones se

canalizaron a través de la institucionalidad del Banco de Previsión Social. Así que, ¡mucho diálogo genuino para mejorar nuestro sistema de seguridad social, cuidando la institucionalidad del BPS!

SEÑOR REPRESENTANTE GOÑI REYES (Rodrigo).- Voy a hacer una pregunta sobre el último diálogo social, que se desarrolló creo que en 2016. Quisiera saber cuáles fueron las propuestas que se concretaron sobre un tema que a todos nos alarma cuando miramos el aumento del déficit y la necesidad de todos de dar sustentabilidad al sistema.

SEÑOR PRESIDENTE.- No quiero ser descortés, pero la pregunta parece que excede el contenido de la Comisión.

SEÑOR REPRESENTANTE GOÑI REYES (Rodrigo).- No; pregunto sobre el diálogo social porque los señores Ruiz y Amaro hablaron sobre la necesidad del diálogo social. Como hubo uno hace cuatro años, quiero saber cuáles fueron los resultados sobre la sustentabilidad del sistema previsional.

SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).- Vayan mis saludos a una delegación que quiero mucho.

Adhiero a las últimas palabras de la contadora Elvira Domínguez con respecto a la fortaleza institucional del Banco de Previsión Social. En ese sentido, quiero señalar que nosotros -el Frente Amplio-, sin lugar a dudas, bajo el mismo concepto de la necesidad de la reforma, nos habíamos planteado hacerla con un amplio espectro. No conozco -con relación a lo que planteó el diputado- exactamente los resultados de 2016, pero puedo dar la larga lista de los resultados de 2007, cuando fuimos participantes. Constituyó una reforma muy grande en la construcción de los nuevos pilares de la protección social, adecuados a ese contexto, a ese momento, y dando respuesta con las características de que aquí se habló: una amplia participación de todos los partidos políticos, de la academia, de la OIT, de las representaciones sociales. Podemos, después, charlar y comentar todo lo que significó y, además, efectivamente, con cuentas de cuánto costaba cada una de esas reformas.

Luego de eso, viene la propuesta de la Comisión de Expertos, y mi pregunta está directamente dirigida al ingeniero Odizzio, porque el otro día, además, escuchamos a la OIT con respecto a la importancia de los representantes sociales en este debate. Por lo tanto, quisiera saber cuáles son los motivos de que no esté taxativamente planteada la representación social en esa Comisión; o sea, trabajadores, empresarios y jubilados.

SEÑOR REPRESENTANTE SÁNCHEZ (Alejandro).- Damos la bienvenida a un parte muy importante del Directorio del BPS: más allá de que falte la designación de algunos directores, están el presidente y los delegados sociales, lo cual es muy importante para la Comisión.

Nosotros compartimos la idea de que es necesario hacer una reforma de la seguridad social y que se lleve a cabo con la máxima participación posible de todos los actores, en lo que se ha llamado -y que compartimos- "diálogo social". En ese sentido, tenemos mucho acuerdo con lo que se ha planteado aquí en sala.

Quisiera hacer dos referencias, porque esto fue parte del debate en el Senado de la República. Seguimos hablando de comisión de expertos, pero no

tenemos una comisión de expertos en lo que estamos tratando de construir. En el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, la creación de una Comisión de Expertos estaba prevista en el artículo 398; ahora creamos un Consejo Asesor Honorario. El problema es que estos artículos van a merecer modificaciones, porque se modificó el artículo 389, que refiere a la creación de un Consejo Asesor Honorario en Seguridad Social y enumera sus cometidos, tales como analizar las fortalezas y debilidades, la necesidad de brindar una razonable seguridad de ingresos, etcétera. Y en el numeral 5) expresa: "Recabar, en forma preceptiva, la opinión de las diferentes partes interesadas en el sistema previsional, tanto en la etapa de diagnóstico como de recomendaciones". ¿Dónde surge el problema? Me parece que es importante que las autoridades lo conozcan. El problema surge en el artículo 390, sobre la integración, porque dice "la Comisión" cuando estamos hablando de un Consejo Asesor; es decir que ahí vuelve a la Comisión. A su vez, el artículo 391, sobre reglas de funcionamiento, se refiere a las "decisiones de la Comisión de Expertos" cuando, en realidad, lo que creamos fue un Consejo Asesor Honorario. Luego, más adelante en el artículo 391 también se vuelve a hacer referencia a la Comisión. Estos artículos se modificaron producto de un debate en el Senado y, por lo visto, no en la medida en que queríamos.

Comparto la idea del diálogo social necesario, pero naturalmente estos artículos merecen ser modificados, solo por el hecho de la incongruencia de que se crea un Consejo Asesor Honorario y después se hace referencia a una Comisión de Expertos que nunca se creó, y se dice cómo va a resolver, etcétera. Eso ya genera la necesidad de modificaciones en el articulado.

Por otra parte, creo que el Consejo Asesor Honorario no necesariamente tiene que ser técnico, porque lo que se requiere son dos cosas. Primero, debe estar integrado "por quince miembros designados por el Poder Ejecutivo con notoria idoneidad en temas previsionales, demográficos, económicos, legales u otros pertinentes para el cumplimiento de la tarea encomendada, uno de los cuales la presidirá [...]". Naturalmente, podrá haber profesionales, pero cuando se habla de idoneidad, podrán ser también los legítimos representantes de las organizaciones. Y luego dice: "La integración reflejará la diversidad de visiones con respecto al tema de la seguridad social, tanto de las organizaciones sociales como de los Partidos Políticos". Es decir, quizás falte emprolijar también esta redacción, pero lo que se busca es un Consejo Honorario Asesor que tenga una integración diversa que refleje las diferentes opiniones de los partidos políticos, de las organizaciones sociales, que será designado -por supuesto- por el Poder Ejecutivo y que tendrá determinados cometidos. De hecho, tiene uno muy importante: "Recabar, en forma preceptiva, la opinión de las diferentes partes interesadas [...]".

Entonces, comparto la idea, y esto fue parte de una discusión en la que participamos en el Senado en ocasión de tener que ocupar una banca de aquel lado, donde justamente el debate era si se podía promover el diálogo social. | Entonces, si bien en términos generales no quedó recogido el concepto diálogo social, creo que estamos en presencia de un consejo asesor que puede promoverlo con una integración que refleje la diversidad de opiniones. Eso me parece importante, y por ese motivo quise hacer esta introducción.

Por otra parte, también hay alguna incongruencia en el articulado. Por momentos se habla del sistema previsional y por otros, de la seguridad social,

que es un concepto mucho más abarcativo. Me parece que ahí también hay que ajustar. Mi pregunta concreta es si los integrantes del Directorio piensan que se podría introducir algún aporte en el artículo de la creación del Consejo Honorario en el sentido de lo que vienen manifestando sobre el diálogo social.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- Saludo a la delegación del Banco de Previsión Social, que en breve estará integrado en su totalidad.

Quiero destacar dos elementos. El primero, justamente, es la representación variada en su integración. Creo que corresponde destacar el hecho de que cada uno de sus integrantes puede hacer referencia a su opinión en la medida en que la institución como tal no hay fijado posición. El segundo es una aclaración con respecto a lo que decía el señor diputado Sánchez. Este tema fue conversado la semana pasada en la sesión de esta Comisión cuando concurrió el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Justamente, se hizo referencia a la modificación del texto por parte de la Cámara de Senadores desde su ingreso a la Asamblea General hasta su aprobación y a la eventual necesidad de adecuación del artículo 389, sustituyendo "Comisión de Expertos" por "Consejo Asesor Honorario". Se procederá a las debidas actualizaciones en los artículos posteriores y en el título del capítulo. En ese sentido, creo que es importante para nosotros, como Comisión, tener una opinión sobre las bondades y los beneficios de que se llame "Consejo Asesor Honorario" en lugar de "Comisión de Expertos".

SEÑOR REPRESENTANTE SÁNCHEZ (Alejandro).- Voy a hacer una pregunta bien concreta, y si hay directores que entienden que no es momento de responderla, no hay problema. Se refiere al numeral 5) del artículo 389, que dice: "Recabar, en forma preceptiva, la opinión de las diferentes partes interesadas en el sistema previsional, tanto en la etapa de diagnóstico como de recomendaciones". Quiero saber la opinión de las delegaciones sociales sobre ese numeral que encomienda a la Comisión Honoraria convocar en forma preceptiva a un diálogo social, a efectos de recabar la opinión de las diferentes partes interesadas.

SEÑOR ODIZIO (Hugo).- Voy a tratar de resumir las referencias que hicieron los señores diputados.

Creo que el artículo 389, al referirse a un Consejo Honorario, introduce una modificación que genera por lo menos cierta confusión y, en lo personal, considero habría que volver al concepto de Comisión de Expertos. En lo previo al ingreso a sala, entre los directores decíamos que si estos expertos actuaran de forma honoraria, quienes provengan del sector privado no estarían en pie de igualdad con quienes lo hagan del sector público, que podrían ser eximidos de sus tareas habituales. En este sentido, la redacción inicial parecía más adecuada. El hecho de que se trate de una Comisión de Expertos con idoneidad en la materia no me parece óbice para que se dé participación y se escuchen múltiples opiniones con relación a este tema.

Se señalaban los resultados de los anteriores Diálogos de Seguridad Social, y voy al del año 2007, que quizás por estar más lejos en el tiempo es del que menos recordamos sus conclusiones. Ese diálogo dio lugar a la Ley N° 18.395, que se ha cuestionado no solo desde algunos partidos que hoy integran la coalición de gobierno -en aquel momento el Partido Nacional se

retiró del diálogo-, sino también por parte del anterior equipo económico, que señaló lo que había generado en términos de subestimación de las proyecciones. O sea que el diálogo asegura la participación, pero no el resultado, y este es el ejemplo más claro. La participación puede asegurarse con otros instrumentos como, en este caso, la Comisión de Expertos, que según se establece en el numeral 5) del artículo 389, exhorta a convocar a todos los actores que intervienen o están vinculados a esta materia. Me parece importante el análisis multidimensional de este tema. Creo que su integración numerosa -y por lo que se ha dicho en lo previo cuando se hizo referencia a este instrumento, con participación de todos los partidos políticos y no descarto que también con algunos actores sociales- va a permitir escuchar las diferentes opiniones en la materia.

Por otra parte, no hay impedimentos en cuanto a que organismos internacionales como la OIT y otras organizaciones de carácter multilateral que han trabajado mucho participen asesorando en el análisis de un tema que es por demás complejo. Traté de sintetizar todos los comentarios previos en estas respuestas.

SEÑOR RUIZ (Ramón).- Comparto lo que el presidente intentó hacer al principio del debate en cuanto a centrar la discusión en el proyecto de ley de urgente consideración y, en particular, en los artículos relativos a la seguridad social, porque sería injusto hacer una evaluación de lo que pasó en los diálogos de 2005, 2010 y 2015. No alcanzaría el tiempo de esta Comisión para hablar de todas las cosas que ocurrieron y las conclusiones a las que se llegó en cada uno de esos diálogos. Por lo tanto, por respeto al tiempo que tenemos en esta Comisión, no voy a responder la pregunta del señor diputado Goñi, porque la respuesta sería muy extensa. Sin duda, se trata de momentos históricos diferentes. En 2005 salíamos de una crisis muy profunda, y se dieron respuestas paramétricas para el sistema de seguridad social. Hubo que corregir algunos parámetros que hacían que miles de uruguayos no tuvieran derecho a la seguridad social.

En el segundo diálogo, hubo respuestas un poco más estructurales que intentaron solucionar aspectos que tenían que ver con cosas que habían quedado pendientes, y en el tercer diálogo, producto de una situación económica complicada, las prioridades del país fueron otras. Yo hubiese querido que en el período anterior se hubiese discutido la reforma de la seguridad social; nuestro sector, el de los trabajadores, reclamó diálogo para una reforma estructural del sistema de seguridad social, pero lamentablemente no se pudo concretar eso.

Para nosotros, el diálogo no tiene que ver solamente con los temas que se van a tratar, sino también con la metodología. Tiene que ser un momento en el que se debata e intercambie; un momento para propuestas y para tratar de llegar a acuerdos que luego se lleven a la práctica. En una Comisión de Expertos no se aseguran estas cosas, y no es lo mismo dejar planteado por escrito o en alguna intervención muy breve qué pensamos los sectores sociales sobre la seguridad social, para que lo interpreten técnicos y especialistas. No compartimos lo que establece este artículo, porque no brinda garantías para que se procese un diálogo de verdad. Las experiencias son diferentes y tenemos distintas valoraciones sobre los resultados, y algo que para unos pueda ser muy positivo, para otros quizás no lo sea. || Nosotros participamos

en los tres diálogos; no nos retiramos de ninguno, como forma de comprometernos con esa causa. Yo he escuchado que uno de los temores tiene que ver con evitar los planteos corporativos. En ninguna de estas instancias en las que hemos discutido el futuro de la seguridad social han salido planteos corporativos de parte de estas tres representaciones presentes hoy acá.

Estamos convencidos de que el diálogo social es la herramienta, porque la seguridad social involucra a toda la sociedad; no es un problema solamente de los partidos políticos; no es un problema que tengan que analizar solamente los técnicos y especialistas, sino que es un tema que tiene que analizar el conjunto de la sociedad, sin excluir a nadie. No creo conveniente que la Comisión de Expertos recabe la opinión de los sectores sociales y después la interprete, sin posibilidad de intercambiar o buscar acuerdos.

Nosotros vamos a jugar en la cancha que haya que jugar. Veremos qué pasa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Concuero absolutamente con su expresión; debemos limitarnos al texto en discusión. Advierto que estamos en la primera parte del debate y que aún no llegamos a la discusión del punto final. Tenemos que recibir otra delegación en la mañana de hoy. Por lo tanto, pido concreción; realicen preguntas, sin contextualizaciones ni fundamentaciones.

SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).- Simplemente, quiero decir dos frases relacionadas con algo tan contundentes como lo que dijo el amigo Odizzio, vinculadas con el diálogo social de 2007.

El dialogo social de 2007 constituyó uno de los pilares a posteriori de lo que fue el plan de equidad. Un conjunto de leyes que fueron votados aquí permitieron el acceso al derecho a la seguridad social a miles de personas que de otra forma no lo hubieran tenido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se pasa a considerar el asunto relativo a la elección de los directores sociales del BPS.

SEÑOR ODIZZIO (Hugo).- Aunque suene un poco arrogante, de todos los que estamos en esta sala y de los que están afuera, al único que no le comprenden los generales de la ley de este artículo, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 195 de la Constitución, es a quien habla. Yo no puedo ser candidato en esta elección del BPS del año próximo, porque tengo un impedimento constitucional, y aunque renunciara hoy, no podría serlo. Hablo con esa tranquilidad.

El director Ruiz me acota que hay un dictamen de la Corte Electoral que permite que los directores electos en el Directorio del BPS puedan ser reelectos sin que exista el impedimento establecido en el artículo 195 de la Constitución. Este artículo refiere a los directores designados, que son los cuatro con la venia del Senado. Por tanto, como yo soy designado y no electo, no puedo ser candidato en estas elecciones.

