



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



Cámara de Representantes
Secretaría

XLIX Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 307 de 2020

Carpetas Nos. 365 y 698 de 2020

Comisión de Constitución, Códigos,
Legislación General y Administración

ACREEDORES SIN DERECHO A VOTO EN LA JUNTA DE ACREEDORES DEL
DEUDOR CONCURSADO

Interpretación del artículo 126 de la Ley Nº 18.387

RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FISCALES

Artículo 574 desglosado del proyecto de ley de Presupuesto Nacional 2020- 2024

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 2 de diciembre de 2020

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Rodrigo Goñi Reyes.

Miembros: Señores Representantes Mario Colman, Milton Corbo, Diego Echeverría,
Claudia Hugo, Eduardo Lust Hitta, Nicolás Mesa Waller, Aníbal Méndez,
Ope Pasquet, Franco Stagi y Mariano Tucci Montes De Oca.

Secretarios: Señores Horacio Capdebila y Laura Rogé

=====

SEÑOR PRESIDENTE (Rodrigo Goñi Reyes).- Habiendo número, está abierta la reunión.

—Damos la bienvenida al señor diputado Milton Corbo, quien sustituye al exdiputado Alejo Umpiérrez debido a que asumió el cargo de intendente del departamento de Rocha.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee)

SEÑOR REPRESENTANTE PASQUET (Ope).- Yo leí la nota del Colegio de Síndicos e Interventores Concursales y puedo decir que es muy seria y extensamente fundada; creo que son diez carillas.

Por un lado, se critican alguna de las soluciones propuestas para modificar la ley de concursos y, por otro, se esbozan algunos criterios a tener en cuenta, que se podrán compartir o no, pero no se puede poner en tela de juicio la seriedad y el rigor de la fundamentación de la nota.

Por lo tanto, propongo que recibamos al Colegio -es lo que sus integrantes piden- y lo escuchemos. Creo que realmente tienen cosas importantes que decir, y nuestra obligación es escucharlos.

SEÑOR REPRESENTANTE TUCCI MONTES DE OCA (Mariano).- El diputado Pasquet se nos adelantó en el camino. Después de leer el extenso documento enviado por el Colegio de Síndicos e Interventores Concursales, la bancada del Frente Amplio ya venía con la intención de solicitar su presencia en esta Comisión. Además, en la nota, lo solicitan expresamente. Y mucho más a la luz de que, en la nota firmada por la contadora María Antonieta Torresán y la doctora Adriana Bacchi, señalan a texto expreso que han observado posibles consecuencias negativas para quienes son el principal objeto del proceso concursal, los acreedores quirografarios.

Nos parece pertinente la propuesta del señor diputado Pasquet. Deberíamos cursar la invitación a la brevedad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Propongo que sean convocados para el miércoles 9 a la hora 10 para comenzar el tratamiento de este punto. Al igual que todos los asuntos que pasan por esta Comisión, debemos resolver bien este tema. Se nos ha demorado, pero es nuestra intención aprobarlo este año, a la brevedad. No escapa a ninguno de los señores miembros de esta Comisión que todos los actores involucrados en el sistema empresarial en general ha expresado la necesidad de dar certezas a un mecanismo que ha sido vital para el desarrollo empresarial -con todo lo que ello implica-, como los fideicomisos de garantía.

Si bien el informe que nos enviaron -como han dicho los señores legisladores- está muy bien fundado, no son tantas las diferencias que tendríamos -al menos, en primera instancia- para hacer alguna modificación al texto y aprobarlo.

Si todos están de acuerdo, postergaríamos el tratamiento de este punto.

Nosotros manejaríamos el texto sustitutivo propuesto por el Poder Ejecutivo, que desestima su pretensión inicial de modificar el artículo 126 de la ley de concursos. Es decir, pasaríamos a tratar el que plantea la modificación al artículo 160 del proceso concursal y dejaríamos de lado el original.

Entonces, la próxima semana, luego de escuchar al Colegio de Síndicos, trabajaríamos sobre el artículo 160, al que ellos plantean observaciones.

SEÑORA REPRESENTANTE HUGO (Claudia).- Tengo entendido que el miércoles 9 sesionará la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda. No sé si será un impedimento para que podamos trabajar en esta.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo con lo conversado en las reuniones de coordinación, se realizarían las reuniones estrictamente necesarias de las comisiones que tienen a estudio proyectos que deben ser aprobados antes de fin de año.

Contestes con esa directiva, que nos parece absolutamente conveniente, abordaremos los temas que entendemos importante resolver antes de fin de año. Además, está prevista para el 10 de diciembre, en la mañana, la sesión para aprobar el presupuesto en la Cámara; el 9 sesionaría la comisión.

