

Carpeta N° 145 de 2000

Repartido N° 19
Anexo III
Mayo de 2000

**MEJORA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS Y
PRIVADOS, DE LA SEGURIDAD PUBLICA
Y DE FOMENTO DE LAS ACTIVIDADES
PRODUCTIVAS**

**Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo con
declaratoria de urgente consideración**

- **Comisión de Constitución y Legislación**
- **Informe en Minoría**

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

INFORME EN MINORIA

Al Senado:

PROYECTO DE LEY DE URGENTE CONSIDERACION

EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

La Comisión de Constitución y Legislación de esta Cámara ha analizado a marcha forzada, con la premura impuesta por el procedimiento establecido en la Constitución, el proyecto de ley de urgente consideración que remitiera el Poder Ejecutivo.

El proyecto ingresó en forma irregular a este Senado el día 13 de abril del corriente año, fue derivado a esta Comisión que recibió invitados durante una semana entre el 24 de abril y el 3 de mayo, tras lo cual votó 95 artículos en 4 sesiones desarrolladas entre el 3 y el 9 de mayo, las que totalizaron unas 16 horas.

El proyecto analizado es – en rigor – una sola ley únicamente en sentido formal, ya que por su contenido constituye un conjunto de leyes (más de una docena) con objetos que nada tienen que ver entre sí. El mecanismo constitucional se halla, de esta forma, desvirtuado por la dispersión, variedad y cuantía de los temas abarcados en este proyecto.

No existe Comisión de este Senado que pueda abordar seriamente su estudio, ya que por su contenido desborda los cometidos de todas ellas, ni legislador que pueda analizar seria y profundamente – como es nuestra obligación – sus 95 artículos en el plazo exiguo y perentorio de tan sólo los 45 días previstos por la Constitución.

Los 15 Capítulos carecen de conexión temática entre sí, conformando un verdadero puzzle jurídico con el que no se respeta el espíritu del constituyente que en un clarísimo texto (Artículo 168 Numeral 7) prohíbe la remisión de otro proyecto con carácter de urgente consideración hasta no haber concluido el trámite del anterior.

Por otra parte y como su nombre lo indica, esta posibilidad otorgada al Poder Ejecutivo tiene carácter excepcional y sólo casos de real urgencia justifican la importante limitación que implica a las potestades de este Parlamento. Aún con el más amplio de los criterios, esta verdadera miscelánea que incluye objetos tan diversos como la creación de un Ministerio, exoneraciones tributarias diversas, normas sobre defensa de la competencia, modificaciones a las normas que rigen las AFAPs, disposiciones que habilitan el cobro directo a los usuarios por parte de UTE del alumbrado público, importantes cambios en la ANP y AFE, el agravamiento de las

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

2

penas a ciertos delitos, la creación de otros, la definición como delito del juego de la mosqueta, normas sobre descentralización, y otros temas variopintos, tan sólo en una mínima parte admite considerarse urgente y únicamente expresa la necesidad de dar rango legal a un pacto político. Pacto con un contenido bien distinto al que se dio a conocer el 9 de noviembre con el objetivo de "vestir" programáticamente el acuerdo electoral para el balotaje.

Efectivamente, este proyecto hubiera constituido una buena oportunidad para concretar algunos de los compromisos publicitados entonces. Pero no tienen lugar en este proyecto, ni los incrementos de salario para los funcionarios del Gobierno Central, ni la suba de las jubilaciones menores a un Salario Mínimo, ni la elevación de los topes jubilatorios, ni la mejora del seguro de desempleo para los trabajadores mayores a 50 años, ni la disminución de las tarifas públicas, ni la ampliación del régimen de devolución de impuestos para los exportadores, ni el incremento de la inversión educativa hasta alcanzar el 4,5% del PBI, ni la rebaja de los tickets del mutualismo ni la supresión de las sobretasas en el Impuesto a las Retribuciones Personales.

A pesar de la situación descrita, no se aceptó el criterio de seleccionar los temas verdaderamente urgentes y quitar tal condición a lo accesorio, lo más numeroso en el proyecto analizado.

A nuestro modo de ver muchas de las iniciativas planteadas debieron merecer un estudio más acabado y profundo que hubiera significado mayor precisión y alcance en el texto legal. Sumado a esto, se puede afirmar que los verdaderos problemas y las necesidades urgentes de nuestra sociedad no están tratados en el proyecto a estudio, o las propuestas que éste contiene se encuentran a enorme distancia de las soluciones necesarias.