Este artículo lo que hace es volver al texto original de la Ley N° 16.241, que organiza las elecciones de los directores sociales conforme al mandato que hay en la Constitución de 1966 sobre la integración del Directorio.

Yo llevé adelante el proyecto de conformación de los padrones en el BPS en prácticamente todas las elecciones que se han realizado, por lo cual conozco lo que es el armado de esa elección. La Ley N° 19.786, que se aprobó en setiembre del año pasado, ordena múltiples aspectos que eran una contrariedad a la hora de conformar los padrones y de poner en práctica ciertos instrumentos, como la representación de las empresas -había un tema con apoderados muy complejo-, además de fijar un plazo diferente para la realización de las elecciones. Había un mecanismo de puesta en vista de los padrones que se realizaba en la temporada estival y, realmente, el ejercicio del derecho de los votantes a comprobar si estaban o no habilitados, era muy complejo de ejercer.

Todo eso se corrige con esta ley que acabo de mencionar, pero se introduce una modificación vinculada con el requerimiento simple y concreto, que en un solo párrafo resumía el artículo 14 de la norma original, y que tiene que ver con el 1% de los habilitados.

Al respecto, voy a hacer una acotación.

Para postularse a presidente de la República se precisan quinientas personas que firmen, y para postularse a representante del BPS se precisa el 1% de los habilitados. En el caso de los trabajadores estamos hablando de más de 8.000 firmas, y en el caso de jubilados y pensionistas de más de 5.000. Quiere decir que el requisito del 1% fijado en la norma original era exigente. De aprobarse el artículo que viene propuesto en la ley de urgente consideración quedaría sin efecto la modificación aprobada el año pasado, que agregó una cantidad de requisitos. En realidad, la representatividad de los directores sociales electos en forma directa la dan las urnas, no el hecho de agregar condiciones y exigencias para ser candidatos. Entonces, la norma vuelve a su expresión original. No creo que se pueda cuestionar la legitimidad de los directores que me acompañan porque ellos fueron electos precisamente con esa norma que ahora se quiere modificar. Tampoco se puede decir que aquel instrumento era inapropiado, -y que hoy está procurando volver a su redacción original-, porque permitió que los directores que me acompañan fueran electos. O sea que creo que es un instrumento legítimo.

SEÑOR AMARO (Sixto).- Los jubilados y pensionistas tenemos posición sobre la forma en que se eligen los representantes sociales. Se trata de una ley que recientemente fue modificada y que contó con el respaldo político de diversos sectores, además de la conformidad de los tres representantes sociales del Directorio del BPS. Creemos que la ley, tal como está, brinda garantías democráticas suficientes que no son para nada exageradas.

¿Es acaso demasiado pedir que para poder ser candidato, se deba representar a una organización social, gremial de alcance nacional con personería jurídica, al menos con tres años de antigüedad? Si lo equiparamos con la elección de representantes nacionales, veremos que la norma, tal cual está no parece descabellada de ninguna forma.

Por otra lado, permite asegurar que quienes pugnen por ese lugar lo hagan bajo una representación social real, y cuenten con el suficiente respaldo, no solo de firmas, sino de una organización formal que nuclea a trabajadores, empresarios, o jubilados y pensionistas, como la Onajpu, que tiene 157

asociaciones filiales a nivel nacional, y cuenta con más de veintisiete años de vida.

Finalmente, hay una diferencia filosófica con respecto a esta propuesta, que radica en la forma de entender una representación social y al movimiento social y gremial en su conjunto. | En nuestra concepción, estos movimientos sociales y gremiales deben aglutinarse en la diversidad de opiniones para fortalecer su unidad y no fraccionarse en divisiones innecesarias que disminuyan su peso y su fuerza colectiva.

SEÑORA DOMÍNGUEZ (Elvira).- También tenemos posición respecto de este artículo 395, que se basa en la misma concepción: la defensa del diálogo, no porque pensemos que el diálogo es una entelequia maravillosa que soluciona todo, sino porque creemos que es imprescindible cuando se habla de seguridad social.

En ese sentido, volver al régimen anterior definido por el artículo 14 de la Ley N° 16.241, que cambió la solución planteada en el artículo 10 de la Ley N° 19.786, que fue producto de una ardua negociación entre todos los actores involucrados y se requirió consulta técnica, por ejemplo, a la Corte Electoral, a nuestro entender, es un error, porque en esa modificación no solo participaron los técnicos y los directores sociales, sino nuestros representados, los empresarios, que fueron convocados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En ese momento participaron el entonces presidente de la Cámara de Industrias del Uruguay, el de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, la Asociación Rural del Uruguay, es decir, las denominadas "veinticuatro Cámaras", que hoy avalan aquella modificación. Es decir, esa modificación se hizo en el marco de un diálogo.

¿Hubo acuerdo en todo lo planteado? Seguramente no. ¿Se sabe si va a funcionar este régimen, si va a ser mejor que el anterior? Tampoco, porque recién se va a aplicar en noviembre de 2021.

Entonces, nos parece que no está bien que el Poder Legislativo cambie lo que se logró en el marco de un acuerdo.

Si el problema es que se piden pocos o muchos votos para acceder a este espacio, como representante de los empresarios que llevo tres períodos integrando el Directorio del Banco de Previsión Social, puedo decir que seguramente es mucho más cómodo el marco establecido en la Ley N° 16.241, que ya lo conozco, porque no sé cómo me puede llegar a ir en este nuevo diseño.

Por lo tanto, creo que primero habría que evaluarse en noviembre de 2021 para saber si el régimen fue mejor o peor, y a partir de ahí hacer las modificaciones pertinentes.

Reitero que a la solución prevista en la Ley N° 19.786 se llegó en el marco del diálogo más amplio posible; más amplitud no existe, porque eran largas reuniones, al estilo OIT, midiendo cada palabra.

En síntesis, nuestra posición es la defensa de un diálogo genuino.

SEÑOR RUIZ (Ramón).- Como se habrá podido apreciar, los tres directores sociales del Banco de Previsión Social tenemos una posición única: defender el régimen previsto en la Ley N° 19.786, que fue el resultado de un diálogo de las

organizaciones representativas. En cambio, en este proyecto de urgente consideración, sin diálogo y sin consulta, se quiere volver para atrás.

Los artículos referidos establecen los requisitos de representatividad, de acuerdo con las normas de la Organización Internacional del Trabajo, que deben cumplir las organizaciones sociales que presenten listas para integrar el Directorio del Banco de Previsión Social.

El proyecto incluye a votantes que antes no tenían derecho a elegir a los representantes sociales para integrar el Directorio del Banco de Previsión Social. Como se recordará, al otro día de cada elección del Banco de Previsión Social siempre salían actores -incluso representantes políticos- a decir que la elección del Banco de Previsión Social era un desastre, porque había gente que votaba y otra que no, que había gente que estaba trabajando y no podía votar. Basta recordar los artículos de los diarios al otro día de cada elección preguntando por qué había trabajadores que en ese momento estaban en actividad y no podían votar y otros que no estaban en actividad que tenían que ir a votar. Se cuestionaba por qué había una lista única en el sector empresarial, y los empresarios tenían que ir a votar, pero en las elecciones anteriores se criticó a los trabajadores porque teníamos una lista única.

Con este nuevo régimen que se pretende establecer para elegir a los representantes sociales del Banco de Previsión Social, la Corte Electoral podrá designar al representante sin necesidad de tener en cuenta un orden, olvidando el gran consenso que hubo a nivel de las 24 cámaras, de las 157 organizaciones que representan a los jubilados y de la organización social más importante del país, el PIT-CNT. Asimismo, en ese consenso también se contemplaron algunas observaciones de la Corte Electoral y se cambió la fecha del cronograma electoral, además de establecerse criterios de representatividad, entre otras cosas.

Este modelo de participación en el Directorio del Banco de Previsión Social tiene un valor muy importante, porque cada representante tiene que responder a alguien. Por ejemplo, si yo junto 8.000 firmas, no puedo responder a los 8.000 firmantes, convocarlos a una plaza y decirles qué estoy haciendo en su representación como director del Banco de Previsión Social. Nos parece que hay que tener organizaciones representativas que hagan un control social. Es decir, no somos autónomos ni podemos actuar sin rendir cuentas a las organizaciones, valor que para nosotros es muy importante.

Destacamos especialmente este aspecto por la importancia que tiene contar con portavoces sociales fuertes y representativos de la sociedad, que no estén en esos lugares representando otros intereses.

Tanto este tema como el anterior no son urgentes. En el caso anterior decíamos que la reforma era necesaria, pero no urgente, y por eso no debería estar incluida en este proyecto. Asimismo, el cambio de régimen de elección de los representantes sociales en el Banco de Previsión Social tampoco es urgente, porque las elecciones del Banco de Previsión Social son en noviembre de 2021, y porque ni siquiera se aplicó el artículo 10 de la Ley N° 19.786 para decir que no sirvió, como recién dijo la compañera Elvira Domínguez.

En realidad, no entendemos por qué se quiere modificar este artículo, cuál es el interés de proponer esta reforma sin consultar, sin dialogar. Por eso,

los tres representantes sociales estamos en contra del artículo 395 y pensamos que se tiene que retirar del proyecto de ley de urgente consideración.

SEÑOR REPRESENTANTE PASQUET (Ope).- El señor Ruiz recién afirmó que de aplicarse el nuevo régimen previsto en el artículo 395 no habría cómo rendir cuentas a las miles de personas que hubiesen firmado para habilitar una candidatura al Banco de Previsión Social, pero el artículo dice: "En cada uno de los órdenes podrán registrar listas para la elección las organizaciones con personería jurídica que representen a electores del orden respectivo y un número de electores no inferior al 1% (uno por ciento) de los habilitados para votar en cada orden". O sea, la organización debe tener personería jurídica, lo que implica órganos: una autoridad ejecutiva, una asamblea, etcétera. Además, el candidato propuesto por cualquier organización podría o debería -en su caso- rendir cuentas ante los órganos de esa persona jurídica. Entonces, quiero saber por qué dice el señor Ramón Ruiz que implícitamente no es así y que la única forma de rendir cuentas sería convocando a los firmantes en la plaza. ¿Por qué no sirve referirse a los órganos propios de la persona jurídica?

SEÑOR REPRESENTANTE SÁNCHEZ (Alejandro).- Quiero agregar que la contadora Elvira Domínguez, representante de los empresarios en el BPS manifestó que tenía comentarios sobre otros artículos del proyecto de ley que a nosotros nos interesan. Entonces, antes de que se retire la delegación, me parece importante escuchar esas explicaciones.

SEÑOR RUIZ (Ramón).- Acá se mencionó que era muy exigente la presentación de las ocho mil firmas. Sucede que uno puede venir en representación de alguna organización social con personería jurídica o juntar ocho mil firmas. Si miramos el artículo que quedaría vigente, podremos ver que se habla del 1% del padrón.

Cuando una organización social se presenta no tiene la necesidad de juntar las firmas; solo alcanza con la representación que establece el artículo. Entonces, si una persona solo se presentara con las firmas -avalando su presentación como candidato-, no sería práctico el tema de la rendición de cuentas. Por ello hacíamos la mención a las ocho mil firmas o al 1% del padrón.

Quizás haya que cuestionarse si el señor presidente de la República, con quinientas firmas, podría llegar a ser presidente.

SEÑOR ODIZZIO (Hugo).- Ya lo mencioné, pero quizás haya quedado inadvertido. La representación no la da las ocho mil firmas ni ser una organización de alcance nacional, sino las urnas. Todos los trabajadores habilitados votan y, en ese acto, manifiestan quiénes entienden que los representan mejor en sus intereses como trabajadores afiliados al BPS. No es un tema de representatividad otorgada a través de los mecanismos que la ley disponga. La representatividad la da las urnas. La ley habilita las candidaturas. Entonces, me parece que estamos confundiendo los términos.

Está muy bien la apreciación del señor diputado Ope Pasquet porque la ley exige -no entiendo por qué el señor director Ramón Ruiz señala solo lo relativo a las firmas- personería jurídica más las ocho mil firmas. No es alguien que pasa con ocho mil firmas por la puerta de la Corte Electoral, en la calle Ituzaingó, y ya es candidato; hay todo un mecanismo.

En definitiva, la representatividad la dan las urnas; la norma establece qué requisitos debe cumplir quien quiera ser candidato. Eso es lo que se entiende del articulado de la Ley N° 16.241.

SEÑORA DOMÍNGUEZ (Elvira).- Nosotros comenzamos diciendo que había dos conceptos que nos habían movido en el análisis: uno, el diálogo, y el otro -no menos importante-, la sustentabilidad de la seguridad social. ¿Por qué decimos esto? Porque la sustentabilidad no va a depender exclusivamente de una futura reforma, sino de la responsabilidad de la gestión del instrumento que haga el Banco de Previsión Social y también de la responsabilidad por parte de quienes legislan al momento de crear nuevas prestaciones, aprobar prórrogas de seguro de paro o exoneraciones ya que, previamente a realizarlo, deberían estimar su costo y establecer las fuentes de financiamiento genuina.

Dicho esto, nos preocupan los artículos 99 al 101, que están dentro del capítulo referido al Ministerio del Interior. Inclusive, nos preocupa el artículo 105, pero no refiere a la seguridad social sino al Inefop.

Los artículos 99 al 101 sustituyen el artículo 3° de la Ley N° 19.039, que tiene que ver con la pensión para las víctimas de delitos violentos. En este caso, se amplía el elenco de delitos tipificados -llegando a la tentativa- y los beneficiarios, y se flexibiliza el grado del daño físico -total o parcial- de la incapacidad generada como consecuencia de haber sido víctima de algunos de los delitos previstos en la norma, pero no se indica -grave error- durante cuánto tiempo se va a cubrir esa incapacidad parcial; pueden ser meses o años. No se dice si el monto que se va a pagar en caso de una incapacidad parcial es menor o igual que una incapacidad total.

No vamos a entrar en los temas vinculados con las disposiciones específicas del Código Penal porque, evidentemente, nuestros funcionarios no los manejan.

En cuanto al fondo del tema, más que una prestación de seguridad social -por eso no está en el capítulo de la seguridad social-, estamos ante una indemnización reparatoria que debería financiarse con rubros del Ministerio del Interior y no del BPS. O bien se establece en la norma que el Ministerio se hará cargo de los gastos incurridos o debería crearse un seguro en la órbita del Banco de Seguros del Estado para indemnizar a las personas víctimas de estos delitos que ocurren, de pronto, por la ineficiencia del Ministerio del Interior. Reitero esto porque lo dije así cuando en 2012 se creó esta prestación

Actualmente, esto supone un poco más de US\$ 1.000.000, pero ese es dinero de menos que tiene la seguridad social y del que no deberían hacerse cargo los trabajadores ni los empresarios.

Por otra parte, quiero referirme a un artículo dentro del capítulo del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Hablo del artículo 226, que refiere a las exoneraciones de los aportes jubilatorios. Es bienvenido el estímulo a la creación de empresas, pero es muy fácil también para el Ministerio de Industria, Energía y Minería proponer esta solución pues la termina pagando otro. ¿Quién? El Banco de Previsión Social. Además, se establecen causales para el cese del estímulo de la exoneración, algo que nos parece razonable.