Si prefieren, podríamos adelantar media hora la reunión con el Colegio de Síndicos.

Entiendo las observaciones, pero se trata de un solo artículo y el punto está bien enfocado. No tendríamos por qué explayarnos mucho.

Quedo a la espera de los comentarios de los señores legisladores en cuanto al día y la hora de la convocatoria.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA (Eduardo).- Acompaño la propuesta de convocar a la delegación para el próximo miércoles a la hora 10.

Quiero decir que el tema no es tan sencillo, porque hay un enfrentamiento entre el doctor Olivera -claramente, es defensor de los bancos uruguayos- y la Asociación de Síndicos en Interventores que llegó, incluso, a la Facultad de Derecho.

Tengo aquí una nota presentada por el Colegio de Síndicos e Interventores Concursales a la Facultad de Derecho. Al comienzo, ellos le preguntan a la Facultad de Derecho si respaldan institucionalmente las acusaciones vertidas contra los síndicos, interventores y jueces, formuladas y sostenidas por el doctor Olivera García, en su calidad de presidente del Instituto de Derecho Comercial, invocando al Instituto.

La nota continúa, y en su punto 2 dice: "Tener conocimiento de si las acusaciones formuladas por el doctor Olivera García constituyen una posición institucional resuelta por el Instituto de Derecho Comercial [...]". Adelanto que no es así; hablé con los integrantes del Instituto y no están enterados de esta decisión.

En el punto 3 expresa: "Tomar conocimiento de una eventual Resolución de la Facultad de Derecho de la Udelar dando respaldo institucional [...] al doctor Olivera García".

El punto 4 establece: "Saber si la Facultad de Derecho de la Udelar ha autorizado [...] a realizar gestiones [...] ante el Parlamento, enviando proyecto de ley en nombre del Instituto de Derecho Comercial [...]", cuando el IDC no está enterado de esto.

El 13 de abril de 2020, en nota presentada con membrete del Instituto de Derecho Comercial que incluye el nombre de la Udelar y de la Facultad de Derecho, así como su sello, se hace llegar una propuesta de modificar la legislación comercial y concursal dirigida a paliar la situación de emergencia sanitaria. La nota dice que la propuesta proviene del Instituto de Derecho Comercial y la suscriben el doctor Ricardo Rivera García, director del Instituto, la doctora Alicia Ferrer Montenegro y el doctor Alejandro Miller.

En estos días, nosotros, como Cabildo Abierto, vamos a analizar esa propuesta. Claramente, esta es una gestión que está haciendo el doctor Olivera para los bancos,

utilizando tal vez a la Facultad de Derecho, con el respaldo institucional que eso le da, y perjudicando a acreedores, que terminan por no cobrar nunca en un concurso y priorizando, como siempre, a los bancos, que son los que tienen las mejores garantías y son los únicos que cobran.

En nombre de Cabildo Abierto dejo sentado que acompaño la decisión tomada por la Comisión, pero no sé si el próximo miércoles estaré en condiciones de votar afirmativamente el proyecto; tal vez sí, por la negativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a hacer algunas precisiones.

La Comisión tiene a estudio varios proyectos vinculados con el proceso concursal. Ahora estamos considerando un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo que tiene como objetivo -lo dice muy claramente en su texto- salvaguardar la integridad y la eficacia de las garantías otorgadas por terceros, como las cesiones de créditos o derechos y los contratos avalados con derechos reales otorgados por terceros o fideicomiso de garantía.

Se trata de un solo artículo, que busca dar mayores certezas, especialmente a un instrumento jurídico, que es el fideicomiso de garantía u otros mecanismos de garantía de terceros.

Nosotros no estamos inmersos en ninguna disputa. Hemos pedido opinión -como suele hacer esta Comisión- al Instituto de Derecho Comercial de la Universidad de la República, al Poder Ejecutivo -ha enviado sus comentarios- y al Colegio de Abogados, quienes vinieron y expresaron su opinión sobre este proyecto, que tiene un único artículo, aunque después se cambió la modificación, precisamente, para enfocarlo más en lo que se quiere resolver. Inclusive, ya no está en discusión la eventualidad de que una ley interpretativa pudiera tener efectos retroactivos. El proyecto enviado por el Poder Ejecutivo no tiene posibilidades de retroactividad.