Con base a estas consideraciones respecto al contenido del proyecto analizado nuestro voto será negativo en lo general. Sin perjuicio de esta afirmación, distintos artículos serán acompañados en la votación particular, algunos porque su contenido es adecuado aunque no se justifique su tratamiento urgente, y otros porque consagran mejoras que, a pesar de ser parciales e insuficientes desde nuestro punto de vista, significan alivios para situaciones que las requieren.

En el análisis de su contenido, encontramos una diversidad temática que incluye numerosos Capítulos de muy poca significación, por lo que en este informe consideraremos básicamente los principales temas que se abordan en el proyecto.

LA INVERSION Y EL EMPLEO

Constituyen temas de fundamental importancia en la realidad actual y son tratados en el Capítulo inicial del proyecto de ley en cuestión, el que consta solamente de dos artículos. El primero da carácter permanente a la reducción de los aportes jubilatorios patronales de la industria manufacturera, ya existente con carácter provisorio desde el año 1995.

El artículo 2o. otorga al Poder Ejecutivo la facultad de reducir los aportes patronales ya sea en forma genérica o para uno o más sectores.

La reducción de aportes jubilatorios como estímulo a la inversión y el empleo es de muy dudoso valor. La rebaja que establece el artículo 1º se viene aplicando ininterrumpidamente desde 1995, ya que el Poder Ejecutivo siempre hizo uso de la potestad legal, provocando una merma recaudatoria estimada en más de 200 millones de dólares desde el 1º de julio de 1995 a la fecha (unos 42 millones anuales) sin que por ello se registre una mejora en los números del empleo industrial, el que por lo contrario ha experimentado un sostenido descenso.

De todas maneras, la medida puede estar bien orientada hacia la promoción de empleo pero no tener, por factores diversos, el resultado esperado. Cualquier medida de política económica merece ser analizada en el contexto en que se desarrolla y esta medida lo deberá ser en el marco de los lineamientos económicos anunciados por el señor Ministro de Economía. Estos lineamientos tienen por eje un fuerte recorte de la inversión pública, que según lo previsto por el decreto 90/2000, llegará globalmente a un 20% respecto a lo ejecutado en el año 1998. Este recorte se produce en un país con bajísimo nivel de inversión bruta fija (en el trienio 96-98, sin contar el desastroso año 1999, la IBF no superó el 14% del PBI). El Ministro de Economía se ha visto enfrentado a la pesada herencia de la administración anterior, constituida por un déficit fiscal de más de 800 millones de dólares (números que confirman los vaticinios que se hicieran desde nuestra fuerza política durante la campaña electoral) que entre otras cosas lo ha obligado a pedir autorización parlamentaria para aumentar el endeudamiento.

En este marco, nos parece difícil que la reducción de aportes prevista en este artículo pueda tener un impacto dinamizador de la inversión y el empleo.

Pero tras cinco años de aplicación de la medida si se la dejara sin efecto se produciría un agravamiento de la situación, y en ese sentido es que la acompañaremos.

Asimismo proponemos incorporar un segundo inciso en este Artículo 1º por el que se beneficia con una reducción de aportes patronales, la creación de nuevos

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

4

empleos acentuando la disminución según se trate de las franjas etáreas o sectores sociales más afectados por el desempleo.

Con relación al Artículo 2º debemos recordar que las exoneraciones impositivas afectan a toda la sociedad. Por consiguiente determinar el porcentaje y los sectores a ser favorecidos debe ser una decisión adoptada en el ámbito de mayor espectro político, tal cual se expresa en el Poder Legislativo.

Dejar librada al Poder Ejecutivo esta tarea significa un cheque en blanco de muy dudosa constitucionalidad si tenemos en cuenta lo establecido en los artículos 85 numeral 4º) y 67 literal A) de nuestra Carta Magna.

Por estas razones es que vamos a votar negativamente este Artículo 2º en su redacción actual.

AGROPECUARIA

El Capítulo dedicado al agro establece, por un lado, reducciones del aporte patronal jubilatorio de ciertas empresas rurales y por el otro, una reducción del 25% de la Contribución Inmobiliaria Rural.