Quiero agregar una causal de cese, es decir, cuando se deja de pagar. Entendemos que si se deja de pagar por un período mayor a dos meses, deberían perder esa exoneración.

Entonces, entendemos que el estímulo a cualquier actividad no debe ser un costo que afecte la sustentabilidad de la seguridad social. En este segundo caso de las exoneraciones, debería establecerse como una afectación a rubros del Ministerio de Industria, Energía o Minería o a la Agencia Nacional de Desarrollo.

Del mismo modo -no estamos innovando-, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca estimula a los pequeños productores familiares con la exoneración de sus aportes patronales, y nos hace el traspaso de rubros correspondiente. También el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según la ley de empleo juvenil, establece una exoneración de aportes y nos hace el traspaso de los fondos. Por lo tanto, pedimos que con respecto a los artículos 99 al 101 -relativos a la pensión reparatoria de la Ley N° 19.039- el Ministerio del Interior haga el traspaso de aportes que surjan de su aplicación. En el mismo sentido, para el caso de la exoneración de aportes patronales para las micro y pequeñas empresas, solicitamos que sea financiada por el Ministerio de Industria, Energía y Minería o la ANDE.

Si queremos que el BPS sea sustentable, cada que vez que planteemos este tipo de propuestas debería venir acompañada con la financiación genuina.

SEÑOR ODIZZIO (Hugo).- Entiendo la posición de la directora Elvira Domínguez, y la comparto en algunos aspectos, sobre todo, en que se debería explicitar las exoneraciones, que no figuren como una diferencia en la cobertura de los flujos corrientes del BPS y se definan como subsidios. Me parece que eso daría más transparencia a los números del BPS.

En particular, en estos artículos que se citaron, el financiamiento estaría con cargo a Rentas Generales, como tantas otras prestaciones que hoy están siendo sostenidas por ese recurso de manera genuina, por ejemplo, todas las que no son contributivas.

Quería hacer una mención porque me tocó conocer de cerca este tema. Los funcionarios del BPS no tienen que dictaminar cuál es el hecho generador de este beneficio conforme a esta ley, se deduce del expediente judicial. Lo que ocurría era, por ejemplo, que una señora víctima de arrebato podía permanecer veinte días internada en un CTI, y el expediente judicial se iniciaba como arrebato. Si fallecía, el cambio de la carátula implicaba un procedimiento muy complejo a nivel judicial para que figurara como homicidio.

Lo que aquí se está tratando de resolver son aspectos netamente procedimentales y, por eso, tiene un trasfondo más de ejercicio del derecho que de cambiar el acceso. Sin perjuicio de ello, se debería considerar la situación de fondo que señalaba la directora Elvira Domínguez, pues sería bueno que esto no se reflejara como un déficit de la seguridad social, sino como una transferencia para este programa en particular.

SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).- Antes que nada, quiero decir que es un gusto recibirlos.

Voy a hacer una consulta que tiene que ver con artículos de otro capítulo.

En el capítulo vinculado a la normativa de vivienda hay artículos vinculados a los conjuntos habitacionales que se construyen para jubilados y pensionistas contributivos del Banco de Previsión Social. Hay una situación que se arrastra desde hace décadas en la periferia debido a soluciones de construcción muy pobres. El Banco de Previsión Social y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente han hecho un esfuerzo en los últimos años para revertir eso. Según nos explicaron, estas viviendas estarían pasando al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para que poblaciones con otras características puedan acceder efectivamente a ellas.

Deseo saber si esto va a afectar a quienes tienen créditos laborales. Recuerden que esto tiene que ver con empresas que quebraron, desaparecieron, que nunca terminaron esas obras. Quiero tener la certeza de que esto no va a generar un perjuicio a trabajadores que mantengan algún crédito. No sé si esto fue lo que inspiró este artículo.

SEÑOR ODIZIO (Hugo).- No puedo decir cuál fue el espíritu del promotor de la iniciativa; no conozco el origen del artículo. Tampoco me queda del todo claro el alcance, en la medida en que las unidades habitacionales son parte del patrimonio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que es el propietario mientras las construye, y después las transfiere.

¿La señora diputada quiere saber si en esa transferencia los trabajadores que tienen créditos laborales estarían perdiendo? No me quedó claro el alcance de la consulta.

SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).- Lo que se estableció fue que para regular esos núcleos habitacionales de la periferia, que tienen situaciones complejas -eso lo conocemos todos y ustedes, particularmente-, se pasarían a otros programas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, aunque la propiedad es del Banco de Previsión Social

Pero, muchas empresas desaparecieron y dejaron trabajadores con reclamos pendientes. Como esas viviendas no tienen el último certificado especial, no pueden pasar a pleno dominio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para ser readjudicadas.

Cuando consultamos esto al Ministerio, no obtuvimos respuesta, y por eso les trasladamos esta inquietud a ustedes.

Queremos tener la certeza de que los trabajadores que tienen acciones judiciales iniciadas desde hace larga data no pierdan por esta circunstancia, que resuelve una parte del problema, derechos laborales, créditos o litigios que tienen aún con los representantes legales de esas empresas.

SEÑOR ODIZIO (Hugo).- No veo inconveniente en que eso se mantenga e, inclusive, creo que podría ser objeto de la reglamentación.

Quiero dar la tranquilidad de que el BPS no va a limitar los derechos de esos trabajadores, pues no es la vocación del organismo, que procura usualmente lo contrario.

Quiero señalar un detalle. Hace unos años se dispuso por parte del Directorio una serie de definiciones y acciones a nivel de las viviendas que en algún momento tenían un problema de traslado de dominio, porque a todas ellas se le fueron agregando mejoras, que de pronto no están regularizadas o lo están en una forma que no es la que se exige en el ámbito de ATYR. El BPS ha sido flexible en regularizar las viviendas al momento de la transferencia de dominio, y van a encontrar que hay más metros de los que inicialmente fueron otorgados.

SEÑOR REPRESENTANTE SÁNCHEZ (Alejandro).- Quiero dejar una constancia.

En cuanto a la Ley N° 19.786, que se pretende modificar con estos artículos, se decía aquí por parte de las delegaciones sociales que había sido fruto de un acuerdo. Quiero decir también que esta ley fue votada por unanimidad en general en la Cámara de Diputados. Algunos artículos fueron cuestionados, pero no los que estamos analizando hoy.

SEÑOR REPRESENTANTE POSADA PAGLIOTTI (Iván).- Quiero dejar constancia de que no acompañamos ni en la discusión en el Senado ni en la Cámara de Diputados el artículo que refiere a los porcentajes en materia de firmas que se deben acompañar. De hecho, lo fundamentamos en el sentido de que a los partidos políticos se les piden quinientas firmas para legitimarse ante la Corte Electoral, mientras que a los trabajadores para presentar una lista ante el Banco de Previsión Social, se les está pidiendo un porcentaje mucho mayor.

Esa fue la razón por la cual no acompañamos, ni siquiera en sus orígenes, esta norma que ahora se pretende modificar, flexibilizando en algo la exigencia para presentar listas de candidatos por las organizaciones sociales ante el Banco de Previsión Social.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- Para que no conste un error en la versión taquigráfica, quiero decir que el porcentaje de firmas que se exige para legitimarse en la Corte Electoral es el 0,5 ‰; al día de hoy, equivale a 1.350.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la visita de la delegación del Banco de Previsión social y su exposición.

(Se retira de sala la delegación del Banco de Previsión Social)

(Ingresa a sala una delegación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo)

—Damos la bienvenida a la delegación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, integrada por la señora directora, doctora Mariana Mota; el señor director, doctor Wilder Tayley, y los asesores técnicos, señores Martín Prat, Carlos Montesano, Daniel Díaz y Jorge Surraco.

Disponemos de una hora para escuchar la exposición que deseen realizar.

SEÑOR TAYLEY (Wilder).- Buenos días a todos y todas.

Agradecemos la posibilidad de hacer esta presentación ante esta comisión especial.

Los señores representantes ya conocen el mandato de la institución por lo que no vamos a abundar acerca de eso.

Esta presentación, que dividiremos con mi colega Mariana Mota -que durará entre treinta y cinco y cuarenta minutos porque cubriremos varios temas-, refleja únicamente algunos de los aspectos del tercer informe que elaboró la institución acerca del proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración. Ese informe fue remitido a esta comisión en días pasados. El primer informe había sido elaborado con vistas a la comparecencia a la comisión especial del Senado y se concentraba, especialmente, en disposiciones que se refieren a la seguridad pública. El segundo ampliaba las consideraciones a otros aspectos del proyecto y en el tercero -que es este- se actualizan referencias y análisis, en virtud de las modificaciones que aprobó el Senado.

Junto al tercer informe, los señores representantes van a encontrar dos notas con las consideraciones de la doctora Blengio acerca de dos temas del proyecto de ley, que son el derecho de huelga y el régimen de adopciones. Con excepción de los artículos referidos a estos temas, la posición de la institución es unánime en cuanto al proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración.

La institución entiende que en el proyecto hay disposiciones que tienen consecuencias directas sobre derechos fundamentales, en particular en los siguientes temas: seguridad pública y garantías, protección a la libre circulación y derecho a la manifestación pacífica, derecho de huelga, derecho a la libertad y prisión preventiva, derecho de acceso a la información y secretaría de inteligencia, derechos ambientales y reglamentación de áreas protegidas, derecho a la vivienda y normativa de desalojos, y derechos de la infancia y adopciones.

Todos estos temas están desarrollados en el tercer informe, pero aun así nosotros reconocemos que, como este es un proceso dinámico, es posible que algunas de nuestras consideraciones hayan sido superadas por el debate de esta Comisión.

En algunos temas, la institución reconoce que se han introducido modificaciones a los textos, algunas de las cuales podrían mitigar -aunque parcialmente- el impacto de esas disposiciones sobre los derechos humanos. Por ejemplo, fueron excluidos tres de los nueve verbos nucleares que definían la conducta delictiva del propuesto artículo 11, relativo al agravio a la autoridad policial, o la modificación en el propuesto artículo 52, acerca de la conducción de personas eventualmente implicadas, en el que se suprimió la posibilidad de conducción de testigos, que había sido originalmente contemplada.

Pero también se introdujeron modificaciones más gravosas para los derechos humanos, como el aumento del límite de la pena -en el ya mencionado artículo 11-, en este caso de doce a dieciocho meses.

En todo caso, para evaluar la conformidad de la legislación propuesta con la normativa vigente, la institución continuó usando las referencias legales de su mandato, que son la Constitución y el derecho internacional acerca de

los derechos humanos, teniendo en cuenta que sus consideraciones tienen, fundamentalmente, un sustrato empírico, es decir que están basadas en la experiencia de la institución en la recepción de denuncias y en el monitoreo de campo acerca de las conductas del Estado.

El primer tema, acerca del cual se generaron preocupaciones, es el de la legítima defensa. Como ya habrán escuchado los señores representantes, la legítima defensa es un instituto complejo y de muy difícil análisis en abstracto, y extiende un permiso excepcional para el uso de la fuerza de una persona, fuerza que incluso puede llegar a ser letal. Para que el ejercicio sea legítimo, se requieren tres elementos: que exista una agresión ilegítima, que en la defensa se utilice un medio que sea racional para impedir o repeler el daño y que la agresión no sea provocada. Una vez que están verificados esos requisitos, se exime al perpetrador de la pena.

Tenemos tres preocupaciones respecto a la legítima defensa, que voy a reseñar muy rápidamente. La primera es que el artículo propuesto afecta un elemento sustancial de la legítima defensa, cuando expresa que: "Cuando la defensa deba ser ejercida respecto de cualquier derecho de contenido patrimonial, la racionalidad deberá ser apreciada con prescindencia de que no haya existido o ya hubiera cesado una agresión física a la persona que se defiende". Como decíamos, la disposición afecta un elemento sustancial de la legítima defensa, que es la actualidad o inminencia de la agresión que se repele. Si la agresión física cesó o no existió, no corresponde habilitar el ejercicio de una defensa agresiva, ya que debe prevalecer el deber de protección del Estado por medio de sus diversos institutos. Al mismo tiempo, parece consagrarse una prevalencia del derecho a la propiedad sobre el derecho a la vida o a la integridad física al habilitar la legítima defensa cuando se vea vulnerado el patrimonio, aunque no se haya verificado o haya cesado la agresión física. Nosotros entendemos que el derecho a la vida, como derecho fundamental, debería prevalecer en este caso frente al derecho a la propiedad.

Entendemos que, de aprobarse este texto, se incorporaría una disposición regresiva en el ordenamiento jurídico con respecto a la jurisprudencia uruguaya, la cual considera como requisito el peligro para la persona que se defiende, sino que además creemos que se debilitan en cierta medida las garantías al derecho a la vida y a la integridad física.

La segunda preocupación sobre la legítima defensa es la relativa a la extensión de lo que se considera dependencias, adonde entra el individuo, de quien uno se defiende. Consideramos preocupante que el proyecto a estudio extienda el concepto de dependencias a áreas tales como galpones, instalaciones o similares que formen parte del establecimiento en zonas suburbanas o rurales.

Resulta particularmente gravoso entender que, un predio rural que puede contener varias edificaciones a distintas distancias del edificio considerado como casa habitación, pueda ser parte de las dependencias a ser comprendidas dentro de la definición de legítima defensa.

Además, hay que señalar que la expresión "o similares" extiende, sin otro límite, que es la casuística -siempre variable-, la presunción dada por la ley que habilita la consideración de esta causa de justificación.

La tercera preocupación es la extensión de la legítima defensa, que es un instituto propio de los conflictos entre particulares, a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Vemos con preocupación esta ampliación.

El texto establece expresamente que se entenderá legítima defensa -y por lo tanto, verificados los tres requisitos a que hacía referencia- la actuación de un funcionario policial o militar, y cito: "[...] en ocasión o con motivo del cumplimiento de sus funciones, repele una agresión física o armada contra él o un tercero, empleando las armas o cualquier otro medio de defensa en forma racional, proporcional y progresiva, en cuanto eso sea posible, y en las mismas circunstancias agote previamente los medios disuasivos que tenga a su alcance, sin perjuicio de la prueba en contrario".

La inclusión de la frase "en cuanto sea posible" resulta de una generalidad e imprecisión tales que prácticamente quita sentido a la anterior referencia a los principios de racionalidad, proporcionalidad y progresividad, que configuran los estándares aceptados internacionalmente en el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado.

El personal encargado de hacer cumplir la ley cuenta con una normativa que le indica los casos y condiciones en que es legítimo el uso de la fuerza, incluyendo las armas de fuego.

El personal policial, que debe recurrir al uso de la fuerza legítima como parte de sus labores profesionales, actúa en cumplimiento de la Ley de Procedimiento Policial, que es estricta en las causas de justificación, a los efectos de no incurrir en desviaciones o abusos de poder. Estos funcionarios ya están amparados por ley cuando usan la fuerza en ejercicio de sus funciones. Por ende, fuera de esos casos, las acciones de violencia que desborden las hipótesis legales deberían ser examinadas por la Justicia.

Entendemos que la normativa vigente es generalmente adecuada a los estándares internacionales y, sobre todo, al Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley de Naciones Unidas, así como los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego.

