

SOBRE LOS 135 ARTÍCULOS DE LA LUC A IMPUGNAR MEDIANTE RECURSO DE REFERÉNDUM.

I. Generalidades.

I.1. Falta de calidad democrática en el proceso de aprobación de la ley.

En primer lugar, es importante tener presente que estamos frente a una ley integrada por 476 artículos que refieren a temas muy diversos (ley ómnibus) y, siendo así, fue aprobada mediante un procedimiento excepcional (proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento con declaratoria de urgente consideración) que limita significativamente la discusión parlamentaria (el plazo máximo para la discusión y aprobación de las leyes con declaratoria de urgente consideración es de 90 días), afectando seriamente la calidad democrática del proceso de discusión sobre temas que no revestían, en la realidad de los hechos, urgencia alguna.

En efecto, buena parte de los artículos de la LUC vienen a modificar o derogar regulaciones de otras leyes, referidas cada una de ellas a materias específicas (entre otras: Código Penal, Ley de Procedimiento Policial, Código del Proceso Penal, Ley General de Educación, Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley de Inclusión Financiera), que fueron larga y ampliamente discutidas y aprobadas por el procedimiento ordinario. El trámite ordinario para la aprobación de las leyes, con excepción de las leyes de presupuesto y de rendición de cuentas, no tiene plazos preestablecidos.

Las llamadas leyes ómnibus son consideradas inconvenientes para la democracia. Este juicio es debido a que impiden un tratamiento parlamentario adecuado: el debate se restringe porque en una misma ley se tratan varias políticas públicas a la vez. Si a esto se suma la declaratoria de urgente consideración, que supone un trámite parlamentario abreviado a 90 días que fortalece la iniciativa y la posición del Poder Ejecutivo, tenemos una restricción aun mayor del debate y, por consiguiente, una afectación importante de la calidad democrática de la ley.

I.2.- Comentarios generales sobre el conjunto de artículos cuya derogación se pretende.-

Dicho lo anterior, cabe señalar que de esos 476 artículos que integran la LUC, se pretende derogar 135 (28%). Esto revela que el espíritu de esta iniciativa no es “hacer algo en contra de” o generar obstáculos sin fundamento, sino impugnar ciertas normas de la ley que afectan sensible y negativamente derechos de toda la población, ya sea de forma directa o indirecta.

En términos generales, estos 135 artículos de la LUC, que regulan temas diversos, son problemáticos por las siguientes razones. Por un lado, limitan garantías y libertades individuales en materia de seguridad, de derechos sindicales y de expresión (protesta). Asimismo, establecen libertades en aspectos donde entendemos debería haber regulación y/o protección, por estar en juego derechos o intereses de los sectores más débiles de la población. Mientras establece la centralidad o injerencia del Estado donde debería haber libertad o participación social, fortalece potestades del Poder Ejecutivo en detrimento de la participación y el ejercicio de los derechos de los sectores sociales. De esta manera, afecta negativamente, tanto de forma directa como indirectamente, al movimiento sindical y a los trabajadores, así como a sectores vulnerables de la población (que requieren de políticas públicas fuertes y protección del Estado).

Limita las garantías y libertades individuales en materia:

- * de seguridad;
- * de derechos sindicales -medidas gremiales: huelga y piquetes-;
- * de libertad de expresión (derecho de protesta: piquetes).

Fortalece las potestades del Poder Ejecutivo (MEC se incrementan competencias, se eliminan consejos con integración plural).

Elimina o redefine en forma negativa la participación de los sectores sociales en:

- * educación;
- * seguridad social.

Establece libertad donde consideramos que debe haber protección/regulación. Veamos:

- * libertad de definir la forma de pago del salario;
- * libertad para definir la forma de pago de transacciones entre particulares;

- * libertad del colono propietario para radicarse en la tierra;
- * libertad de la policía para definir cómo actuar;
- * libertad en materia de arrendamientos.

Y establece la injerencia o centralidad del Estado donde debería haber libertad o participación social:

- * medidas gremiales;
- * gestión de la educación.