Estamos en condiciones de considerar el proyecto que modifica el artículo 160; ya hemos escuchado a actores más que relevantes e, inclusive, el Poder Ejecutivo modificó el proyecto luego de atender algunas de las observaciones. Como el 24 de noviembre, después de la última sesión, recibimos comentarios y opiniones del Colegio de Síndicos e Interventores, a todos nos parece oportuno escucharlos. De todos modos, tenemos el informe claro de lo que ellos observan y pretenden.

Adelanto que nuestra postura es circunscribirnos a este punto. Antes de fin de año no vamos a analizar ninguna propuesta de modificación de ley concursal que, por supuesto, tiene otra envergadura y nos insumiría otros tiempos. En ese caso, tendremos que volver a convocar a todas las partes y actores que nos han comparecido durante el tratamiento de este proyecto.

No hay ningún capricho en esta decisión. Veremos si están o no los votos. Según lo que nos han dicho, está en juego el desarrollo de un sistema que ha facilitado créditos a empresas que, en este momento, creo que todos estamos de acuerdo en buscarles los mejores apoyos financieros para que superen la situación de crisis, que lleva nueve meses y, probablemente, lleve otros tantos más. Incluso, como recordarán los señores miembros de esta Comisión, se preveía un aumento sustancial de concursos, lo que, hasta ahora, no se ha producido. No hay ningún elemento para pensar que no se vaya a producir. Quienes integramos esta Comisión sabemos que la situación está lejos de ser holgada para la mayoría de las empresas en lo que tiene que ver con puestos de trabajo y, por supuesto, con la economía general.

Dado este objetivo concreto de dar mayores certezas a un instrumento que ha tenido cuestionamientos en algún caso judicial y, por supuesto, procurando no generar

ningún daño colateral -estamos hablando exclusivamente de la garantía de los terceros en los procesos concursales-, reitero nuestra propuesta de escuchar a los síndicos -sin duda actores relevantes. Me parece que también en ese informe, perfectamente podemos discriminar las propuestas puntuales -como se dice ahora- sobre este proyecto, de las aspiraciones más ambiciosas con relación a modificaciones de la ley general de concursos.

Los recibiríamos a la hora 10 el próximo miércoles 9. Si fuera necesario, resuelto ese punto, proponemos despejar todos los temas que no sean urgentes; dejo constancia en la versión taquigráfica. No es que no queramos recibir delegaciones que nos lo están pidiendo desde hace tiempo, pero la situación sanitaria es especial. Me parece que lo conveniente y razonable es dejar exclusivamente el tiempo para resolver los asuntos que sí sean urgentes, y si no hay temas urgentes, no reunimos. No habría necesidad de hacer una reunión extraordinaria como habíamos previsto, si no hay temas urgentes. La idea es que, hasta finalizar este período, se realicen las sesiones y las instancias absolutamente necesarias.

Se pasa a considerar el segundo punto del orden del día: "Responsabilidad Civil de los Fiscales. (Artículo 574 desglosado del proyecto de ley de Presupuesto Nacional 2020-2024)" que, según entendimos, presentaba cierta urgencia. Todos estamos de acuerdo en aprobarlo.

En discusión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

(Se vota)

—Once por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Léase el artículo único.

(Se lee:)

SEÑOR LUST HITTA (Eduardo).- Quiero hacer una observación al artículo. Creo que no debería votarse porque establece que a los fiscales hay que aplicarles la Constitución, y eso es obvio; creo que ninguna ley debería decirlo.

El artículo 23 de la Constitución no debería figurar en esta disposición porque habla de los jueces. Dice: "Todos los jueces son responsables ante la ley, de la más pequeña agresión contra los derechos de las personas, así como por separarse del orden de proceder que en ella se establezca". Es decir que un artículo que refiere a los jueces, no debería aplicarse a los fiscales, sin perjuicio de que, en la doctrina, a ambos se los denomina magistrados.

El resto del artículo refiere al numeral 20) del artículo 85, que establece al carácter interpretativo. El artículo 24 dice: "El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección". Como la Fiscalía es un servicio descentralizado, ahí está la responsabilidad.

El artículo 25 de la Constitución, que acá se interpreta, dice: "Cuando el daño haya sido causado por sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo, el órgano público correspondiente podrá repetir contra ellos [...]". Y el artículo del proyecto dice: "Si los daños y perjuicios provienen de dolo o culpa grave, el Estado podrá repetir contra los fiscales [...]". Es decir que la intención de este artículo es que el perjudicado por el

accionar de los fiscales no demande al fiscal; eso es lo que se persigue: que demande a la institución Fiscalía General y después, si quiere -lo que nunca pasó en la historia nacional- que un órgano público indemnice a un tercero -cosa que hace bien- y luego repita contra el funcionario responsable, cosa que hace mal, y lamentablemente es nuestra historia. Por lo tanto, si lo que quiere la Fiscalía es proteger a los fiscales, en esta disposición lo está diciendo a texto expreso, para coartar la posibilidad al que sufre el daño, de optar entre demandar directamente al fiscal, a la Fiscalía o a los dos.