Otra área de preocupación general es la que se refiere al debilitamiento de garantías individuales en los procedimientos policiales.

Los contenidos del proyecto de ley referidos a la legislación profesional policial, en general, exhiben una tendencia a la concentración y aumento de facultades y al incremento de la discrecionalidad en la actuación de los integrantes de la fuerza pública.

Queremos señalar los riesgos que conllevan las extensiones a la acción de la administración cuando no tienen contrapartida de contención. Cuando a un organismo del Estado se le otorgan mayores facultades de acción, debería pensarse, sobre todo en materia de uso de la fuerza, en mecanismos que permitan controlar la extensión de poder para mitigar o evitar eventuales abusos. Tal extremo no se evidencia en el articulado a estudio.

La Institución entiende que la actual regulación de estos asuntos, por parte del Código del Proceso Penal y la Ley de Procedimiento Policial, otorga las potestades y garantías para una actuación policial eficiente en el marco del

Estado de derecho, sin perjuicio -esto es importante- de que estas normas pueden ser revisadas y adaptarse a circunstancias emergentes, como puede ser una crisis de violencia como, por ejemplo, la que hemos estado viviendo. Sin perjuicio de eso, entendemos que las normas básicas son correctas.

El texto a estudio contiene, en muchos casos, pequeños agregados o pequeñas supresiones que pueden pasar inadvertidos, pero que sumados generan un cambio profundo en la orientación de los principios doctrinarios que rigen a la Policía. En el documento están listados todos estos pequeños cambios.

En general, preocupa un debilitamiento también de las garantías a los momentos posteriores, inmediatos a la privación de libertad de una persona. Es otra área que nos preocupa.

El artículo 43 del proyecto, que modifica el segundo inciso del artículo 6º de la Ley N° 18.315, que regula el procedimiento policial, cambia el plazo para la comunicación inmediata de la actuación al Fiscal de dos horas, como estaba previsto en la actualidad, a cuatro horas, lo que de por sí constituye, a nuestro juicio, un debilitamiento de las garantías.

En segundo lugar, encontramos el uso de la fuerza por parte de la Policía y, sobre todo, la oportunidad para ese uso de la fuerza. Nuevamente, preocupa la concentración y el otorgamiento de nuevos poderes y facultades a los agentes encargados de hacer cumplir la ley, de forma tal que debilitan garantías.

La previsión referida al uso legítimo de la fuerza, en caso de porte de arma impropia, podría afectar el cumplimiento de la obligación de Uruguay de asegurar el derecho de reunión de las personas. Igualmente, preocupa la incorporación, al elenco de situaciones habilitantes para el uso de la fuerza, de las reuniones que puedan perturbar seriamente el orden público, pero que no sean violentas; o sea, son reuniones pacíficas que podrían generar violencia. En ese caso, estaría habilitado el uso de la fuerza. Esto constituye también una preocupación.

En tercer término, se establecen modificaciones en el artículo 46 del proyecto al deber del personal policial de identificarse cuando se disponen a usar la fuerza. Esta es una norma general. La excepción a la norma general dice: "[...] dará una clara advertencia de su intención de emplear la fuerza con el tiempo suficiente para que los involucrados depongan su actitud, salvo que exista inminente peligro para su vida o integridad física o de terceras personas". Parecería lógico, en primer lugar, que se haga la salvedad; sin embargo, lo que preocupa es la última parte del artículo: "En este último caso, el personal policial queda eximido [...]". No tiene por qué quedar siempre eximido; lo de quedar eximido tendría que ser una cuestión casuística. Quizá, hay una situación que puede ser de daño inminente, pero se puede dar el aviso. En ese caso, entendemos que se debe dar el aviso de que se va a usar la fuerza. |

En cuarto lugar, el artículo 49 del proyecto -estoy en el área de debilitamiento de garantías- establece una presunción relativa de legitimidad -originalmente, se hablaba de inocencia; ahora, luego de las reformas introducidas en el Senado, se habla de legitimidad- respecto al accionar policial

durante el cumplimiento de sus funciones. Es una presunción relativa que, desde nuestro punto de vista, puede representar una riesgosa inversión de la carga de la prueba en materia penal con afectación de los derechos fundamentales en ciertas ocasiones, inclusive, el de la vida.

En quinto lugar, el artículo 52 del proyecto de ley modifica el artículo 48 de la ley de procedimiento policial, previendo la conducción y permanencia de personas presuntamente implicadas en hechos delictivos a dependencias policiales, con la finalidad de obtener la información que fuera necesaria.

En la consideración del proyecto en el Senado se eliminó la referencia a los testigos como personas pasibles de ser conducidas y mantenidas en averiguaciones. Esto provee muy escaso consuelo. Existen experiencias anteriores que demuestran que este tipo de disposiciones debilita las garantías individuales. Como se dijo, esta norma permite que la policía conduzca detenido a un individuo aun si no existe un motivo fundado sobre su responsabilidad en un ilícito, aunque exista el riesgo de fuga o el riesgo de que incida sobre eventuales elementos probatorios. Aun sin estos elementos, lo pueden conducir.

¿Qué es lo que ocurre? Esta norma es muy similar a un artículo que gente de mi edad conoce bien: era el artículo único del Decreto N° 690, de 1980, que en nuestro país se conoció como el decreto de razias. Esta norma daba una enorme discrecionalidad a las fuerzas del orden para conducir a una persona. Su impacto no contribuyó a reducir el crimen, pero sí sabemos que, sobre todo, en los primeros años de restauración democrática, tuvo un impacto negativo que trajo zozobra e inseguridad a los jóvenes -por ejemplo, cuando se reunían en conciertos o en asambleas pacíficas-, pero también a minorías étnicas, sexuales y más, generalmente, a los pobres.

El decreto fue usado frecuentemente en forma abusiva hasta su derogación. Tal uso era posible debido a su espectro de aplicabilidad y a la ambigüedad de su objetivo. Sus más nocivos efectos eran paliados, generalmente, interponiendo recursos de *habeas corpus* que, en general, eran exitosos, porque a partir de 1985 los jueces ya aplicaban el *habeas corpus* contra este decreto inconstitucional. Sin embargo, el daño ya estaba hecho, porque la persona ya había sido privada de libertad.

Ustedes tienen el texto del artículo 52, así que no voy a repetirlo.

Una nueva área de preocupación, además del debilitamiento de garantías, es el que hemos dado en llamar inflación penal.

La inflación penal se da de dos maneras: porque se crean nuevos delitos, nuevos tipos penales que se agregan al Código, o porque se aumentan las penas.

Como decía, en algunos casos, la inflación penal se da a través de la creación de nuevos delitos. Un ejemplo claro de esto es la resistencia al arresto, que figura en el artículo 4° del proyecto de ley.

Entendemos que la discrecionalidad que se confiere a la policía en caso de resistencia al arresto resulta problemática, en tanto en las hipótesis en las que esa resistencia se verifique difícilmente se pueda abonar pruebas contrarias a la afirmación del agente policial de que hubo resistencia. No se

requieren vestigios materiales que constituyan la prueba, por lo que, en la práctica, bastaría la afirmación del agente policial para que el delito se configure, generándose un desequilibrio en la consideración de las versiones de ambos partícipes de la conducta.

La creación de esta figura es cuestionable por la norma existente, por la que ya tenemos. Ya existe el delito de desacato, y una de sus modalidades es el desacato por ofensa. Igualmente, es necesario plantearse la ponderación del factor psicológico en una persona en el momento en que se la priva de libertad o cuando se priva de libertad a un ser cercano, por ejemplo, a un hijo. Es muy común que una madre o un familiar se interponga, se ponga en el medio o empuje. Esto, ahora, constituye delito.

A nuestro juicio, esta modificación aumenta las posibilidades del uso de malas prácticas e, inclusive, de abuso de poder.

Hay otro artículo que también debe ser analizado, que es el relativo al agravio a la autoridad policial.

El texto fue modificado en el Senado, tratando de mitigar la proliferación de verbos nucleares. En el texto anterior había nueve verbos; ahora, son seis. Sin embargo, el riesgo que conlleva para los derechos humanos prevalece, sobre todo, porque las acciones descritas no tienen la precisión necesaria como para saber de antemano cuál es la conducta penalmente relevante. Muchas de esas conductas pueden ser explícitas o implícitas, o se encuentran libradas a la subjetividad de la persona que se considera agraviada. Lo que importa es que si se trata de una consideración subjetiva del sujeto pasivo debe poder objetivarse para que se conozcan los límites dentro de los cuales la conducta sea punible.

Además, varios de esos verbos y conductas ya están previstos en los delitos de desacato y de atentado, en los artículos 171 y 173 del Código Penal. Y se aumentó la pena de doce a dieciocho meses.

En otros casos, el fenómeno inflacionario se manifiesta en el aumento de las penas mínimas o máximas, como sucede con el artículo 5º, que refiere al encubrimiento para varios delitos o el artículo 9º, que eleva la pena mínima en el caso de receptación.

Un caso particular es el del artículo 13, que eleva la pena mínima y máxima para el delito de autoevasión. Lo que se penaliza es la acción de huir. Generalmente, se ha aceptado que la acción de huir es connatural del individuo al querer defender su libertad ambulatoria. Otra cosa es si rompe algo o ataca a alguien tratando de irse. Pero en los casos en que está la puerta abierta y se va, siempre se ha entendido que es humano que quiera hacerlo y no por eso se lo debe penalizar. Otra cosa es si alguien lo ayuda; otro caso es el del que abre la puerta. Esto ha sido reconocido por el codificador, que no penalizó la autoevasión cuando se verifica por parte de quien está legalmente preso o detenido, sin recurrir a la violencia.

La inflación penal es particularmente preocupante en relación al sistema penal juvenil, ya que las reformas propuestas contravienen, además, los principios de temporalidad y de excepcionalidad de la privación de libertad establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

En el caso de los adolescentes en conflicto con la ley, tenemos también el tema del procedimiento abreviado, que fue agregado en el Senado.

Las normas sobre adolescentes privados de libertad contenidas en el proyecto de ley acarrearán un régimen particularmente duro, en una etapa del desarrollo del individuo en el que deberían evitarse al máximo los efectos negativos del contacto extensivo con el sistema punitivo, siempre que fuera posible.

El régimen de semilibertad, mencionado en el artículo 75 del proyecto del Senado, es una de las variantes de la privación de libertad, que habilita solamente a estar fuera del establecimiento durante ocho horas.

Creo que es importante que los miembros de la Comisión sepan que este régimen de semilibertad se usa en poquísimos casos en el sistema juvenil. En el año 2018 hubo solo 24 casos en que se aplicó este régimen; de 1053 jóvenes que pasaron por el Inisa, solo 24 estuvieron sometidos a este régimen. Así que no entiendo para qué se propone esta modificación.

Bajo esta nueva propuesta, un adolescente puede ingresar al sistema con trece años y egresar con dieciocho o con veintitrés -en el caso de que hubieran cometido delitos considerados muy graves-, habiendo pasado gran parte de su vida en privación de libertad, prácticamente, sin conocer un liceo o tener amigos, fuera de la privación de libertad. Este tipo de disposición va a contrapelo -como ya dijimos- de las normas sobre los derechos del niño referidas a la excepcionalidad y la brevedad de la privación de la libertad. |

Por otra parte, con el texto enviado por el Senado surgió una nueva área de preocupación, ya que se introduce el proceso abreviado para adolescentes; me refiero al nuevo artículo 28.

Como sabemos, este tipo de proceso procura la confesión, como modalidad, para concluir el proceso y llegar a un acuerdo sobre la sanción penal que se impone.

Creo que en este sentido alcanza con mencionar al Comité de los Derechos del Niño, que realiza una observación general sobre el tema de la libertad, y dice: "La coerción que induzca a un niño a una confesión o a un testimonio autoincriminatorio es inadmisibles". Si duda, ustedes pueden decir que no se trata de obligar a nadie, pero el Comité dice: "El término 'obligado' debe interpretarse en sentido amplio y no limitarlo a la fuerza física. El riesgo de una confesión falsa aumenta con la edad y el desarrollo del niño, la falta de comprensión y el temor a consecuencias desconocidas, incluida la presunta posibilidad de encarcelamiento, así como en función de la duración y las circunstancias del interrogatorio".

Por último, me voy a referir a los artículos 466, 467 y 468, que están en el capítulo "De la protección a la libre circulación". Estos artículos afectan a un conjunto de derechos que son pilares de la participación en una sociedad democrática y, a su vez, pueden afectar otros derechos, como la integridad física, la seguridad personal y, en ocasiones, la posibilidad o el derecho a llevar adelante reuniones y manifestaciones pacíficas.

En realidad, a la Institución le preocupa que el proyecto no está en consonancia con la Constitución y los tratados internacionales, porque para establecer regulaciones a ciertos derechos hay determinadas condiciones, ya que

un derecho humano no se puede regular de cualquier manera; se puede regular, pero cumpliendo ciertas condiciones.

En primer lugar, no se debe restringir el ejercicio del derecho, porque en ese caso estaríamos hablando de una derogación y no de una restricción. Además, el uso de la violencia para disolver esas manifestaciones o reunión pacífica debe estar expresamente prohibido. Toda restricción al ejercicio del derecho de protesta debe cumplir con ciertas condiciones de legalidad, interés público y legitimidad. Asimismo, toda restricción legal establecida por razones de interés público debe cumplir con la condición de necesidad y proporcionalidad. O sea, no es cualquier interés público, en cualquier extensión que se protege, sino que debe haber una cierta proporción y estar probada la necesidad para establecer restricciones. El ejercicio de la protesta es la regla y las restricciones legales son las que deben constituir la excepción.

Toda restricción legal, para ser admitida, debe demostrar ser la única vía posible para proteger un derecho afectado por la protesta y deben ser definidas claramente. Además, si la protesta es pacífica, en lo posible, no se debe apelar a su criminalización.

La normativa propuesta afecta el ejercicio de la protesta pacífica, que es una herramienta legítima que tienen las personas y la sociedad en general para ejercer sus derechos de libertad de expresión y de reunión, que es el modo a través del cual se organizan y expresan sus demandas.

El proyectado artículo 466, que declara ilegítimos los piquetes que impidan la libre circulación de personas, bienes o servicios, en nuestra opinión, restringe en forma desmesurada el ejercicio de este derecho; utiliza una definición general excesivamente amplia e imprecisa, y no cumple con los requisitos de necesidad y proporcionalidad al no estar explicitados de la forma debida. No prueba el daño que los piquetes pueden ocasionar a la libre circulación de personas, bienes o servicios, y no previene que puedan existir otras formas alternativas para proteger el derecho a la circulación.

El artículo 467 faculta el uso de la fuerza para disolver los piquetes sin considerar el estándar de prohibición del uso de la violencia cuando las manifestaciones, o las protestas son pacíficas. Ello no garantiza el ejercicio de este derecho a través de otras vías, y plantea la declaración de ilegitimidad y la disolución de la fuerza como vía privilegiada frente a otros que podrían ser más adecuados y conducentes para solucionar el conflicto de fondo.

He reseñado algunos artículos de la LUC que afectan los derechos individuales, sobre todo, la primera parte. A continuación, la doctora Mota va a referirse a otros aspectos del proyecto de ley.