II. Particularidades de los 135 artículos que se pretende impugnar.

1. Sección I – Seguridad Pública.

Esta sección de la ley está integrada por 117 artículos, de los cuales se pretende impugnar y revocar 33 (28%), a saber: arts. 1, 4, 5, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 21, 22, 23, 24, 35, 43, 44, 45, 49, 50, 51, 52, 56, 63, 64, 65, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 86.

Hay aspectos preocupantes en esta sección, de carácter general, que suponen una disminución importante de las garantías y libertades individuales. Debemos ser conscientes de que las garantías y libertades individuales existen para la seguridad de todos, no solamente de los que puedan haber entrado en conflicto con la ley. Cuando las garantías y libertades se limitan y el margen de discrecionalidad de quienes tienen la potestad de ejercer legítimamente la fuerza aumenta están en juego los derechos de todos los ciudadanos y no sólo los de quienes realmente cometieron delitos. En este sentido, el Derecho Penal siempre debe ser el último recurso y las potestades vinculadas al uso de la fuerza y a la privación de la libertad deben tener su centralidad en la actuación del Ministerio Público y del Poder Judicial, con todas las garantías del debido proceso.

Veamos algunos de estos artículos:

Legítima defensa (art. 1).- Modifica el artículo 26 del Código Penal¹, ampliando presunciones legales² para la legítima defensa y el concepto de

¹ Redacción anterior del artículo 26 del Código Penal: “Se hallan exentos de responsabilidad:

1º) El que obra en defensa de su persona o derechos, o de la persona o derechos de otro, siempre que concurren las circunstancias siguientes:

dependencias de una casa. El literal B) in fine establece: “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”. Esto genera un importante desequilibrio, privilegiando el bien jurídico propiedad por sobre el bien jurídico vida.

Información al Ministerio público (art. 18).- Información al MP en un plazo no mayor de 4 horas recibida una denuncia o conocido un hecho con apariencia delictiva. Antes “...respecto de las cuales se cumplirá la obligación de información inmediata a la autoridad competente”.

Declaraciones voluntarias del indagado ante la policía (art. 21).- Modifica el art. 61³ del Código del Proceso Penal en el sentido de habilitar los interrogatorios policiales sin la garantía de la presencia de la Fiscalía.

Antes la Policía sólo podía interrogar para constatar la identidad, la investigación debe hacerse por la Fiscalía con el auxilio policial.

La Policía además, es la que determina si pone al imputado a disposición de la Fiscalía.

Registro personal, de vestimenta, equipaje y vehículo (art. 24).- Modifica el art. 59 del Código del Proceso Penal, habilitando el registro de personas, vestimenta, vehículo y equipaje en el marco de procedimientos rutinarios o preventivos.

A) Agresión ilegítima

B) Necesidad racional del medio empleado para repelerla o impedir el daño.

C) Falta de provocación suficiente por parte del que se defiende.

Se entenderá que concurren estas tres circunstancias respecto de aquel que defiende la entrada de una casa habitada o de sus dependencias, o emplea violencia contra el individuo extraño a ella que es sorprendido dentro de la casa o de las dependencias.

2º) El tercer requisito no es necesario tratándose de la defensa de los parientes consanguíneos en toda la línea recta y en la colateral hasta el segundo grado inclusive, del cónyuge, de los padres o hijos naturales reconocidos o adoptivos, siempre que el defensor no haya tomado parte en la provocación.

3º) El que obra en defensa de la persona o derechos de un extraño, siempre que concurren las circunstancias expresadas en el numeral 1º) y la que el defensor no sea impulsado por venganza, resentimiento u otro motivo ilegítimo”.

² Que admiten prueba en contrario.

³ ARTÍCULO 61.- (Declaraciones del imputado ante la policía). La autoridad administrativa solo podrá interrogar autónomamente al imputado a los efectos de constatar su identidad. Si el imputado manifiesta su disposición a declarar, se tomarán las medidas necesarias para que declare inmediatamente ante el fiscal. Si esto no fuera posible, se podrá consignar las declaraciones que voluntariamente quiera prestar, previa autorización del fiscal y bajo su responsabilidad.