Sin perjuicio de que nosotros, como Cabildo Abierto, podemos acompañar, en aras de la protección personal de los fiscales, no estaría demasiado de acuerdo en dar ese escudo si cometen un daño en ejercicio de sus funciones, que son muchas, ya que los fiscales tienen un gran poder, como nunca tuvieron. Si cometen un error con dolo, deberían ser responsables como cualquier persona. Pero partiendo de que les damos ese beneficio, me parece que en este artículo debería eliminarse el inciso que va desde "Tratándose" hasta "Constitución de la República", porque decir que se va a aplicar la Constitución, me parece algo absolutamente inapropiado e infantil. Podría quedar de la siguiente manera: "Conforme al numeral 20) del artículo 85 de la Constitución de la República, declárase, con carácter interpretativo de los artículos 24 y 25 de la Constitución [...]" -es decir sacar el artículo 23- siguiendo igual hasta el final.

En ese caso, estaríamos dispuestos a votarlo, sin perjuicio de que entendemos que es una norma redundante, porque ya existe textualmente en la Constitución, tanto es así que el que lo redactó copió la Constitución.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Cuando leíamos por primera vez este proyecto de ley dudamos de su necesidad porque, en definitiva, reitera lo que es una solución establecida ya en la Constitución de la República. Pero, luego, hablando con algunos fiscales sobre este asunto, nos enteramos de que algunos de ellos están siendo demandados por las decisiones que toman en los procesos seguidos contra presuntos narcotraficantes o gente presuntamente vinculada al narcotráfico. Nos dicen estos fiscales que advierten que hay una verdadera estrategia de esas personas y de los grupos que, presuntamente los respaldan y los apoyan, consistente en amedrentar a los fiscales, promoviendo en forma sistemática acciones de responsabilidad contra ellos, a pesar de que todos saben lo que dice la Constitución y que nuestra jurisprudencia, hasta ahora, está conteste en que la acción debe dirigirse contra el Estado y no contra el funcionario, pero el solo planteo de acciones que buscan indemnizaciones cuantiosas que obligan al demandado a defenderse, a pagar de su bolsillo el abogado en caso de que no ejerza su defensa directamente o a dedicarle el tiempo necesario al asunto, evidentemente complica la actuación de los fiscales. Yo creo que, teniendo en cuenta estos hechos, se justifica la sanción de este proyecto de ley para zanjar cualquier disputa que pueda haber, cuando han aparecido algunas opiniones doctrinarias muy respetables, que dicen que se puede ir directamente contra los funcionarios, sin pasar antes por la acción contra el Estado; eso se está sosteniendo. Entonces, alimenta especulaciones en cuanto a que, esos juicios, puedan prosperar. Y yo creo que es imposible que los fiscales o cualquier funcionario público, pueda cumplir sus funciones, si están expuestos a reclamaciones por los errores que eventualmente cometan. Es una forma de paralizar al Estado, porque el funcionario sabe que si se equivoca o si alguno cree que se equivoca, le van a hacer un juicio por reparaciones, que pueden ser cuantiosas, según los intereses involucrados; imaginen que lo que hay que hacer es abstenerse de todo. Insisto, esto tiene un sentido muy preciso, que es amedrentar a quienes están actuando contra las formas más peligrosas del delito. Así que creo que esto debe ser contemplado. Entiendo también que el artículo reitera lo que no tiene por qué ocurrir; que la redacción es defectuosa y que no viene a cuento el artículo 23, que se refiere a los jueces. En fin, caben ajustes en la línea propuesta por el

señor diputado Lust pero, con todas esas salvedades, me parece que hay que respaldar a los fiscales en el ejercicio de sus funciones.

Propongo el texto siguiente, como aporte para contribuir a la búsqueda de la fórmula adecuada: "La acción tendiente a obtener la indemnización de los daños y perjuicios causados por los fiscales en ejercicio de sus funciones, solo podrá dirigirse directamente contra el Inciso 33, 'Fiscalía General de la Nación'. Si los daños y perjuicios provinieren de dolo o culpa grave de los fiscales, el Estado podrá repetir contra ellos lo que hubiere pagado en reparación". Digamos que es un compacto de las normas constitucionales.