Como reflexión final quiero decir que lo que nos preocupa es la sumatoria de estas normas, es decir, la extensión de la legítima defensa a las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley; la presunción de legitimidad en su accionar, más allá del marco regulatorio actual; la exención para advertir en ciertas circunstancias sobre el posible uso de la fuerza; la introducción de las nuevas figuras penales, que no potencian la autoridad, sino el elemento fuerza, lo que llevaría a la criminalización de conductas que hoy ya caben en el desacato, las nuevas facultades para privar de libertad, más fácilmente, a un ciudadano. Todas estas medidas conforman un paquete que tiene que ser

mirado como tal, y nos preocupa a quienes estamos encargados por ley de la protección de los derechos humanos. ¿Por qué? Porque el efecto acumulativo de estos elementos tiene el potencial cierto de lastimar los derechos humanos de la gente que vive en este país. También creemos que en lugar de ser un instrumento idóneo para abordar la crisis de seguridad que nos afecta, tiene el potencial de agudizarla, ya que puede socavar la relación entre la ciudadanía y las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley y de protegerla.

Con esto doy cierre a la primera parte de nuestra exposición, relativa a los derechos individuales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al doctor Tayley por haber leído el informe, considerando que tenemos poco tiempo; además, ha sido muy ilustrativo.

SEÑORA MOTA (Mariana).- Voy a referirme, en forma resumida, a lo que está incluido en el tercer informe de la Institución. Por supuesto, estamos abiertos a las preguntas que los señores diputados deseen realizar.

En esta oportunidad, voy a hablar sobre el derecho de huelga, la prisión preventiva, el instituto de cumplimiento de la pena, la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, el derecho a una vivienda adecuada, específicamente, a arrendamientos y desalojos. Por lo tanto, todo lo relativo a violencia de género, Ministerio de Medio Ambiente, áreas naturales protegidas y régimen de adopciones quedarán fuera de la exposición que voy a realizar, pero -como dije- estamos abiertos a todas las preguntas que se deseen realizar.

A continuación, voy a referirme a las relaciones laborales y al derecho de huelga.

El artículo 388 del proyecto, que se denomina "Libertad de trabajo y derecho de la dirección de la empresa" dice: "El Estado garantiza el ejercicio pacífico del derecho de huelga, el derecho de los no huelguistas a acceder y trabajar en los respectivos establecimientos y el derecho de la dirección de las empresas a ingresar a las instalaciones libremente".

En este sentido, debemos decir que la Constitución de la República reconoce la preexistencia del derecho de huelga sin definir su alcance y contenido. Por ello, la mayoría de la doctrina y jurisprudencia *iuslaboralista* han elaborado una concepción amplia de la huelga, que incluye toda medida pacífica que, inclusive, pueda afectar el normal funcionamiento de la empresa, en tanto tenga por fin obtener una mejora en las condiciones de trabajo.

El ejercicio del derecho de huelga, dado que su alcance no está restringido por la Constitución, puede incluir el abandono de tarea, la ocupación del lugar de trabajo e, inclusive, el bloqueo del acceso al establecimiento, mientras todo ello se desarrolle en forma pacífica. Sus límites -en tanto no es un derecho absoluto-, de acuerdo con la interpretación armónica del artículo 7º y del inciso 3º del artículo 57 de la Constitución de la República, solo pueden establecerse por ley sobre la base de tutelar su ejercicio y efectividad.

Por su parte, teniendo en cuenta lo que establece el artículo 7º de la Constitución, la reglamentación que se realice por ley, como refiere a una materia de derechos humanos, debe fundarse en un interés general, demostrado y precisado claramente

En el proyecto se procura equiparar el derecho de huelga con el de los no huelguistas de acceder y trabajar, y al de la dirección de la empresa a ingresar a las instalaciones.

Respecto de estas menciones merece señalarse que, con relación a los no huelguistas, el derecho de huelga ampara a quienes quieren trabajar, acceder al lugar de trabajo y trabajar.

Por su parte, el denominado derecho de la dirección de la empresa a ingresar a las instalaciones libremente no se reconoce como un derecho humano ni puede considerarse una extensión del derecho de propiedad. La colocación de este concepto junto al derecho de huelga lleva a considerar que esta afecta el derecho de propiedad cuando tampoco se infiere tal resultado en el ejercicio del derecho de huelga.

La regulación que se propone en este artículo proyectado afecta el equilibrio de poder entre empleadores y trabajadores, pretendiendo imponer una medida legal, debilitando a una de las partes para resolver el conflicto. Además, se lesiona el diálogo social, así como el relacionamiento entre partes, donde en forma autónoma se procura alcanzar acuerdos sobre las condiciones de trabajo y empleo, pero, por otra parte, se debilita el rol del Estado, que debe actuar a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediando y buscando la solución del conflicto.

La Institución señala, asimismo, con respecto a la redacción del actual artículo 388, que la calificación de huelga pacífica es imprecisa y se somete a la discrecionalidad interpretativa del Poder Ejecutivo.

El derecho de huelga puede y debe ser ejercido sin temor a ser criminalizado ni a ser pasible de amenaza, hostigamiento o persecución. La existencia de normas que de alguna forma condicionen el libre ejercicio de este derecho puede generar un efecto inhibitorio generalizado, debilitando el derecho constitucionalmente consagrado.

En síntesis, por las razones expuestas, la Institución entiende que el artículo 388 es contrario a los estándares internacionales de derechos humanos y puede significar una regresión en las obligaciones de respetar, proteger y garantizar el ejercicio del derecho de huelga.

El segundo punto tiene que ver con el abordaje de los requisitos para disponer la prisión preventiva, tratado ahora, en la iniciativa del Senado, en el artículo 34. Este artículo modifica el artículo 224 del Código del Proceso Penal, introduciendo dos cambios.

El numeral primero del artículo 224 incorpora a la redacción la posibilidad de acceder, por el tribunal, a la carpeta fiscal. Eso altera el rol imparcial que debe mantener el juez en el proceso. El acceso a la prueba de cada una de las partes, fiscalía y defensa, debe darse en forma reglada y bajo iguales garantías. Habilitar que el tribunal acceda a la prueba de la fiscalía con el propósito de poder reunir elementos para decidir la prisión preventiva, deja de lado las alegaciones de la defensa tendientes a mantener la libertad del imputado, o sea, cada uno cumple su rol.

La incorporación de este cambio propuesto instala una desigualdad en el trato procesal que perjudica el debido equilibrio entre las partes.

En el numeral segundo, la modificación que se propone y que figura en el 224.2 es suprimir la referencia de la redacción vigente en cuanto a considerar que el imputado posea la calidad de reiterante o reincidente como causal de presunción de los riesgos habilitantes de la adopción de la medida de la prisión preventiva. Entendemos que esta supresión amplifica las hipótesis por las cuales se podrá pedir la prisión preventiva.

En la redacción vigente, las condiciones previstas son acumulativas, esto es, que se presumirá la existencia de una posible fuga, ocultamiento, entorpecimiento del proceso o existencia de riesgo para la víctima o para la sociedad si el imputado reviste la calidad de reincidente o reiterante y, además, si el ministerio público le imputa la comisión de algunos de los delitos que se enumeran a continuación bajo el numeral segundo del artículo 224. El cambio que se propone permite configurar la hipótesis -o sea, la prisión preventiva- aun cuando se trate de un imputado primario, o sea, que no tenga antecedentes y, por lo tanto, obviamente, no es ni reincidente ni reiterante.

Si bien en la Cámara de Senadores se ha eliminado del listado de delitos previstos la incorporación del hurto especialmente agravado, las modificaciones que aún se mantienen en el presente proyecto no resultan compatibles con los estándares internacionales que ha suscrito el Estado uruguayo. La aplicación de la prisión preventiva obligatoria en razón del tipo de delito puede llegar a constituir una violación al derecho de la libertad personal y se transforma en una pena anticipada, ya que funciona como imputación de determinadas conductas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que la gravedad del delito que se imputa no es, por sí misma, justificación suficiente de la prisión preventiva. En su informe anual de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos incluyó el seguimiento del caso Jorge, José y Dante Peirano Basso, reiterando que la prisión preventiva solo puede fundamentarse en evitar razonablemente el peligro de fuga o impedir el entorpecimiento de las investigaciones.

Debe recordarse que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado al Estado uruguayo la modificación de esta normativa vigente a fin de hacerla consistente en un todo con las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que garantizan el derecho de la libertad personal. Esta recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento y se profundiza con los cambios que se proponen, que van en línea contraria a lo expresado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como respecto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En tercer lugar, tenemos el abordaje de la gestión de la privación de libertad, referido en los artículos 81 y siguientes.

En estos artículos del proyecto se abordan cambios a los institutos que tienen que ver con el cumplimiento de la pena: redención de pena, salidas transitorias y libertad anticipada, y se incorpora una categoría nueva denominada "libertad a prueba".

Se elimina el instituto de la suspensión condicional de la pena y el de la libertad provisional. Estos dos procedimientos incidían en el

descongestionamiento de las cárceles, ya sea evitando que se ingresara o permitiendo que se egresara antes del cumplimiento de la pena. Ambos requerían de condiciones para ser otorgados, tales como el tipo de delito, características personales del procesado y posibilidades de reinserción verificadas, todas condiciones que eran evaluadas por la sede judicial y el ministerio público.

Por otra parte, la redención de pena por trabajo o estudio permite reducir los tiempos de condena y, consecuentemente, el lapso de permanencia en reclusión. Las salidas transitorias consisten en un régimen paulatino de reinserción a la sociedad de los penados. Estos dos institutos también tienen un control de la sede judicial y de la fiscalía, y se sustentan en informes técnicos que orientan la decisión y las condiciones en que se otorgan. La libertad anticipada es un beneficio otorgado a los penados a partir del cumplimiento de la mitad de la pena y está sustentado en la valoración de la entidad del delito, en la acreditación de la observancia de buena conducta intracarcelaria, en las posibilidades cierta de reinserción social existentes, entre otras valoraciones que se consideran en el análisis caso a caso que realiza la sede judicial.

En el informe de la Institución se ha hecho mención al incremento de penas de ciertos delitos, a la creación de nuevas figuras delictuales y a la ampliación de las hipótesis por las cuales se dispone la prisión preventiva, todo lo que redundará en un incremento del número de personas privadas de libertad. Los cambios que se incorporan en este capítulo también contribuyen a esa situación y mueven a la Institución a reiterar su preocupación ya expuesta momentos antes por el doctor Tayley.

En efecto, se limita la posibilidad del otorgamiento de salidas transitorias para determinados delitos y se prolonga el lapso por el cual no se puede solicitar ese beneficio, todo lo que implica una severa limitación al proceso de rehabilitación que debe ofrecer el Estado por mandato constitucional en el artículo 26.

La exclusión del beneficio de la redención de pena por trabajo o estudio, que se consagra en el artículo 84 del proyecto del Poder Ejecutivo, no solo impide al penado el proceso de rehabilitación, sino que prolonga el tiempo de estadía en las cárceles, contribuyendo también al hacinamiento y a la superpoblación carcelaria.

En la comparecencia ante esta Comisión, el actual secretario de inteligencia estratégica de Estado, doctor Álvaro Garcé, expresó que el artículo 82 del proyecto reafirma un principio general que es el de la progresividad, es decir, que la vida en privación de libertad debe parecerse cada día más a la futura vida en libertad y cada día menos a la vida en reclusión. Reitero que así fue como lo expresó el doctor Garcé.

La aplicación de este principio indica que no puede excluirse a determinado recluso solo por el *nomem iuris* -o sea, por el nombre- del delito cometido puesto que, cumplida la pena, regresará a la sociedad, y es deber del Estado favorecer la reinserción para evitar la reincidencia en conductas delictivas.

A continuación, voy a considerar el tema de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado, considerada en los artículos 121 y siguientes del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo.

Como comentario preliminar expresamos que, de conformidad con los estándares internacionales, el principio rector en materia de acceso a la información en poder de todos los organismos públicos debe ser el de máxima divulgación. Para que una limitación al acceso a la información resulte accesible, debe cumplir un conjunto de requisitos. Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido reiteradamente que el principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones.

El derecho de acceso a la información en poder del Estado se encuentra protegido bajo el artículo 13 de la Convención Americana, que fuera ratificada por nuestro país. Este derecho no es absoluto, pudiendo ser limitado, pero estas deben cumplir con los requisitos dados por el artículo 13.2 de la Convención, esto es, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad. Estas limitaciones deben estar clara y expresamente fijadas por ley, limitando la discrecionalidad en su aplicación.

El régimen vigente, la Ley N° 19.696, no satisface adecuadamente los mencionados estándares, en especial, los previstos en las leyes de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

A la Institución, le preocupa que este proyecto profundiza esas debilidades. En especial, le preocupan varios aspectos; en esta exposición solo vamos a mencionar algunos.

En primer lugar, debemos mencionar la creación de una nueva categoría de información.

El artículo 128 del proyecto del Poder Ejecutivo crea la categoría de información secreta, no contemplada en la Ley N° 18.381.

En materia de derecho a la información y seguridad nacional, los estándares internacionales de derechos humanos señalan que no podrán aplicarse restricciones al derecho a la información invocando razones de seguridad nacional a menos que el gobierno demuestre que la restricción cumpla con los requisitos antes mencionados, es decir: consagración legal expresa y precisa, y necesidad de la restricción sustentada en la protección de la seguridad nacional bajo riesgo cierto.

El artículo que define la información considerada secreta, no contempla los requisitos exigidos para admitir una restricción justificada al derecho a la información, ya que se sustenta en argumentos genéricos y poco precisos.

En segundo lugar, nos preocupa la protección de los datos personales.

En este sentido, no se prevén instrumentos de contralor sobre la clasificación de la información considerada reservada o secreta ni sobre los procedimientos vinculados a su obtención y uso, debilitando esta protección ante el riesgo de vulneración del derecho de privacidad de las personas y de

sus derechos conexos. Obligar a todos los organismos a entregar toda la información que posean en sus bases de datos -donde pueden estar incluidos datos personales reservados, confidenciales o sensibles-, por más que se realice a través de una norma legal, reduce las garantías de protección de esos derechos, pues no surgen claras las medidas de salvaguardia en el manejo posterior de esa información.

En tercer lugar, debemos mencionar la ubicación y las potestades que tendrá la secretaría de inteligencia.

La ubicación de esta secretaría como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo -el presidente de la República actuará en acuerdo con los ministros del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas-, deviene en que sus políticas de información tendrán mucho menor contralor de la ciudadanía por estar en manos de un organismo que cuenta con un amplio poder de autonomía.

Por otra parte, incluir bajo la dirección de esta secretaría las políticas de información que están en las órbitas de los organismos y órganos pertenecientes al Sistema Nacional de Inteligencia de Estado puede afectar la debida transparencia tanto activa como pasiva de su gestión porque las libera del control parlamentario al cual están sujetos los ministerios.

Además, en la gestión de esta información quedan fuera de supervisión los órganos estatales especializados y con competencia legal en esta materia, como la Unidad de Acceso a la Información Pública.