Actualmente, el registro procede cuando hay indicios de que la persona haya cometido, intentado cometer o se disponga a cometer un delito.⁴

Oportunidad para el uso de la fuerza (art. 45).- Agrega en literal b "...o cuando el personal advierta la inminencia de un daño por parte de una persona con arma propia o impropia a fin de salvaguardar la vida o integridad física propia o de terceros".

Antes: amenazas por persona armada poniendo en peligro su integridad física.

Y el literal f establece: "para disolver manifestación o reunión cuando participen personas "con armas propias o impropias o que exterioricen conductas violentas o tendientes al ocultamiento de identidad"

Antes establecía: "F) Deba disolver reuniones o manifestaciones públicas que no sean pacíficas y cuando en las mismas participen personas armadas o que esgriman objetos de forma tal que puedan ser utilizados para agredir".⁵

Presunción de legitimidad de la actuación policial (art. 49).- Se agrega un artículo a la Ley de Procedimiento Policial estableciendo la presunción de

⁴ Art. 59 de la ley 19.653 (Registro personal, de vestimenta, equipaje y vehículo).- Respecto de quien se hallare legalmente detenido o de quien existan indicios de que haya cometido o intentado cometer delito, se podrá practicar el registro de su persona, de su vestimenta, del equipaje y demás efectos que lleve consigo y del vehículo en el que viaje. Para practicar el registro personal se comisionará, siempre que fuere posible, a personas de su mismo sexo.

ARTÍCULO 189.- De los registros (Objeto).

189.1 El registro tiene por objeto averiguar el estado de las personas, lugares, cosas, rastros u otros efectos materiales de utilidad para la investigación. De su realización se labrará acta y cuando sea posible, se recogerán o conservarán los elementos materiales útiles.

189.2 La autoridad administrativa, por orden del fiscal o por sí, dando cuenta inmediata a aquel, podrá inspeccionar o disponer el registro de lugares abiertos, cosas o personas, cuando existan motivos suficientes para considerar que se encontrarán rastros de delito, o que en determinado lugar se encuentra el imputado o alguna persona prófuga.

189.3 Si el hecho no dejó rastros o efectos materiales o si estos han desaparecido o han sido alterados, se describirá la situación que se encuentre y sus elementos componentes, procurando consignar asimismo el estado anterior, el modo, tiempo y causa de su desaparición o alteración y los medios de convicción de los cuales se obtuvo ese conocimiento. De la misma forma se procederá cuando la persona buscada no sea hallada en el lugar.

189.4 De ser posible, se levantarán planos de señales, se usarán elementos descriptivos y fotográficos y se realizará toda otra operación técnica necesaria o útil para el cabal cumplimiento de la diligencia.

189.5 La autoridad administrativa, por orden del fiscal o por sí dando cuenta inmediata a aquel, podrá disponer que durante la diligencia de registro no se ausenten las personas halladas en el lugar, o que comparezca inmediatamente cualquier otra. Los que desobedezcan serán conducidos por la fuerza pública.

189.6 La retención solo podrá durar dos horas, salvo que el juez habilite un plazo mayor.

⁵ Art. 20 lit. f ley 18.315.

que la actuación del personal policial se ajusta a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias hasta no demostrarse lo contrario. (Presunción de Inocencia).

Deber de identificarse (art. 50).- Toda persona tiene el deber de identificarse cuando la policía lo requiera. Ante la carencia de documentación que acredite la identidad, la negativa o la exhibición de documentación que genere dudas razonables para la policía, ésta podrá conducir a la persona a una dependencia policial dando cuenta al Ministerio Público.