Lo propuesto es claramente insuficiente en relación con a la crisis que vive el sector agropecuario. La suma de las exoneraciones y rebajas tributarias previstas alcanza a 23 millones de dólares según voceros del propio gobierno.

No se ataca el tema del abultado endeudamiento sectorial, y las exoneraciones propuestas significarán, en muchos casos, importes simbólicos. Por otra parte, la generalidad de la reducción de la Contribución Inmobiliaria Rural significa que el beneficiario puede no ser empresario rural, ya sea por tener su campo arrendado, no explotado, o dedicado a una actividad no agropecuaria.

Las medidas propuestas evidencian la carencia de prioridades sociales en el apoyo al sector, ya que muestran una generalidad que puede llevar a que los principales beneficiarios sean los menos necesitados.

No resulta claro y mucho menos compartible el sentido del artículo 8º que exonera del ITP por el plazo de un año a las transacciones que incorporen inmuebles rurales a Sociedades Anónimas. Esta norma proyectada viola la neutralidad tributaria con un sentido regresivo, estimulando el anonimato del propietario de la tierra, facilitando así la extranjerización de esta preciada riqueza y la radicación de capitales de origen incierto en nuestro campo.

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

5

Con la excepción de los artículos 7º y 8º, se acompañarán las normas previstas en este Capítulo, buscando a través de aditivos y sustitutivos darle una dirección con sentido social y mejorar los montos de los beneficios previstos.

PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Acompañaremos los artículos propuestos pues ellos apuntan a favorecer una mayor igualdad de oportunidades en el mercado.

Se suprimen por el artículo 11º los beneficios que en la práctica solo favorecían a grandes empresas comerciales en detrimento de la pequeña y mediana empresa.

Por el artículo 12º se aprueba una norma que permite la tramitación de los beneficios previstos en la Ley N° 16.906 por asociaciones de empresas. Se establece así una vía práctica para que medianas y pequeñas empresas puedan acceder a beneficios que por una cuestión de escala y de costos resultaba difícil que encararan en forma particular.

NORMAS SOBRE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

En el Capítulo IV se plantean normas que tienen por objeto la defensa de la competencia. Serán acompañadas con nuestro voto pero consideramos que se hubiera podido lograr mejores resultados sin el procedimiento de urgencia a que fue sometido su análisis.

Las normas proyectadas son de muy modestos alcances en términos de lo que entiende que son conductas prohibidas al compararlo con cualquier texto legal de países vecinos, incluso con el Protocolo del MERCOSUR. Hubiera sido conveniente incluir en las conductas que implican abuso de posición dominante todo lo relacionado con acciones monopólicas.

En otro orden de cosas estas normas, prohíben conductas, pero no prevé sanciones. Quizá lo haga la reglamentación pero sería preferible que las mismas tuviesen base legal. El artículo respecto al arbitraje sobra pues este mecanismo ya está previsto en el Código General del Proceso. Otro aspecto que nos parece discutible es el último inciso del artículo 14 que limita la aplicación de estas normas a casos de "perjuicio relevante al interés general", expresión suficientemente imprecisa para generar dudas. Además, pueden haber conductas que no afecten el interés general, pero sí intereses particulares que sea necesario o conveniente proteger.

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

6

FACILITACIÓN DEL CREDITO

El Encuentro Progresista acompañará los cinco artículos que componen este Capítulo por entender que ellos tienden a consagrar normas positivas para la obtención del crédito. Sin embargo volvemos a encontrarnos aquí con un problema que se reitera a lo largo de casi toda la ley. Estas normas, siendo necesarias y encontrándose en la dirección correcta, son insuficientes para poder lograr los fines requeridos.

Quizás por el apuro con el que fueron consagrados estos acuerdos políticos en forma de ley, no se tuvo en cuenta el abundante derecho comparado, que hubiese permitido sancionar una ley que no dejara lugar a dudas a la hora de ser reglamentada.

INFORMATICA EN LA EDUCACION

En la Comisión, votamos afirmativamente los dos artículos de este Capítulo por el cual se establece la devolución del Impuesto al Valor Agregado a las Instituciones de Enseñanza por la compra de computadoras e impresoras de uso exclusivamente docente.

Nos congratulamos de que la Comisión aceptara nuestra propuesta de extender a la Enseñanza Pública un beneficio que en el proyecto original enviado por el Poder Ejecutivo sólo contemplaba a las instituciones de la enseñanza privada.