El proyecto de ley de urgente consideración no prevé ninguna estructura para el contralor parlamentario, ya que no otorga a los legisladores atribuciones específicas que les garanticen el acceso a la información secreta y tampoco prevé un mecanismo para hacer un control general del funcionamiento de la inteligencia estatal.

En cuarto lugar, nos preocupa la clasificación de la información como reservada y secreta.

El artículo 125 del proyecto que vino del Senado modifica el artículo 29 de la Ley N° 19.696, incluyendo como reservada, en forma genérica -sin fundamentar razones de interés público ni ponderar la prueba de daño-, toda la información en poder del Sistema, independientemente de su naturaleza y contenido. También considera secreta información por la sola clasificación que haga el director de esta secretaría de inteligencia; a esta información solo se podrá acceder mediante resolución fundada del presidente de la República actuando en Consejo de Ministros.

Estas excepciones de reserva y secreto de formulación son muy amplias y no consideran los principios de proporcionalidad, necesidad y prueba de daño en su aplicación, y vuelven a otorgar a la dirección de la secretaría de inteligencia un poder discrecional no sujeto a control ciudadano ni parlamentario.

La categoría "información secreta" que se propone en el proyecto de ley de urgente consideración queda exceptuada de la posibilidad de acceso por orden judicial cuando sea solicitada por un indagado, imputado o acusado. Solo

se podrá acceder a esa información y autorizar su divulgación por parte del presidente de la República.

Esta redacción del articulado puede operar como una derogación tácita del artículo 12 de la Ley N° 18.381, que prohíbe invocar reservas para el acceso a la información cuando se trate de investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos.

Cabe aclarar que esta preocupación ya ha sido considerada en este espacio parlamentario. Hemos tomado conocimiento de que el doctor Garcé se expresó en el sentido de que esta posibilidad no podía desprenderse del articulado analizado y de que estaba dispuesto a agregar un inciso final al artículo 125 para despejar cualquier duda.

En este sentido, la Institución insta a que, de aprobarse esta norma, se incorpore una mención expresa para que la calificación de "información secreta" no pueda abarcar la relativa a los derechos humanos.

En quinto lugar, estamos preocupados por lo que tiene que ver con el acceso a la información por parte de organismos de supervisión.

Es un estándar internacional que los organismos de supervisión, defensoría del pueblo y apelación, incluidos los tribunales, deban tener acceso a todo tipo de información -inclusive, sobre seguridad nacional y con independencia de su nivel de confidencialidad- que resulte relevante para el desempeño de sus funciones y, a su vez, preserven la confidencialidad de la información que obtengan.

Concretamente, el proyecto deroga la tutela judicial establecida en la Ley N° 18.381 con relación a la información secreta.

En síntesis, las reformas propuestas en el proyecto no subsanan y, en algunos casos, profundizan las insuficiencias y regresiones existentes en la Ley N° 19.686 en materia de tutela de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Decimos esto tomando como parámetro de análisis los estándares internacionales de protección, así como el marco jurídico nacional consagrado por leyes N° 18.331 y N° 18.381, y sus decretos reglamentarios.

Finalmente, me voy a referir al derecho a una vivienda adecuada y al régimen de arrendamientos y desalojos previstos en los artículos 419 y siguientes del proyecto.

La Institución quiere llamar la atención sobre algunas posibles consecuencias respecto a las modificaciones que se establecen en el Capítulo II de la Sección IX, específicamente, en los artículos 419 y siguientes. Me refiero a la posible afectación al derecho a la vivienda de los sectores vulnerables, entrando en contradicción con lo que señala la Constitución de la República y con las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Nos parece interesante analizar los cambios normativos propuestos y su impacto en la situación de los sectores más vulnerables de la sociedad, que son los que requieren de la protección del Estado.

El derecho a la vivienda es concebido como un asunto prioritario de la política social, tal como lo recoge la Constitución. Ante la incapacidad de ciertos sectores de acceder a la propiedad de las viviendas, se regularon las relaciones arrendaticias con el fin de proteger a la parte visualizada como más débil económicamente, a saber, el arrendatario.

Los artículos del proyecto modifican el régimen de arrendamientos y desalojos urbanos previsto por el Decreto Ley N° 14.219 y sus sucesivos cambios, que ha regulado la contratación y que es de orden público: sus disposiciones no pueden ser modificadas por acuerdo de parte.

El régimen actualmente vigente regula el precio, la forma de actualización, el plazo, el destino dado al inmueble y el procedimiento de desalojo.

El nuevo articulado deja librado al acuerdo de partes todos estos elementos, poniendo como único límite final las disposiciones del Código Civil, que solo refieren a aspectos muy generales del arriendo. Es decir que a partir de esta normativa se podrán negociar todos los elementos sustanciales de esta contratación y el Estado ya no intervendrá en procura de mantener un equilibrio entre las partes.

Además, se habilita que el precio se pacte en otra moneda que no sea la nacional y que se acuerde la forma de ajuste. Hasta ahora, los ajustes se hacían por el índice de precios de consumo o por la variación de la unidad reajutable de alquileres, según el que fuera más beneficioso al arrendatario.

Hay que tener en cuenta que se suprimen los plazos mínimos de arriendo -dos años para casa habitación y cinco para industria y comercio- así como la prórroga legal.

Los plazos de desalojo también se disminuyen sustancialmente: el desalojo por vencimiento de plazo tenía un plazo de un año y pasa a treinta días, y el plazo de desalojo por mal pagador se disminuye de veinte días a seis días hábiles.

Por otra parte, según la normativa vigente, el lanzamiento no puede efectivizarse hasta luego de quince días de notificado el arrendatario y puede solicitarse prórroga en caso de enfermedad justificada o fuerza mayor justificada hasta por sesenta días; en los hechos, estos plazos pueden extenderse

La modificación propuesta no mantiene ese plazo haciendo que la etapa de ejecución del desahucio -o sea, del desalojo- se concrete en quince días si se trata de arrendatario buen cumplidor de sus obligaciones y, de cinco días, si se trata de un mal pagador. Además, la prórroga solo podrá disponerse una vez y será por cinco días hábiles.

Con la normativa propuesta, amplios sectores de la población -principalmente, aquellos que se sostienen con un empleo precario, ya sea por omisiones del empleador, por los trámites para acceso al seguro de paro o por variaciones en las contrataciones temporales, por mencionar solo algunas situaciones- se verán expuestos a aceptar condiciones contractuales que perjudicarán su estabilidad económica y carecerán de la protección mínima al momento de sufrir variables contractuales.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo ha realizado un extenso e ilustrado informe sobre un tema que hemos debatido largamente en sala con el Ministerio del Interior y con el Comisionado Parlamentario, así que agradecemos profundamente vuestra exposición.

Solicito a los señores diputados que hagan preguntas concretas, porque desde la hora 11 nos está esperando el Congreso de Intendentes y, además, el tema ha sido ampliamente debatido.

SEÑORA REPRESENTANTE MATO (Verónica).- En primer lugar, quiero agradecer a la Institución los tres informes que han realizado. Este último informe del 9 de junio permitió a los legisladores transmitir algunos conceptos a las delegaciones que vinieron, así que lo agradezco.

Con respecto a la huelga pacífica, en las versiones taquigráficas de la comparecencia del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, se hizo referencia a cuándo se podía definir que una huelga era pacífica y a cuándo, de alguna forma, era una alteración o una perturbación, por así decirlo. No sé si pueden desarrollar un poco más este concepto.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- En cuanto al artículo 388, quisiera saber si la Institución pudo leer las observaciones y comentarios realizados por la OIT, dado que esta manifiesta que, de alguna forma, esta norma va en línea con lo que ha venido sosteniendo.

La siguiente pregunta refiere a si la Institución realizó algún tipo de observación o tomó algún tipo de postura pública sobre el Decreto N° 76 de 2017, que tiene un texto muy parecido a los artículos 465, 466 y 467, sobre todo al artículo 466. Si lo hubo, nos gustaría que nos alcanzaran ese texto.

SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).- Trataré de ser lo más breve posible.

El doctor Wilder Tayler planteó el tema vinculado con el proceso penal adolescente. No encuentro en el informe cuál fue su argumentación. No sé si la Institución sabe que este fue un tema ampliamente discutido en el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, donde finalmente habíamos arribado a la conclusión de que, si estaban las debidas garantías y el acompañamiento social, era admisible.

Me gustaría que profundizaran un poco en el tema para brindarme más elementos frente a la introducción de esta norma en el proyecto.

SEÑOR PRATS (Martín).- Nuestra preocupación con respecto a lo que dispone el artículo sobre el derecho de huelga y esa definición de que se reglamentará la huelga pacífica, vienen, precisamente, por el lado de quién y cómo define a una huelga como pacífica. En nuestra opinión, se debe garantizar el ejercicio de huelga y solamente podría darse una intervención del Estado en caso de que hubiera violencia contra las personas o los bienes.

En la actual redacción del proyecto de ley de urgente consideración se establece esa definición como condición para garantizar el ejercicio del derecho de huelga, cuando la definición constitucional de la huelga por sí misma dispone que lo que hay que garantizar es, precisamente, su efectividad. Equilibrar o poner también en el mismo nivel el derecho de huelga con el

derecho de los trabajadores que no hacen la huelga y quieren ingresar al lugar de trabajo o con el derecho de los empresarios o de los dueños de la empresa a entrar a las locaciones, nos parece que confunde el asunto y pone un manto de sospecha en el sentido de que cualquier huelga podría llegar a ser no pacífica cuando, por el otro lado, la Constitución está exigiendo al Estado que la garantice en todo sentido.

Entonces, dar al Poder Ejecutivo la atribución de que ante cada caso concreto defina si una huelga es pacífica o no, cuando no se dan elementos concretos en primera instancia para entender que hay violencia contra los bienes o contra las personas, es una atribución desmedida; es una atribución que no cumple con los estándares de protección de derechos.

SEÑOR TAYLER (Wilder).- Efectivamente, eso se discutió durante el Consejo Consultivo. Yo no sé si se recordará que ya en aquel entonces la Institución tenía reservas.

(Interrupciones)

—Decía que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo era parte del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente como observadora; ya en esa oportunidad habíamos manifestado reservas en cuanto al procedimiento abreviado para adolescentes.

Este es un tema discutible. Ahora bien: sí estamos de acuerdo con la posición del Comité de los Derechos del Niño en el sentido de que está comprobado que en la etapa de desarrollo -de madurez o de inmadurez- en que pueda encontrarse un adolescente, la presión que sobre él pueda ejercer el hecho de estar privado de libertad, de enfrentar una posible privación de libertad, de encontrarse frente a la autoridad, puede debilitar o viciar su proceso decisorio en cuanto a aceptar o no la imposición.

Desde mi punto de vista, esto también puede pasar con los adultos. Es una ficción que exista un estado de equilibrio entre quien está detenido y quien lo ha detenido; eso no es real. Por supuesto que hay una defensa que asesora, etcétera.

En definitiva, para el caso de los adolescentes, creemos que debería evitarse que la confesión se constituya en el elemento decisivo.

Se ha formulado una pregunta sobre el artículo 466; no tengo aquí el decreto...

SEÑOR REPRESENTANTE GOÑI REYES (Rodrigo).- Disculpe.

El Decreto N° 76/017 reglamenta el artículo 4° de la Ley N° 19.315 relativo al derecho de libre circulación en las calles, caminos o carreteras. Es un decreto que tiene un texto muy similar a este y fue aplicado después de 2017 por el gobierno para los piquetes.

Entonces, quiero saber si hubo algún pronunciamiento de la Institución sobre ese decreto, en relación a su inconveniencia, a su observancia, etcétera.

SEÑOR PRATS (Martín).- Efectivamente, en su momento la Institución se pronunció con respecto a ese decreto, manifestando su opinión sobre su inconveniencia y estableciendo, asimismo, que toda regulación de un derecho, como el de protesta, en todo caso debía hacerse por ley.

Las mismas observaciones que la Institución tiene para estos artículos se plantearon en ese momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay más inquietudes por parte de los diputados, solo resta agradecer la presencia de las autoridades de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. |(Se retira de sala la delegación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo)

(Ingresa a sala la delegación del Congreso de Intendentes)

—Damos la bienvenida a la delegación del Congreso de Intendentes, integrada por su presidente, señor Christian Di Candia; su vicepresidente, señor Jesús Bentancourt; el consejero, señor Pedro Apesteguía, del Frente Amplio y el asesor, doctor Ricardo Gorosito.

Les pedimos disculpas por el atraso.

SEÑOR DI CANDIA (Christian).- Les agradecemos por recibirnos.

Lo que vamos a presentar es un acuerdo entre las diecinueve intendencias. Se trata de un trabajo hecho en el Congreso, con los consejeros y asesores de todos los departamentos. Por ende, habrá algunos planteos partidarios que lleguen desde las intendencias, a través de las diferentes bancadas partidarias.

Lo que presentaré es la posición estricta del Congreso. Por lo tanto, será bastante textual y les dejaré una copia de lo que leeré, a efectos de que pueda llegar a todos los integrantes de esta Comisión.

Nosotros tenemos algunas preocupaciones vinculadas a algo más general y transversal. En varios de los artículos del proyecto se prevé mayor presencia del Congreso de Intendentes en varios organismos.

El artículo 172 prevé que uno de los integrantes de las comisiones departamentales de educación que se crearán será del gobierno departamental.

El artículo 297 incluye al Congreso de Intendentes dentro de los organismos con representación en el Consejo Nacional de Meteorología, que va a funcionar en el ámbito del Ministerio de Ambiente.

En el artículo 371, el proyecto crea el Instituto de Bienestar Animal y en el 372 se determina que su dirección será realizada por un consejo directivo que tendrá un representante del Congreso de Intendentes, entre otros. Algunos sesionarán semanalmente, quincenalmente e, inclusive, con mayor asiduidad, a lo que se suma la participación en las previstas Comisiones Regionales Departamentales o Municipales.

Si bien el Congreso de Intendentes ve con satisfacción el permanente requerimiento por parte de organismos nacionales de representantes de los gobiernos departamentales, constituye algunas dificultades en lo que respecta a la dedicación de recursos humanos técnicamente solventes, la necesidad de establecer instancias colectivas de análisis por parte del Congreso y, seguramente, la dedicación de algunos recursos financieros. Asumimos esto con beneplácito, pero queremos que conste por escrito que demandará análisis presupuestales.

Pasaré a referirme al Capítulo III "Contratación Administrativa". Los cambios a consideración representan, con distinta intensidad e importancia, afectación muy importante a la operativa cotidiana de los Gobiernos Departamentales.

El artículo 310 modifica el artículo 482 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987.

El nuevo artículo 482, en los literales A), B), y C) establece las excepciones a la licitación, fijan nuevos montos y crea un nuevo procedimiento. Es así que la compra directa queda limitada a \$ 200.000. Si fuera correcto que dicho monto debe ser actualizado de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 586 de la ley N° 15.903, en la redacción dada por el artículo 53 de la Ley N° 18.834, el nuevo tope ascendería, en 2020, a \$ 406.000 La reducción respecto al monto actual alcanza, en un momento que la ley no lo precisa, a un 20%.