Antes, en el marco de procedimiento que tiene por objeto la detención de personas requeridas por la justicia o juzgadas, la policía puede requerir o solicitar la identificación de personas que razonablemente puedan coincidir con la requerida.⁶

Conducción policial de personas eventualmente implicadas (art. 52).- Modifica la Ley de Procedimiento Policial en su art. 48⁷, determinando que la policía puede conducir no sólo a personas implicadas en hechos con apariencia delictiva, sino también a quienes considera “eventualmente implicadas” (¿testigos?) a dependencias policiales, reteniéndolas con la finalidad de obtener la información que fuere necesaria. Esta modificación, que habilita a la Policía a detener fuera de los casos de flagrancia u orden judicial, se aparta del artículo 15 de la Constitución: “Nadie puede ser preso sino infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita de Juez competente”.

Además, se pretende la impugnación de artículos que recrudescen el régimen penal de los adolescentes, comprometiendo negativamente su proceso de reinserción social (arts.75 a 80).

⁶ Art 43 ley 18.315. Ver también arts. 55 y 56 CPP.

⁷ ARTICULO 48.- (Conducción de personas eventualmente responsables de un hecho delictivo).-

1) La policía deberá conducir a dependencias policiales a cualquier persona si cuenta con motivos suficientes o fundados sobre su responsabilidad en un hecho con apariencia delictiva recientemente acaecido y exista riesgo de que pueda fugarse del lugar donde el mismo se ha cometido o incidir sobre eventuales elementos probatorios. En todo caso, se dará cuenta de inmediato al Juez competente, conforme con lo dispuesto por el Artículo 6º de la presente ley.

2) Fuera de la hipótesis de conducción incorporada al numeral anterior, en procedimientos de investigación de hechos ilícitos, la policía no podrá detener a ninguna persona ni testigos aún cuando se nieguen a concurrir voluntariamente a dependencias policiales sin la correspondiente orden del Juez competente.

2. Sección II – Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado.

Esta sección de la ley está integrada por 9 artículos, de los cuales se pretende derogar 3 (33%), a saber: arts. 118, 125 y 126.

Mediante estos artículos se centraliza la dirección de la Inteligencia Estratégica del Estado en la Secretaría; se crea una nueva categoría de información además de la información reservada y restringida que ya existía, la información secreta, cuya clasificación como tal es realizada por el Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado. A ella sólo se puede acceder por decisión fundada del Presidente actuando en Consejo de Ministros. Se limita, además, de forma expresa el acceso a la información producida por los organismos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia mediante orden judicial a la denominada información reservada, excluyendo de esta posibilidad a la información clasificada como secreta (no se puede acceder a ella por orden judicial). Esto amplía los márgenes de discrecionalidad del Poder Ejecutivo afectando la transparencia de su actividad en cuanto a la obtención, acopio, sistematización y utilización de información sobre los ciudadanos.

3. Sección III – Educación.

Esta sección de la ley está integrada por 80 artículos, de los cuales se pretende impugnar y revocar 34 (42%), a saber: arts. 127, 128, 129, 130, 134, 135, 136, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 151, 152, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 163, 167, 169, 171, 172, 183, 184, 185, 186, 193, 198, y 206.

Entre otras cosas, se eliminó la extensión del tiempo pedagógico y la obligación de los padres o responsables de inscripción en un centro de enseñanza y de observación de aprendizaje y asistencia (art 127); se eliminó la prohibición de suscripción de tratados bilaterales o multilaterales con Estados u organizaciones internacionales que directa o indirectamente signifiquen considerar la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización (art 129); se redefinieron conceptos poniendo énfasis en el desarrollo de

competencias y en su certificación, pero no en las características del proceso educativo y su continuidad e integralidad; se condicionó más la libertad de cátedra.

Además, se ampliaron las competencias del MEC (art 145) en detrimento de las de la ANEP y la UDELAR, por ejemplo, en materia de elaboración del compromiso educativo de política nacional que acompañará la solicitud de venia de los directores del P.E. en el CODICEN (literal D) y en materia de reválida de títulos profesionales (literal M y art. 146), con afectación de la autonomía (constitucional) de los organismos de la enseñanza.