ENTES AUTONOMOS

En diversos Capítulos se incluyen normas relativas a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

El artículo 26 da una señal política en dirección al recorte de sus autonomías, avanzando en la línea de centralización en la que ya incurrió la última Reforma Constitucional, que otorgó al Presidente de la República la potestad de remover sus directores en cualquier circunstancia a través del mecanismo de declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo (artículo 175).

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

7

Ahora el mencionado artículo propone la potestad de limitar los gastos de funcionamiento, decidida sin límite alguno, unilateralmente, y aunque en la redacción final se eliminó la mención a las drásticas disposiciones del artículo 197 de la Constitución, está presente su amenaza de aplicación contra los directores que no lo acaten.

En la Sección 4 del Capítulo VIII se reduce el número de integrantes de los directorios de algunos entes. No surge claro el criterio utilizado para decidir cuáles sufrirán la reducción mencionada. Más bien parece que se aplicó un criterio arbitrario, quizás vinculado con los posibles ocupantes de los cargos o con el destino de los organismos. La norma propuesta tiene un contenido meramente efectista, ya que las reducciones del gasto obtenidas por esta vía son de escasa significación en los presupuestos de las empresas públicas. En contraste, la reducción del número de directores limita la posibilidad de la integración de los partidos de oposición en la gestión, debilitando este mecanismo de participación plural, que constituye un control necesario e insustituible.

De haberse propuesto estas disminuciones en forma racional y fundada, en conjunto con otras medidas que apunten a una mejor gestión de los Entes Autónomos, como la limitación de los contratos arrendamiento de obra (que en el año 1999 sumaron nada menos que 1.033 y la tercera parte resultó observada por el Tribunal de Cuentas) o normas sobre la distribución y montos de su propaganda, pudo ser considerada.

Los artículos 36 al 39 transfieren el cobro del consumo eléctrico del alumbrado público a la UTE. Este organismo lo cobrará en forma conjunta e indivisible con la tarifa domiciliaria.

Consideramos que es una mala solución para un problema real, como lo es la falta de pago en que incurren las Intendencias. Es un tema, con variados intereses a proteger: las Intendencias, los ciudadanos y la propia UTE. La solución propuesta no nos satisface; en muchos departamentos se caerá en una doble imposición al ciudadano que terminará pagándole a ambos organismos. Aún cuando se estime que la cuantía del pago no será mucha, es preciso tener presente que el pago será conjunto e indivisible con el consumo doméstico, lo que encarecerá un servicio que hoy es necesario para una calidad de vida mínima.

El artículo 23 propone la creación de una Sociedad de Economía Mixta para la construcción y explotación de la Playa de Contenedores del Puerto de Montevideo con la participación de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Este es el camino elegido en el proyecto para resolver el tema Playa de Contenedores, tras los fallidos intentos de otorgar su explotación por licitación. Desde nuestro punto de vista, la importancia estratégica de lo que se ha transformado en el

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

8

corazón de la economía portuaria impone una ley específica, donde se analicen detenidamente las variantes de tan complejo tema. El artículo propuesto nos genera profundas discrepancias, tanto en el procedimiento previsto como en el contenido que tendrá el acuerdo entre la ANP y la sociedad a crearse. No establece el porcentaje del paquete accionario que quedará en poder del Estado, dispone que habrá dos Directores que lo representen pero no dice cuántos integrantes tendrá el Directorio. No requiere mucha perspicacia entender que no es lo mismo 2 en 3 que 2 en 7 u 11. Establece acciones al portador, cuando por la importancia del área a explotar debe saberse quién es el propietario; no prevé normas para la concentración de las acciones en un único propietario, y deriva numerosos aspectos a la reglamentación futura. No nos convence el tratamiento superficial y parcial que hace el texto propuesto de un problema que es determinante de la capacidad operativa y competitiva de nuestro principal puerto. El artículo en cuestión es altamente peligroso para los intereses nacionales.