Asimismo, se crea una nueva alternativa denominada concurso de precios, para las operaciones que no excedan \$ 1.000.000, unos \$ 2.032.000 a valores 2020. En el proyecto no se incluyen otras disposiciones sobre su vigencia y características fundamentales.

En el caso de la licitación abreviada, el cambio en el monto máximo del procedimiento pasaría de los actuales \$ 10.207.000 a \$ 20.747.000 aunque, reiteramos, la ley no establece la vigencia de este cambio, por lo cual para su actualización, se podría tener que esperar al 1° de enero de 2021.

Como se comprenderá, para organismos como las intendencias, que realizan anualmente miles de contrataciones, necesarias para el adecuado funcionamiento de los múltiples servicios y la realización de obras, las interrogantes planteadas representan incertidumbres imprescindibles de subsanar. Quizás luego el consejero Apesteguía pueda detallarlas.

El literal D) de la nueva redacción del artículo 482 de la Ley N° 15.903, establece una serie de excepciones que habilitan al ordenador a contratar directamente. En muchos de los casos las modificaciones en las excepciones vigentes pueden afectar la operativa cotidiana.

Se elimina la posibilidad de contratar directamente con personas jurídicas de derecho privado, cuyo capital social sea directa o indirectamente 100% de propiedad estatal, salvo en el caso, incluido en el numeral 35 por el Senado, cuando se trata de fiduciarios profesionales de propiedad 100% estatal.

Por un lado, nos satisface la mejora que respecto del proyecto original significa mantener esta posibilidad; República Afisa o Conafin Afisa se han transformado en socios estratégicos de los gobiernos departamentales pero, no podemos dejar de señalar el impedimento que la nueva norma significará en el relacionamiento con Antel como HG, o SELF que presta servicios ferroviarios, o a República Microfinanzas, propiedad del BROU.

Asimismo, la nueva limitación elimina la posibilidad de la creación de personas jurídicas que giren en el derecho privado para la implementación de los acuerdos para la organización y prestación de servicios y actividades por parte de los gobiernos departamentales, en sus respectivos territorios o en

forma regional o interdepartamental, previstos en el artículo 1° de la Ley N° 18.093.

Además, el proyecto elimina la excepción prevista en el numeral M) de la legislación vigente, que habilita la venta directa "de productos destinados al fomento económico o a la satisfacción de necesidades sanitarias siempre que la misma se efectuó directamente a los usuarios o consumidores [...]". La amplitud de las acciones de los gobiernos departamentales implica una casuística a la cual la legislación vigente se fue ajustando en forma adecuada. En particular, el fomento económico requiere muchas veces de la participación directa de las intendencias, que actúan en los más diversos roles, especialmente en caso de emergencias sanitarias o climáticas. Nos preocupa que la eliminación general de este numeral imposibilite varias de ellas e incida en muchas que se viene realizando habitualmente al amparo de esta disposición.

Este Congreso quiere manifestar su beneplácito con la excepción establecida en el numeral 11) permitiendo la contratación de empresas viales que se encuentran realizando localmente obras en rutas nacionales, permitiendo en forma eficiente y ágil la actuación integral en áreas donde se conjugan competencias. De la misma forma, vemos las modificaciones realizadas en el numeral 16), manteniendo a los gobiernos departamentales dentro de las administraciones públicas que pueden hacer uso de la excepción, aunque creemos de muy difícil aplicación la disposición que hace referencia a que los precios a pagar no podrán superar los que publique la Agencia Reguladora de Compras Estatales para cada uno de los productos a comprar en mercados y ferias y ofrecidas directamente de los productores.

Como los legisladores comprenderán, se trata de precios de alta elasticidad, con gran sensibilidad a la oferta y a la demanda en forma casi instantánea, a la variabilidad del clima y, por supuesto, a la zona geográfica del productor. Esto en cuanto al artículo 310.

El artículo 311 del proyecto a consideración sustituye el vigente artículo 24 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015. El mencionado artículo 24 establecía una disposición de carácter programático, muy loable, compatible, con las mejores prácticas administrativas, en el sentido de que las administraciones públicas deberían elaborar planes anuales de contratación de bienes y servicios con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado. El texto propuesto complementa la norma, estableciendo que los planes deberán ser publicados antes del 31 de marzo de cada año, con la descripción y el alcance del objeto y fecha estimada para la publicación del llamado, siendo preceptiva para la realización de cualquier procedimiento competitivo.

En el proyecto también se establece que en caso de que el plan deba modificarse para incorporar alguna previsión, la apertura de ofertas de una licitación pública no se podrá realizar antes de los sesenta días de haberse publicado su modificación. No ponemos en duda las bondades de la práctica que se desarrolla en este artículo, pero sí estamos absolutamente convencidos de la casi imposibilidad actual de cumplir con él.

Las intendencias tienen cometidos y cumplen funciones que van en una institución que tiene un único ordenador primario, desde el abastecimiento de

un merendero infantil, hasta la construcción de una ruta, pasando por prestaciones vinculadas al abasto, la recolección de residuos, la administración de variados tipos de flotas de vehículos, la prestación de servicios de transporte o casi cualquier otra función que las necesidades de las vecinas pueda requerir.

Esa variedad de funciones y de requerimientos, muchas veces, en un marco de apretura presupuestal o de debilidad institucional, harán imposible el cumplimiento de lo proyectado, obligando a las señoras y señores intendentes a permanentemente tener observaciones por parte del organismo de contralor. Esto con respecto al artículo 311.

Respecto al artículo 314, nos preocupa la aplicación de lo allí previsto, en relación al precio máximo de adquisición aplicable a todas las operaciones de compra, aún con las dispuestas como compras directas por monto menor y las que se realicen con cargo a fondos fijos.

Finalmente, los dos últimos artículos del proyecto que cuentan con la aprobación de la Cámara de Senadores, los artículos 474 y 475 agregan el acuerdo con los gobiernos departamentales a los efectos de la aplicación del régimen jurídico de incorporación al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Particularmente, nos parece importante la previsión dirigida a la creación de un fondo para cada área protegida destinado a inversiones en la zona. Efectivamente, las áreas protegidas significan oportunidades de desarrollo para los departamentos y, especialmente, para las poblaciones más cercanas, pero también significa responsabilidades que, muchas veces, es difícil de atender como, por ejemplo, la protección del ambiente que la biodiversidad requiere.

Sumar los recursos del gobierno nacional a las diecisiete áreas protegidas, cerca de 400.000 hectáreas en once departamentos, resulta imprescindible.

En definitiva, señor presidente, solicitamos a la Comisión que usted preside, preste especial atención a las disposiciones previstas en los artículos 310, 311 y 314, que pueden afectar sensiblemente las acciones y operativas de los gobiernos departamentales y que trasmita al conjunto de los legisladores la permanente voluntad del Congreso de Intendentes para realizar los aportes que permitan armonizar y diseñar alternativas para la participación de los gobiernos departamentales en el cumplimiento de los cometidos del gobierno nacional.

Hasta aquí, señor presidente, el acuerdo del Congreso de Intendentes en lo que refiere al planteo a realizar a esta Comisión especial de tratamiento de la Ley de Urgente Consideración.

SEÑOR GOROSITO (Ricardo).- Como manifestó el señor presidente del Congreso, este texto que supongo se dejará a la Comisión, refleja el acuerdo del Congreso de Intendentes permitiendo que se ponga el acento sobre un conjunto de artículos que tienen que ver con las compras y el manejo financiero de los gobiernos departamentales que se juzgan de interés realizar.

Por tanto, al final se establece el foco de la preocupación y los artículos a que refiere. Además, el Congreso tomó nota de algunos textos que considera que han sido positivos en la redacción y que permitirán una adecuación mayor

con la coordinación entre las competencias del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales. Si hubiera algún debate, estaríamos en condiciones de requerir al presidente o al vicepresidente, una nueva intervención.

SEÑOR REPRESENTANTE AMARILLA (Gerardo).- Damos la bienvenida a la delegación y agradecemos la presentación muy concisa y enriquecedora para seguir trabajando en lo que es la redacción de este proyecto de ley.

Particularmente, en lo que refiere a las áreas protegidas, los artículos 474 y 475, habida cuenta de que en el Senado fue donde hubo modificaciones sustanciales al texto original del proyecto y que se le agregó un párrafo tercero al artículo 5º de la ley que crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, queríamos consultar sobre el tema de los instrumentos de ordenamiento territorial. Este fue un elemento que se introdujo en el Senado y, por algunas declaraciones que hemos escuchado en estos días, pone en duda el compromiso ambiental de los gobiernos departamentales y la posible contradicción entre el interés general y el interés departamental, como si fueran cuestiones contrapuestas.

Nos gustaría escuchar de boca de los representantes del Congreso de Intendentes, el compromiso ambiental que tienen las Intendencias y, sobre este punto en particular, la creación o ampliación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

SEÑOR DI CANDIA (Christian).- Muchas gracias por la consulta.

En primer lugar, la ley no resuelve las posiciones políticas. Evidentemente, hay posiciones políticas sobre el tema, sobre la mirada ambiental y sobre las perspectivas de desarrollo de los departamentos transversalmente. Específicamente, sobre lo jurídico, sí hay una perspectiva de este artículo y sus modificaciones, por lo que voy a pedir al señor Gorosito que haga el planteo.

SEÑOR GOROSITO (Ricardo).- Efectivamente, el texto recoge el acuerdo y el debate que dio el Congreso respecto de esos artículos. Además, se agregó la consideración positiva que merece al Congreso la redacción del texto en aquello que va a tener que ver con la necesidad de contar con los recursos presupuestales correspondientes del gobierno nacional.

Si tengo que hacer un análisis jurídico debo concluir que, efectivamente, la modificación introducida por el Senado de la República no puede ser si no vista satisfactoriamente desde el punto de vista de la afirmación del actuar sistémico del Estado en materia de ordenación ambiental y territorial.

Al momento en que se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el derecho ambiental y de ordenamiento territorial uruguayo estaba en un grado no suficientemente desarrollado, como lo está hoy.

La Ley Nº 17.234 es del año 2000. Posteriormente, se dictó la Ley General de Protección del Ambiente, que también es de 2000, pero mientras la Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas es de febrero de 2000, la Ley General de Protección del Ambiente es de noviembre del mismo año. Luego, se agregó el artículo 47 de la Constitución donde se establece el ordenamiento territorial como una base de necesario cumplimiento para las acciones que

tienen que ver con la política de aguas. Es muy difícil que en las diferentes áreas naturales protegidas no esté involucrado, de un modo u otro, el recurso agua. Por supuesto, para poder tener validez constitucional, deberá contar con la ordenación del territorio.

En el año 2008, entró a regir la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en cuyo artículo 4º -creo que en su literal C)-, se establece que es materia del ordenamiento territorial la determinación de áreas de protección ambiental. Por tanto, aquel Sistema Nacional de Áreas Protegidas que estaba un poco flotando en un ambiente indeterminado, luego se incorpora al Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial. Con esa evolución normativa, diferentes gobiernos departamentales estuvieron poniendo en vigencia instrumentos de ordenamiento territorial y se puede decir que Uruguay, en los últimos años, pasó de tener diecinueve ordenanzas de fraccionamiento, que apenas es un segmento en lo que es el ordenamiento territorial global, a tener una mirada de instrumentos de ordenamiento de todo tipo como, por ejemplo, aquellos que categorizan el suelo en urbano, suburbano o rural y en alguna de las subcategorías rural productivo o rural natural.

De acuerdo con las disposiciones legales, la categorización del suelo supone generarle a quien es titular del mismo, obligaciones y derechos.

Por lo tanto, si se reconoce un suelo como rural productivo podrán establecerse limitaciones, pero en términos generales también se podrán desarrollar las actividades productivas correspondientes, que se integran al derecho de propiedad tal como establece el artículo 35 de la ley de ordenamiento territorial.

Los gobiernos departamentales procedieron a hacer sus categorizaciones de los suelos y va de suyo que eso es una planificación territorial que, obviamente, como dice la ley de ordenamiento, es vinculante para todo el Estado. De modo que podría darse el caso de que esta desconexión entre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible pueda generar -como de hecho ha sucedido- conflictos al momento de las planificaciones y categorizaciones. Tal como está prevista la norma, ayuda a que eso se tenga en cuenta en la planificación territorial. Fíjense que puede darse el caso -que efectivamente sucede- de que todos los instrumentos de ordenamiento territorial pasen por un visado que hoy hace el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -que en el futuro será el Ministerio de Ambiente- que debe estudiar todas las categorizaciones y otorgar la autorización ambiental y el informe ambiental de viabilidad. Entonces, puede ocurrir que un gobierno departamental categorice un suelo como rural productivo que adquiere esa categorización, nada más ni nada menos, a través de un decreto de una Junta Departamental que tiene fuerza de ley en su jurisdicción. En cambio, las determinaciones del Poder Ejecutivo se realizan a través de decretos, que no tienen la misma jerarquía jurídica que el instrumento de ordenamiento.

Entonces, contar con el acuerdo sería una forma de ayudar a que los gobiernos departamentales y el gobierno nacional se aproximen, y no que uno

esté haciendo una categorización que va en contradicción con lo que el otro quiere proteger. Es una forma de que el Estado actúe en forma coordinada.

El Senado estableció el acuerdo que, seguramente, coadyuvará a que en el momento de analizar la ordenación de los territorios eso tome en cuenta.

Esta es la opinión que me merece la actual redacción del texto.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Gracias doctor Gorosito por su ilustrada exposición.

SEÑOR REPRESENTANTE SODANO (Martín).- Quiero hacer una consulta sobre el artículo 474 y las áreas protegidas.

Sabemos que en otras partes del mundo cada área protegida se determina a través de una ley. Tal vez aquí podríamos hacerlo mediante ese sistema, teniendo en cuenta los criterios que merezca cada una de ellas. Es decir, ver el área a proteger a través del SNAP, de la Dirección de Medio Ambiente y estudiar qué tipo de territorio es, qué grado tiene y trabajarla en un proyecto de ley en forma independiente. A su vez, para generar una mejor herramienta de trabajo y lograr una mejor paridad a la hora de trabajar en el mercado con el campo de al lado -que de pronto no es un área protegida-, creo que a los dueños de las tierras que se declaran área protegida se les podría exonerar del pago de las cargas impositivas. No son tantas hectáreas y reitero que de esa forma podríamos dar una mano a las personas que les bajamos el precio de sus campos a menos de la mitad cuando se los declara área protegida.

SEÑOR DI CANDIA (Christian).- Más allá del planteo político concreto, nosotros estamos mandatados a lo que planteamos específica y concretamente sobre cada uno de los artículos. Seguramente, todos tengamos una opinión sobre el fondo del asunto, pero esta no es la instancia para plantearlo.

SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).- Quiero referirme a las distintas observaciones que se hicieron al sistema de compras públicas. Así como el señor diputado Rodríguez tiene su lista de temas a abordar, en nuestra lista figura que la Oficina Nacional de Servicio Civil fue la primera en darse cuenta -a instancias nuestras- de lo que la delegación está planteando; cuando empezamos a analizar los topes, ellos pensaron que debería revisarse. Por lo tanto, los distintos sectores tomamos debida nota del punto.