Los artículos 148⁸, 156, 158, 159, 160⁹ y 161 eliminan los Consejos de Enseñanza Inicial y Primaria, Enseñanza Media y Enseñanza Técnica,

⁸ Sustituye el ARTICULO 54 .- (De los órganos) de la ley 18.437.- La Administración Nacional de Educación Pública tiene los siguientes órganos: el Consejo Directivo Central, los Consejos de Educación Inicial y Primaria, de Educación Media Básica, de Educación Media Superior y de Educación Técnico - Profesional (UTU).

ARTICULO 63.- (Cometidos de los Consejos).- Compete a los Consejos de Educación:

A) Desarrollar los procesos de enseñanza y aprendizaje correspondientes a su respectivo nivel educativo.

B) Aprobar los planes de estudio y los programas de las asignaturas que ellos incluyan.

C) Administrar los servicios y dependencias a su cargo..

D) Supervisar el desarrollo de los planes, programas y cursos..

E) Reglamentar la organización y el funcionamiento de los servicios a su cargo y adoptar las medidas que los mismos requieran.

F) Proyectar los presupuestos de sueldos, gastos e inversiones correspondientes al nivel educativo asignado y sus modificaciones, así como las rendiciones de cuentas y balances de ejecución presupuestal correspondientes a los servicios a su cargo..

G) Realizar toda clase de nombramientos, reelecciones, ascensos y sanciones, así como otorgar licencias y designar el personal docente y no docente, conforme al Estatuto del Funcionario y a las ordenanzas que apruebe el Consejo Directivo Central. Podrán también dictar normas en esta materia con arreglo al estatuto y a las ordenanzas.

H) Proponer al Consejo Directivo Central de la ANEP la destitución del personal docente o no docente a su cargo, por razones de ineptitud, omisión o delito con las garantías que fija la ley y el estatuto respectivo.

I) Designar al Secretario General de cada Consejo, con carácter de cargo de particular confianza, quien deberá haber sido funcionario del ente por un lapso no menor a diez años.

J) Proyectar las normas estatutarias que crea necesarias para sus funcionarios y elevarlas al Consejo Directivo Central a los efectos de su aprobación e incorporación al Estatuto de los Funcionarios del ente.

K) Habilitar, autorizar, supervisar y fiscalizar los institutos del nivel educativo correspondiente, en consonancia con los lineamientos aprobados por el Consejo Directivo Central..

L) Conferir y revalidar certificados de estudio nacionales y revalidar certificados de estudio extranjeros en los niveles y modalidades de educación a su cargo.

M) Adoptar las resoluciones atinentes al ámbito de su competencia, salvo aquellas que por la Constitución de la República, la presente ley y las ordenanzas correspondan a los demás órganos.

N) Verificar en el caso de los Consejos de Educación Media Básica, Educación Media Superior y Educación Técnica-Profesional (UTU), la aprobación o validación en su caso del

sustituyéndolos por direcciones unipersonales y, por lo tanto, eliminan la participación de los representantes de los docentes.

En líneas generales, podemos hablar de modificaciones a la Ley General de Educación que afectan de forma esencial el sistema, dado que centralizan competencias en el Poder Ejecutivo, afectan las autonomías y la participación de los docentes en las decisiones e instauran una concepción de la enseñanza dirigida a la obtención de competencias y certificaciones, dejando de lado concepciones más integrales de la enseñanza.

4. Sección IV – Economía y empresas públicas.

Esta sección de la ley está integrada por 84 artículos, de los cuales se pretende impugnar y revocar 16 (19%), a saber: arts. 207, 208, 209, 210, 211, 212, 215, 219, 220, 221, 224, 225, 235, 236, 237 y 285.

4.1. Regla fiscal.- Los artículos 207 a 212 refieren a la regla fiscal. Se establece una meta indicativa del resultado fiscal estructural que tendrá por finalidad la sostenibilidad de las finanzas públicas, estableciéndose un tope indicativo de incremento anual del gasto real vinculado al crecimiento potencial de la economía. Se trata de un tema ampliamente debatido académicamente y que no recoge consensos en cuanto a su conveniencia para Uruguay.