En el artículo 24° se habilita al Poder Ejecutivo a autorizar la utilización de las vías férreas por parte de empresas que abonen el peaje que establezca la reglamentación. Este artículo le deja a AFE lo más costoso, que es el mantenimiento de la red vial, ofreciendo a empresas privadas la actividad más lucrativa, que es el transporte de carga. El artículo no abunda en detalles, por lo que no sabemos si las autorizaciones se otorgarán a través de licitaciones o en forma directa, tampoco cuáles serán los requisitos técnicos exigidos, quién pondrá el material rodante; si la autorización se dará a empresas para el transporte de su propia carga o a su vez la permisaria podrá venderle el servicio a terceros. Debemos tener presente que para el transporte de ciertas cargas, (como la madera), el papel del ferrocarril será de vital importancia. Este artículo parece encuadrar en un plan de desguace de AFE, del cual la opinión pública y el Parlamento ha tomado conocimiento recientemente, en el que se apunta a reducirla a una empresa de mantenimiento de la infraestructura, que estará al servicio de la explotación que otros harán del transporte ferroviario.

Como hemos visto, los aspectos del proyecto analizado que afectan a la gestión empresarial del Estado son perjudiciales para ésta, por lo cual este aspecto constituye uno de los centros principales de nuestra oposición al proyecto.

NORMAS TRIBUTARIAS

En este Capítulo destacamos nuestra oposición al Artículo 48°.

Consideramos que constituye una suerte de subsidio a la banca privada acreedora, en la medida en que postula una exoneración del Impuesto a las Transacciones Inmobiliarias a las empresas que vendan su patrimonio inmobiliario con destino al abatimiento de sus pasivos financieros.

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

9

DESCENTRALIZACION

La descentralización fue una de las banderas políticas que más se agitó en defensa de la Reforma Constitucional plebiscitada en el año 1997. En el texto aprobado se incluyó la creación de una Comisión Sectorial, pero desde entonces nada se hizo. Este proyecto, a través de los artículos que integran el Capítulo IX, da forma a la comisión mencionada intentando cumplir con lo que fue una disposición constitucional y una bandera electoral. El proyecto es extremadamente restrictivo en relación con los cometidos de la Comisión Sectorial; prácticamente se limita a transcribir el texto constitucional. También lo es en cuanto a la integración de la Comisión. Por nuestra parte pretendemos que la Comisión esté integrada por el mayor número posible de Intendentes. Opinamos que la descentralización requiere una base legal más ambiciosa y completa que la propuesta, y en ese sentido hemos presentado sustitutivos con mayores alcances que el texto originado en el Poder Ejecutivo.

NORMAS SOBRE LAS AFAPS

El Capítulo X, a través de sus seis artículos, propone igual número de modificaciones a la Ley que rige el sistema previsional vigente. Este régimen ha contado con la oposición de nuestra fuerza política desde su creación, entre otras causas, por las escasas garantías que posee el ahorrista con respecto a la suerte de su ahorro; algunos de los artículos propuestos debilitan aún más estas garantías. El artículo 56 le pone tope de 150.000 UR a la exigencia patrimonial mínima que la norma vigente ubica en el 2% del Fondo de Ahorro Previsional; el artículo 57 disminuye el monto de la Reserva Especial -- fijada actualmente en el 2% como mínimo -- a una cifra ubicada entre el 0,5 y el 2% del Fondo de Ahorro Previsional. Estos dos artículos a nuestro juicio debilitan el respaldo exigido a las AFAPs, haciendo opción por defender la rentabilidad del ahorro con mengua de su seguridad. No vemos conveniente su aprobación por este Senado.

Distinto es el juicio que nos merecen los restantes cuatro artículos.

El artículo 58 aumenta del 30% vigente a un 40% las inversiones que se pueden hacer en el sector privado. Si bien es posible considerar que esto aumenta el riesgo para el ahorrista, no es menos cierto que el volumen del ahorro previsional acumulado necesitará a la brevedad de más opciones para su colocación rentable, y administrado adecuadamente puede ser la palanca financiera para muchos emprendimientos productivos, ya sean del sector público o del privado.

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

10

El artículo 59 mejora la redacción dada al literal E) del artículo 123. La norma vigente exigía que las inversiones estuvieran garantizadas por una institución bancaria, lo que prácticamente las inviabilizaba. Ahora se sustituye por la exigencia de que estén debidamente garantizadas de acuerdo con la reglamentación que establecerá el Banco Central del Uruguay.

El artículo 60 agrega la posibilidad de invertir en instrumentos de regulación monetaria emitidos por el B.C.U., alternativa que nos parece conveniente.