Quiero señalar, además, que conozco directamente algún caso en el cual el Estado repitió contra el funcionario que, por culpa grave, causó un perjuicio que el Estado debió reparar. Quizás algunos conozcan otros casos. O sea que no es correcto decir que nunca en la historia hubo ninguna repetición; las ha habido.

Nada más, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero precisar que los fiscales vinieron a plantear este tema, entre otras razones, justificando el texto por ser similar o igual al que rige para los jueces. Digamos que no es un texto especial o caprichoso; no sé si es tomado de la Ley Orgánica de la Judicatura o si se trata de una norma que establece exactamente esto para los jueces.

Por mi parte está claro cómo se ejerce la responsabilidad civil, de acuerdo con nuestra Constitución. Está previsto en la Constitución que cuando exista culpa grave o dolo, esos daños o perjuicios puedan repetirse. Esto es, si no hubiera culpa grave y no hay dolo, el Estado no puede repetir. ¿Por qué? Precisamente porque, de lo contrario, como bien señalaba el diputado Pasquet, se estaría paralizando la actividad de la Administración. Hay una razón también de hecho que fue planteada por la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay en la sesión anterior, por lo que, a nuestro entender, sería conveniente la pronta resolución de este texto.

Léase el texto propuesto por el señor diputado Pasquet.

(Se lee)

"Artículo único: 'Agrégase el título IX 'De la responsabilidad de los fiscales' a la Ley Nº 19.483, de 5 de enero de 2017, y el siguiente artículo: "ARTÍCULO 76. (Responsabilidad civil).- 'La acción tendiente a obtener la indemnización de los daños y perjuicios causados por los fiscales en ejercicio de sus funciones, solo podrá dirigirse directamente contra la 'Fiscalía General de la Nación'. Si los daños y perjuicios provinieren de dolo o culpa grave de los fiscales, el Estado podrá repetir contra ellos lo que hubiere pagado en reparación".

SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITT (Eduardo).- Coincido con el diputado Ope Pasquet; la redacción quedó mucho mejor, y lo acompañaremos.

Sugiero que se ponga "actos propios de su función", tal como ellos lo enviaron, que es igual al de los jueces.

SEÑOR REPRESENTANTE PASQUET (Ope).- Tengo la duda de si eso no habilitaría la discusión acerca de si un acto es propio de la función o no. No en el sentido de que corresponda a la función, sino que es inadecuado o indigno de ella, etcétera. No sé si no habilitaría a la acción individual. ¿Me explico?

SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITT (Eduardo).- Sí.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR REPRESENTANTE TUCCI MONTES DE OCA (Mariano).- Mi intervención es a modo de aclaración, porque el Frente Amplio no se ha manifestado.

Toda aquella modificación legislativa que tienda a dar mayores garantías al trabajo de estos funcionarios, contará con el voto del Frente Amplio, más allá de discusiones vinculadas a la técnica legislativa. Me parece que en este caso se impone la necesidad de dar la mayor tranquilidad y garantía a los fiscales para que puedan perseguir el delito, con mayores herramientas y, sobre todo, con tranquilidad, que fue lo que reclamaron en esta Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo único, con la redacción propuesta por el señor diputado Ope Pasquet.

(Se vota)

—Once por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

El proyecto ha quedado aprobado.

SEÑOR REPRESENTANTE COLMAN (Mario).- Proponemos al diputado Ope Pasquet como miembro informante.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar.

(Se vota)

—Diez en once: AFIRMATIVA.

Se pasa a considerar el asunto que figura en tercer lugar del Orden del Día "Comités Departamentales de Emergencia". El diputado Enzo Malán presentó un texto sustitutivo, pero como él hoy no está presente y dicho texto no fue repartido. Si todos están de acuerdo, lo postergaríamos para el próximo miércoles el tratamiento de este punto. ¿El diputado Aníbal Méndez está de acuerdo?

De ser posible, este proyecto sería aprobado antes de fin de año, porque refiere al mejoramiento de los comités departamentales de emergencia, algo que sería bueno, teniendo en cuenta las actuales circunstancias.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a responder inquietudes planteadas por los señores legisladores.

Nos queda una sesión ordinaria antes de que finalice este período ordinario, el 15 de diciembre. En la próxima sesión procuraríamos resolver los dos proyectos que nos quedaron pendientes, es decir, "Acreedores sin derecho a voto en la junta de acreedores del deudor concursado" y "Comités departamentales de emergencia". Si logramos aprobarlos y no surge ningún otro asunto, en principio, no tendríamos más sesiones hasta el año próximo.

Creo que todos estamos de acuerdo con que si surgiera algún tema urgente, nos reuniríamos con carácter extraordinario.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.