Esto implica restricciones de gasto público que pueden afectar importantes políticas sociales. Lo cual es aún más problemático en el escenario de la pandemia, en el cual la mayor parte de los países del mundo han dejado de lado las metas en materia de déficit fiscal, bajo el entendido (y las

nivel anterior, así como habilitar para cursar los niveles educativos superiores correspondientes.

O) Promover un clima de participación democrática y propiciar en forma permanente una reflexión crítica y responsable, en todo el ámbito de la institución a su cargo.

P) Ejercer las demás atribuciones que le delegare especialmente el Consejo Directivo Central.

⁹ ARTÍCULO 65. (De la designación o elección de los integrantes de los Consejos).- Los Consejos de Educación Inicial y Primaria, de Educación Media Básica y de Educación Media Superior y de Educación Técnico-Profesional (UTU) se integrarán con tres miembros que hayan ejercido la docencia en la educación pública por un lapso no menor a diez años.

Dos de ellos serán designados por el Consejo Directivo Central por cuatro votos conformes y fundados. De no haberse realizado las designaciones a los sesenta días de instalado el Consejo Directivo Central o en el mismo plazo en caso de vacancia definitiva, la designación podrá ser realizada por mayoría absoluta de integrantes del Consejo.

Por el mismo procedimiento y con el mismo sistema de mayoría especial, será designado el Director General de cada Consejo.

recomendaciones de diversos organismos internacionales como el FMI y la CEPAL) de que hay que gastar todo lo que se pueda para superar los efectos adversos de la pandemia.

4.2. Libertad financiera (desinclusión financiera).- Los artículos 215, 219, 220, 221, 224 y 225 modifican artículos de la Ley de Inclusión Financiera, confiriendo “libertad” en aspectos en los que debe haber regulación para proteger los derechos de los trabajadores, evitar evasiones fiscales y lavado de activos y promover y garantizar la transparencia en las transacciones.

En efecto, los artículos 215 y 219 ¹⁰ eliminan la obligatoriedad de pago de salario por medio electrónico. El empleador y el trabajador deben acordar la forma de pago (medios electrónicos o efectivo) al comienzo de la relación laboral con vigencia por un año con prórroga automática salvo nuevo acuerdo. Es de esperar que sea el empleador quien imponga la modalidad de pago. Pretender que la elección del medio de pago sea libremente acordada entre las partes equivale a desconocer la situación de desigualdad en la que se encuentran empleadores y trabajadores (al empleador le bastará únicamente con contratar a aquellos que estén de acuerdo con la modalidad de pago por él elegida). Al derogar la obligatoriedad del pago de las remuneraciones por medio de cuentas bancarias e instrumentos de dinero electrónico, se deshace una política pública que procuraba universalizar el acceso y uso de los servicios financieros, en favor de una población históricamente excluida de los mismos, así como evitar la precarización de los vínculos laborales y la evasión de contribuciones a la seguridad social y otros tributos.

El artículo 220 sustituye el art. 42 de la ley 19.210 con respecto al pago a los proveedores del Estado, cambiando la redacción de “deberán” a “podrán” en cuanto a la forma de pago (también libertad). Esto implica deshacer algunos de los avances realizados en la gestión de los pagos del Estado. Afecta la modernización del sistema de pagos, que además de implicar menores costos en un sentido macroeconómico, suponen la disponibilidad de instrumentos más eficientes en manos de toda la población.

¹⁰ Art 180 opción para el cobro por parte de profesionales respecto de sus honorarios

Asimismo, se incrementa el monto límite para los pagos en efectivo, habilitando pagos en efectivo por montos de hasta 1 millón de UI (art. 221). De esta manera, buena parte de las operaciones quedan al margen de los controles propios de la inclusión financiera. Esto entraña el riesgo de caer en un retroceso respecto a las políticas de transparencia aplicadas en los años recientes, así como de ser incluido en listas grises o negras por parte de organismos como GAFI. Teniendo en cuenta que las limitaciones al uso de efectivo dispuestas en la LIF para ciertas operaciones funcionaban como una primera barrera ante operaciones que pudiesen estar vinculadas al lavado de activos, esta decisión levanta esa primera barrera habilitando nuevos mecanismos para el manejo de fondos de origen ilícito. Entre otros aspectos, se abre la posibilidad de fraccionar los montos de a US\$ 100.000 y utilizar documentación limitada para estas operaciones, dando lugar a múltiples formas de lavado.