Por último, el artículo 61 busca modificar la forma de integración del Fondo de Fluctuación de Rentabilidad establecido por el artículo 119 de la Ley de Seguridad Social. Limita el aporte que cada ahorrista debe hacer. El mecanismo propuesto implica que para situaciones donde la rentabilidad promedio supere el 4% el aporte personal al Fondo será menor, quedando por consecuencia una mayor suma en la cuenta personal del ahorrista.

SEGURIDAD CIUDADANA

Consideramos aquí el Artículo 49, referido al escalafón policial y los dos artículos del Capítulo XII (63 y 64). El artículo 49 limita los pases en comisión de personal policial y los otros dos facultan al Poder Ejecutivo a contratar retirados policiales, previendo que los contratos que no fueran cubiertos con retirados se cubrirán con jóvenes de hasta 25 años de edad. La utilización del personal ejecutivo de la policía en su tarea específica limitando su derivación hacia otras tareas, así como el refuerzo del personal estable a través de la contratación de retirados busca aumentar la eficacia de la gestión policial, sobre todo en la faz preventiva y disuasiva. Acompañamos ambas medidas pero importa advertir lo reducido del impacto que ellas generarán si no son complementadas con otras que apunten a cambios de fondo del Instituto Policial: como una mayor profesionalización de sus cuadros, la necesaria racionalización administrativa, la descentralización de funciones (en particular la investigativa) y el ajuste de remuneraciones.

MODIFICACIONES A LA LEGISLACION PENAL

No es una ley de urgente consideración el instrumento adecuado para promover modificaciones de importancia en la legislación penal vigente. Este Capítulo, uno de los más extensos, constituye un ejemplo de una materia en la cual el Parlamento debe realizar una tarea minuciosa, metódica y no caer en lo que algunos ilustres doctrinos llaman "legislar bajo el signo de alarma".

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

11

Para resolver un problema real - la inseguridad que experimentan los ciudadanos - se insiste en una orientación que ha demostrado ampliamente su ineficacia en los últimos 15 años: el aumento de las penas y la introducción de nuevas figuras delictivas en el Código Penal. En efecto, los últimos tres períodos de gobierno se iniciaron con la discusión de medidas para resolver la inseguridad ante el delito.

En nuestra opinión constituyen caminos más adecuados los que actúan sobre los factores que inciden en la génesis de los delitos, en las políticas de prevención y disuasión, en los dispositivos de investigación y represión, y en la reeducación de los detenidos. Por ello nuestra fuerza política ha planteado con insistencia tres campos de actuación: el económico-social, la reestructuración del Instituto Policial y la mejora del sistema carcelario.

Una vez más este proyecto de ley opta por una respuesta represiva, con aumento de penas, sin tener en cuenta la complejidad y multicausalidad del aumento del delito. Ya se incurrió por este camino en la legislatura anterior, cuando se aprobó la llamada "Ley de Seguridad Ciudadana" que creó nuevos delitos y agravó las penas de otros. ¿Alguien sería capaz, con casi cinco años de vigencia de la misma, de afirmar que tal ley provocó una disminución en los índices de criminalidad?

No tenemos prejuicios en la materia; la nueva realidad que vivimos puede requerir de un nuevo marco legal; pero pretendemos que se procese en la forma debida, con la reflexión necesaria para que el resultado no incurra en graves incoherencias como las que están planteadas en el proyecto a estudio. No entraremos al examen artículo por artículo de este Capítulo, que debería despojarse del trámite urgente, pero haremos mención a alguna de las normas contenidas en él.

El artículo 66 modifica el artículo 341 del Código Penal en materia de agravantes especiales del delito de hurto. Aquí la modificación prevista consiste en calificar agravantes simples y especiales; en estos últimos viene dada la modificación, ya que se le impone una pena de penitenciaría, inexcusable, para el caso que ocurra la penetración domiciliaria o si la sustracción se efectuara con destreza o por sorpresa mediante despojo (léase "punga" y "arrebato" respectivamente). La elevación de la pena mínima en estos hurtos parece desmedida. En particular, debe tenerse en cuenta que dentro de lo que habitualmente se conoce como arrebato hay una variada gama de posibilidades: desde verdaderas organizaciones que operan con celulares y motos veloces pasando por hurtos que lindan con la rapiña por la violencia empleada hasta formas simples cometidas por sujetos primarios y jóvenes para los que puede existir real posibilidad de recuperación. Es necesario mantener el equilibrio en las penas, de forma tal que el Juez actuante no quede limitado por una norma extremadamente rígida y pueda valorar las circunstancias graduando la pena según la verdadera gravedad del delito.