A su vez, nosotros tenemos una ventaja: ya contamos con las versiones taquigráficas del Senado. El viernes recibimos a muchas organizaciones sociales que nos plantearon retirar los dos últimos artículos vinculados con las áreas protegidas a efectos de analizarlos con mayor tranquilidad, pues hay temas que no se resuelven solamente con una ley, sobre todo lo que hace a la vinculación de lo nacional y lo departamental. Todos los que estamos aquí sabemos que es así.

Quería hacer estas dos precisiones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación del Congreso de Intendentes.

(Se retira de sala la delegación del Congreso de Intendentes).

(Ingresan a sala representantes de la Comisión Nacional de Fomento Rural)

—La Comisión Especial para el Tratamiento del Proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración da la bienvenida a la secretaria general de la Comisión Nacional de Fomento Rural, señora Cristina Revetria, y al primer secretario, señor Fernando López.

SEÑORA REVETRIA (Cristina).- Buenos días a todas y a todos. Muchas gracias, señor presidente.

"Planteo de Comisión Nacional de Fomento Rural sobre el proyecto de ley de urgente consideración (LUC) a consideración del Parlamento desde una perspectiva de la producción familiar.

1. Introducción.

1.1

Cuestiones metodológicas

Los puntos que se presentan a continuación, constituyen el resultado de una serie de trabajos técnicos, reuniones, talleres y consultas entre la dirigencia de la CNFR y sus organizaciones de base representadas en sus órganos de conducción gremial y diversos especialistas en aquellos temas de mayor interés y sensibilidad gremial, contenidos en el proyecto de ley. Las actividades comenzaron a principios de año cuando se conocieron los primeros textos del anteproyecto y sus sucesivas modificaciones, hasta su ingreso en la Cámara de Senadores.

Este documento contiene ya, una actualización del análisis y las opiniones recogidas a partir del texto aprobado por el Senado de la Republica.

La metodología utilizada ha sido pues, de carácter participativo y debidamente informado, logrando recoger, por un lado, planteamientos, reivindicaciones y propuestas de políticas publicas, que han sido históricas de parte de la CNFR y así mismo la visión gremial respecto al actual momento histórico que viven el país, la producción agropecuaria y en especial la producción familiar, con la diversidad que le es característica y que se expresa en las potencialidades productivas de sus diferentes rubros y sectores.

Corresponde señalar, que el análisis realizado de los contenidos de la LUC, fue hecho a la luz de una serie de definiciones conceptuales, que son el marco indispensable para entender los planteamientos y propuestas de la CNFR, en relación a la coyuntura y al futuro de la producción agropecuaria nacional y del desarrollo rural y el bienestar de las familias rurales en el campo [...].

1.3

Aspectos conceptuales

En primer lugar, la vigencia del reconocimiento de la Agricultura Familiar o de la Producción Familiar, como un sector claramente identificable y diferenciado en el 'sistema productivo agropecuario nacional', que está conformado por miles de familias rurales que organizan su trabajo, el uso y explotación de los recursos naturales de su propiedad o a su cargo y la toma de decisiones en sus unidades productivas, a partir de decisiones familiares. Viven principalmente del resultado de su trabajo en las unidades productivas

familiares y hacen de esa forma de organización de la producción un estilo de vida y una expresión cultural.

Esto se suma al clásico reconocimiento de la Agricultura Familiar como un sector económico, con un comportamiento en este plano, claramente definido e identificable a partir de innumerables indicadores productivos, económicos y sociales. Ha sido y es hoy día, generador de riqueza, empleo e ingresos para las familias rurales. Asimismo, protagonista de la vida social en el medio rural, con un papel importante en la producción de alimentos, cumpliendo con su histórico rol de contribuir no solamente a la seguridad alimentaria del Uruguay, sino a sus exportaciones y a un desarrollo con equidad de la sociedad uruguaya.

La Producción Familiar -en todas sus manifestaciones- significa, no solo una fuente de ingresos para la familia como sector productivo basado en el trabajo familiar, sino que implica también valores sociales, culturales y ambientales trascendentes; un lugar donde desarrollar la vida a plenitud. Una forma de vida respetable y que debe ser tomada en cuenta por las políticas públicas desde el Estado, como un ACTIVO muy importante de la sociedad uruguaya.

En segundo lugar, y a partir del reconocimiento anterior, es natural entonces pensar en la vigencia de las políticas públicas diferenciadas para la PF. Estrategias, políticas e instrumentos de promoción y desarrollo particulares para este conjunto de unidades productivas rurales que conforman la Producción Familiar en el Uruguay.

Las políticas diferenciadas son la forma de atender la especial forma de organización productiva de este sector de la población rural, frente a los desafíos y las oportunidades de la inclusión productiva en los mercados, y a la necesidad de asegurar ingresos dignos y empleo genuino. | Por tanto, en la visión de la Comisión Nacional de Fomento Rural es necesario el mantenimiento, profundización y actualización de las políticas diferenciadas y el reconocimiento de las organizaciones asociativas como las sociedades de fomento rural y cooperativas agrarias como herramientas de inclusión productiva, comercial y financiera de los agricultores familiares e, incluso, como instrumentos para trasladar por parte del Estado bienes y servicios públicos claves para su competitividad productiva y comercial y el bienestar social de las familias rurales.

Sin productores familiares, seguirán aumentando los desequilibrios territoriales y poblacionales en el Uruguay rural y se pone en riesgo la seguridad alimentaria en más de una docena de productos básicos o conjunto de productos básicos que son parte de las canastas de alimentos que consume nuestra población.

1.4

Algunos postulados bajo los cuales fueron analizados la variedad de artículos de la Ley de Urgente Consideración:

Vigencia de la Producción Familiar y las políticas públicas diferenciadas para su más pleno desempeño como actor clave en el desarrollo de los territorios rurales.

Inclusión productiva y en los mercados, competitividad, e inversiones directas orientadas a las unidades productivas familiares en los territorios rurales.

Actualización y vigencia de los bienes y servicios públicos disponibles para la población rural.

Seguridad alimentaria, canales comerciales, compras públicas, cooperativismo y asociativismo.

Recursos naturales, medioambiente, protección ambiental y de ecosistemas, servicios ambientales.

Empleo genuino y decente para hombres y mujeres rurales; afincamiento de jóvenes rurales, políticas de apoyo e inversión a los emprendedores y emprendedoras rurales (políticas fiscales y de estímulo).

Seguridad social y reconocimiento del trabajo familiar, especialmente de mujeres rurales; derechos a la jubilación y a la pensión; edad de retiro y beneficios.

Salud para el trabajador rural y el productor familiar; servicios de cercanía en materia de prevención, asistencia y protección; incorporación de rutinas y protocolos en cuanto a la protección y tratamiento frente al uso prolongado de sustancias químicas peligrosas".

SEÑOR LÓPEZ (Fernando).- Como ya adelantamos, este es un documento de doce páginas. Por lo tanto, de ahora en más vamos a sintetizarlo, para luego enfocarnos en el articulado.

Cuando fuimos a la Comisión del Senado, dijimos que para nosotros hay temas sumamente importantes, que deberían haber sido tratados fuera del proyecto de ley de urgente consideración, porque necesitaban un mayor análisis, discusión y aportes. Aquí está detallado lo que piensa la Comisión Nacional de Fomento Rural, pero de todas formas vamos a mencionar algunos aspectos.

En materia de reforma educativa, destacamos la importancia de que participen las organizaciones de productores familiares rurales en los procesos de consulta, para plantear la realidad del sector en este aspecto.

Por supuesto, la eficiencia del Estado, las normas financieras, las reglas fiscales y las inversiones constituyen un capítulo muy importante.

Con respecto a la promoción de las Mipymes, entendemos que habría que incorporar el concepto de empresa familiar rural, para que puedan tener beneficios específicos, inclusive, las personas más jóvenes.

Se debería reforzar el sistema actual de compras públicas en lo que tiene que ver con la agricultura familiar, sobre todo en lo vinculado con cooperativas, sociedades de fomento y procesos asociativos. El sistema debe privilegiar la participación de la producción familiar con un proveedor fiable para el Estado en sus diferentes niveles.

La reforma laboral y social -que ya se mencionó-, el desarrollo social y la salud son temas muy sentidos, que venimos escuchando desde hace mucho tiempo en nuestras recorridas.

Nos vamos a referir a los artículos que la Comisión Nacional de Fomento Rural ha definido como prioritarios.

El artículo 212 nos preocupa, porque establece que los fondos destinados a la economía social, al movimiento cooperativo, al sistema de fomento rural a través del Fondes-ANDE y el Fondes Inacoop van a competir con los destinados a obras de infraestructura. Nos parece que los destinos son bastante diferentes, y no deberían competir por los mismos recursos, ya que la lógica del fortalecimiento de la organización, la formación y la capacitación tienen tiempos y metodologías diferentes, que toman cierto tiempo para ver el impacto de estos apoyos.

En el artículo 230 se habla del monopolio de Ancap. Entendemos que es estratégico seguir teniendo una empresa pública en lo que tiene que ver con los combustibles.

Con respecto a los artículos referidos al Instituto Nacional de Colonización, hemos sido impulsores de la ley de creación del Instituto, y creemos que cualquier modificación en la política de tierra va a generar impactos e incertidumbre, sobre todo en los operadores de mercado. Afectará la lógica y la orientación de la política sobre este sistema

La Comisión Nacional de Fomento Rural entiende que la política de tierras tiene que ser una política de Estado. Reconocemos el rol del Instituto como moderador en el mercado de tierras y como herramienta para el acceso al conjunto de políticas públicas para la producción familiar. Claramente no habrá políticas públicas para la producción familiar si no hay políticas de acceso a la tierra. Nos preocupan las consecuencias que podría traer la regla fiscal sobre la posibilidad concreta de seguir incorporando tierras a la acción colonizadora y sobre el mercado de tierras en general, y también la limitación del presupuesto del gasto público. El artículo 353, por ejemplo, puede terminar en la reconsideración de las tierras de un conjunto de colonos. Estamos hablando de la desafectación de las tierras que provenían de la Sección Fomento Rural del Banco Hipotecario. La Comisión Nacional no comparte el contenido de este artículo, dado que desafectar este conjunto de tierras de las colonias podría desarticular también su visión integral y, además, no se daría el interés general por encima del interés particular.

El artículo 354 refiere al perfil del colono. Entendemos que el legislador creó la Ley N° 11.029 como parte de una política pública de acceso a la tierra, y la sociedad en su conjunto hace un esfuerzo importante en ese sentido. El colono debe estar en la tierra; eso es parte de la política de colonización. Vemos que cada vez que hay un llamado se presentan muchísimos jóvenes, mujeres y hombres, con las condiciones actuales, para vivir en la tierra. Nosotros lo interpretamos de esa manera. Cuando se solicitan excepciones, claramente el Directorio está en condiciones de tomarlas en cuenta, y de hecho están contempladas. Hay excepciones por temas de salud, de enfermedad, y el Directorio tiene potestad de exonerar al colono de la exigencia.

En cuanto a los artículos referidos al INAC, tenemos una preocupación importante con respecto al numeral 6) del artículo 356. Entendemos que el INAC debería cumplir con un rol de supervisión y coordinación, conjuntamente con los gobiernos departamentales. Sin embargo, tal como está redactado, también podría significar crear un organismo con una capacidad de

fiscalización y un presupuesto totalmente diferentes a los actuales de hoy. Eso nos preocupa.

Por otra parte, en lo que refiere a la inocuidad y la salud humana, entendemos que el Ministerio de Salud Pública puede delegar en un organismo diferente su ejecución, por ejemplo, a las intendencias.

En cuanto a los artículos que refieren a la titularidad de los inmuebles rurales y a la explotación agropecuaria, si bien se nos informó que se sacaron a las sociedades anónimas, reforzamos la importancia de que hay que seguir trabajando en tal sentido. Vemos con buenos ojos que se hayan sacado de la redacción.

Con respecto a los artículos 369 y 370, referidos a la creación del Instituto Nacional de la Granja, nos parece atinado lo que establece, pero creemos se debería discutir en un proyecto de ley particular enviado por el Poder Ejecutivo. Teniendo en cuenta la realidad del sector granjero y la importancia que tiene tanto en lo económico como en lo social, esa discusión debería darse con la participación de las organizaciones de productores. Creemos que se debe discutir la gobernanza del Instituto, y que debería estar dispuesta en la propuesta del proyecto de ley. Nosotros hacemos referencia a otros institutos del sector agropecuario, como por ejemplo, el INIA, el Instituto Nacional de Semillas o el Instituto del Plan Agropecuario, que tienen claramente establecidas la gobernanza y la participación. Al mismo tiempo, creemos que es importante ajustar los cometidos de este Instituto, abarcando también su financiamiento.

Los artículos 474 y 475 modifican los artículos de la Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y tenemos una preocupación importante al respecto. Entendemos que con la nueva legislación se delimitan los sitios de conservación a los parques nacionales o paisajes protegidos, y solamente se involucra a los predios que son propiedad del Estado o a los privados que lo hagan en forma voluntaria, lo que no coincide con los aspectos de la protección ambiental, sobre todo si se trata de ecosistemas sensibles. La alternativa sería expropiar, y no siempre el Estado está en condiciones de hacerlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le informo que eso ya fue eliminado en el Senado. La autorización del propietario ya no forma parte del texto legal.

SEÑOR LÓPEZ (Fernando).- Gracias.

Es importante mantener una visión ecosistémica en este tema.

SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).- Quiero hacer una consulta sobre los artículos referidos al Instituto Nacional de Colonización y a las tierras provenientes del Banco Hipotecario, porque aquí no se está resguardando la tierra, ya que se habla es de propietarios. Si se hablara de tierra, sería diferente. Aquí hay algo vinculado con la sostenibilidad de las colonias. Quería saber si podían ampliar al respecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dejo constancia de que la Comisión de Fomento Rural dejó un documento que ha sido distribuido -digo esto por si alguno de los compañeros no lo ha advertido-, y tiene toda la fundamentación del tema.

SEÑOR LÓPEZ (Fernando).- Hoy, la inmensa mayoría de las tierras tiene títulos privados, aunque son parte de las colonias. Pero las colonias no son

solamente las tierras; por ejemplo, la inversión que el Estado ha hecho en infraestructura, en electrificación, en escuelas tiene que ver con el desarrollo social de la colonia como unidad.

A su vez, en las colonias hay normas que articula el Instituto. No se puede hacer cualquier cosa en las colonias; es diferente si son agrícolas, ganaderas, lecheras, etcétera. Hoy los privados pueden vender la tierra con la autorización del Instituto y de acuerdo con las normas que la colonia establece-, pero al desafectarse, podría vaciarse aún más, y todo lo que se invirtió para que la gente estuviera ahí, se perdería. La colonia es un todo; incluso, la apuesta pública, la inversión en bienes de servicio, con menos gente todavía, empezaría a ser insostenible. Ese es el riesgo que se corre, porque la mayoría ya son dueños privados de la tierra, pero el daño mayor es desafectarla y que no tenga ningún control de los establecidos en la Ley N° 11.029.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la visita de la delegación de la Comisión Nacional de Fomento Rural.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 12 y 44)