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

12

La punibilidad de la conspiración seguida de actos preparatorios es excepcional en el Código Penal uruguayo, hallándose prevista en materia de delitos contra la Patria (artículos 137 y 146 Código Penal) o de estupefacientes (artículo 37 decreto-ley No. 14.294).

Se entra así en una línea del llamado "derecho penal de emergencia" que afecta principios básicos del derecho penal liberal. Aún cuando en el trabajo de la Comisión se limitó el alcance de la norma propuesta a los delitos de rapiña y copamiento, consideramos que se trata de una solución peligrosa que será fuente de graves problemas interpretativos.

La figura del delito provocado presenta problemas de difícil solución y no se advierte fácilmente de qué manera puede configurarse en la práctica. En la Comisión, el artículo correspondiente fue limitado a los casos de "delincuencia organizada" pero de todas maneras consideramos que la aprobación de esta norma puede constituir una "claudicación ética del Estado" en el combate contra la delincuencia, de acuerdo con la expresión citada por uno de los ilustrados visitantes que recibió la Comisión.

El Artículo 77 establece la presunción de la existencia de la causal de justificación prevista en el artículo 28 del Código Penal -"Cumplimiento de la ley"- respecto a las lesiones que pueda causar personal militar asignado a las tareas de seguridad externa de establecimientos de reclusión determinados por el Poder Ejecutivo; en ocasión de las mismas y conforme a las disposiciones vigentes en materia de seguridad en instalaciones militares.

Si bien el texto aprobado por la Comisión incorpora una importante limitación que no tenía el proyecto original al circunscribir sus alcances a establecimientos de reclusión, este artículo nos parece inconveniente.

Establecer a través de una ley la presunción de que las lesiones personales que pueda causar personal militar estén basadas en el cumplimiento de la ley si se encuadran en desconocidas disposiciones que rigen la seguridad de las instalaciones militares; es francamente inaceptable; aún cuando se considere como lo hace mayoritariamente la doctrina que las presunciones en derecho penal no deben ser absolutas sino relativas, es decir, admitir prueba en contrario. Este artículo parece tener base en la situación generada por el soldado que, cumpliendo vigilancia externa en Santiago Vázquez, dio muerte a un recluso que intentó huir. En su momento, cuando se discutió la autorización para que efectivos de las Fuerzas Armadas cumplieran esa tarea, advertimos de las consecuencias que podían derivarse del uso de personal militar en tareas ajenas a su profesión. Los problemas no demoraron en surgir y la solución

prevista en este artículo está lejos de ser admisible. Es preciso dosificar la autorización mencionada.

Respaldaremos los agravantes previstos en las Secciones 4, 5 y 6 de este Capítulo, donde se incluyen los artículos 68º al 71º. Ellos son: el aumento de la pena para el delito de atentado violento al pudor cuando la víctima sea menor de 12 años (artículo 68), el carácter público del agente en especial su calidad de funcionario policial (artículo 69), la condición de que la víctima se encuentre trabajando (artículo 70) y la participación de algún funcionario policial en la asociación delictuosa (artículo 71).

Sobre el deber de informar previsto en el Artículo 73, estamos dispuestos a acompañar la norma si se establece con claridad que se brindará la información en forma inmediata de las causas de la detención tanto al detenido como a los familiares que lo soliciten.

EL SISTEMA CARCELARIO

Si sumamos al aumento de la pena mínima del hurto agravado el aumento previsto para la tentativa de rapiña, convertidas ambas en inexcusables, es esperable un considerable aumento en el número de presos, estimado por el señor Ministro del Interior en su visita a la Comisión en unos 500 cada año. No es necesario abundar las consecuencias que tendría para nuestro sistema carcelario - ya en crisis - un agudo y repentino aumento de su población.

Para mejor ilustración, es preciso recordar el informe que redactara la Comisión Honoraria de Mejoramiento del Sistema Carcelario, creada de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 34 de la Ley 16.707 en junio de 1996 respecto a los rasgos más salientes de las cárceles uruguayas. Se señalaba entonces:

1. Inadecuación de los edificios para el cumplimiento mínimo de los objetivos.
2. Superpoblación y hacinamiento.
3. Ausencia de capacitación específica funcional. Utilización de la función penitenciaria, en algunos casos, como sanción o desvalorización del funcionario.
4. Distribución inadecuada de funcionarios.
5. Denuncias informales pero frecuentes de corrupción, consumo de drogas y alcohol, juegos de azar prohibidos.
6. Violencia física institucional e intragrupal.

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

14

7. Desorganización de los equipos técnicos y ausencia de seguimiento en el tratamiento.

8. Régimen disciplinario desprovisto de garantías y racionalidad, y desconectado del tratamiento.

9. Desvalorización de los derechos de los internos.

10. Ausencia de organización de la cotidianeidad de la vida carcelaria. Ocio excesivo.

La realidad que describe el informe citado ha cambiado muy poco. Tal vez este proyecto podría haber aportado algo en esa dirección; esta problemática es – por cierto- verdaderamente urgente.

CONCLUSIONES

Como conclusión, consideramos que mantiene plena vigencia el juicio contenido en el documento que el doctor Tabaré Vázquez le entregara al señor Presidente de la República respecto al proyecto analizado, el que transcribimos:

"El EP-FA entiende que se trata de un proyecto que omite la consideración de algunas cuestiones económicas y sociales realmente urgentes, en particular las vinculadas con los graves problemas de inversión productiva y empleo que el país sufre y que la actual política económica no encara. Profundiza en otros temas cuya inclusión en un proyecto de ley de urgencia no se justifica, contiene algunas propuestas que no podemos aceptar, junto a otras que resultan compartibles, aunque en muchos casos con desarrollos insuficientes a nuestro criterio. Finalmente, presenta dificultades ciertas de armonización con el orden jurídico-constitucional vigente, conteniendo algunas normas inconstitucionales"

La bancada del Encuentro Progresista – Frente Amplio, propondrá en el plenario de la Cámara de Senadores los aditivos y sustitutivos de acuerdo con la nómina que sigue. Aquellas disposiciones que requieren iniciativa del Poder Ejecutivo se plantean a los efectos de promover un intercambio político que habilite los consensos necesarios.

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE
CONSTITUCION Y LEGISLACION

15

ADITIVOS Y SUSTITUTIVOS

1. **INDUSTRIA. EL EMPLEO INDUSTRIAL Y LAS PRIORIDADES SOCIALES**
2. **INDUSTRIA Y EMPLEO. JUNTA NACIONAL DE EMPLEO**
3. **AGRO. PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS RURALES: EXONERACIONES DE APORTES**
4. **AGRO. REBAJA DE LA CONTRIBUCIÓN INMOBILIARIA RURAL POR FRANJAS**
5. **AGRO. ENERGÍA ELÉCTRICA: REBAJA DEL IVA A LA TASA MÍNIMA PARA EMPRESAS AGROPECUARIAS**
6. **AGRO. SUSPENSIÓN DE EJECUCIONES**
7. **AGRO. SEGURO DE DESEMPLEO PARA TRABAJADORES RURALES**
8. **CONAPROLE. MODIFICACIONES EN EL DIRECTORIO Y SISTEMA DE ELECCIÓN DE SUS AUTORIDADES**
9. **SOCIEDADES COMERCIALES. TRASPARENCIA EN LA INFORMACIÓN**
10. **DESCENTRALIZACIÓN. INTEGRACIÓN, COMETIDOS Y ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN SECTORIAL**

CÁMARA DE SENADORES

COMISION DE
CONSTITUCION Y LEGISLACION

16

11. **EDUCACIÓN.** CREACIÓN DE LA CUOTA MUTUAL PARA
LOS FUNCIONARIOS DE LA ANEP

12. **POBREZA.** UNIVERSALIZACIÓN DE LA ASIGNACIÓN
FAMILIAR PARA HOGARES POBRES

13. **INGRESOS.** ELIMINACIÓN DE LA SOBRETASA DEL IRP

14. **ASENTAMIENTOS.** INMUEBLES OBJETO DE
REGULARIZACIÓN

15. **LIBERTAD SINDICAL.** TRABAJADORES DESPEDIDOS A
CAUSA DE SU AFILIACIÓN O MILITANCIA SINDICAL

Senador Enrique Rubio
Miembro Informante

Senador Manuel Nuñez

Senador Manuel Laguarda