En el sentido de lo anterior, se derogan ciertas normas de la LIF y se flexibilizan controles (arts. 224 y 225).

4.3. Mercado del petróleo crudo y derivados (arts. 235 a 237).- Estos artículos regulan la aprobación por parte del Poder Ejecutivo de los precios de venta de los combustibles producidos por ANCAP, sin previsiones acerca de la consideración de los fines y cometidos sociales de esta empresa estatal, y encomienda al Poder Ejecutivo la presentación ante la Asamblea General, en un plazo de 180 días -que estimamos muy breve-, de una propuesta de reforma del mercado del petróleo crudo y derivados, para lo cual podrá convocar un comité de expertos cuya integración será determinada por la reglamentación. El Decreto 271/020 vino a reglamentar la convocatoria del comité de expertos y no incluyó en la integración del mismo a técnicos de ANCAP, y estableció plazos muy breves para el análisis de los estudios ya efectuados por el MIEM y para la discusión y aprobación de una propuesta de revisión integral del mercado de combustibles.

4.4. Sociedades anónimas con participación estatal (art. 285).- Se dispone que las sociedades anónimas propiedad del Estado deberán abrir una

parte de su capital accionario al mercado de valores siempre que las condiciones lo permitan.

De esta manera, el patrimonio de las empresas del Estado podría verse afectado, de manera que se trata de una cuestión que ameritaba un debate mucho más amplio que el que pudo darse como consecuencia de la declaratoria de urgente consideración. La apertura a capitales privados podría comprometer la consecución de los fines de interés general que tienen estas empresas.

5. Sección V – Eficiencia del Estado. NO SE IMPUGNA.

Esta sección contiene 66 artículos que no integran el elenco de artículos cuya impugnación y revocación se pretende.

6. Sección VI – Sector Agropecuario.

Esta sección de la ley está integrada por 35 artículos, de los cuales se pretende derogar 2 (6%), a saber: arts. 357 y 358.

Afectación de la actividad y los fines del Instituto Nacional de Colonización.- El artículo 357 modifica el artículo 5 de la ley 11.029¹¹ (Instituto Nacional de Colonización), desafectando un conjunto de parcelas que integran colonias del régimen instituido por dicha ley, por haber sido enajenadas o prometidas en venta, eliminándose el plazo que se establecía originariamente, en perjuicio de la actividad y finalidad del INC.

Y el artículo 358 sustituye literal B del artículo 61 de la ley 11.029, autorizando excepciones a la obligación de los colonos propietarios o adjudicatarios de trabajar directamente en el predio, supervisar el trabajo y habitar el predio, por razones justificadas de salud, estudio o trabajo de algunos de los integrantes del núcleo familiar. Esto atenta contra la lógica del Instituto Nacional de Colonización de atender el despoblamiento rural. La ley modificada establecía la obligación de "...trabajar directamente el predio y habitarlo con su familia, salvo, en este último caso, que la colonia se organice bajo el sistema de viviendas agrupadas o en poblados".

¹¹ Fin del INC subdividir la tierra, adecuada explotación, aumentar y mejorar la producción agropecuaria y radicación y bienestar del trabajador rural.

7. Sección VII – Relaciones Laborales y Seguridad Social.

Esta sección de la ley está integrada por 8 artículos, de los cuales se pretende impugnar y revocar 2 (25%), a saber: arts. 392 y 399.

7.1. Reglamentación del derecho de huelga (art. 392).- El artículo 392 reglamentó, de forma restrictiva, el derecho humano fundamental a la huelga, de forma contraria a lo que establece el artículo 57 de la Constitución de la República (en el cual se establece que la reglamentación debe ser en el sentido de asegurar su ejercicio y efectividad). La norma contenida en este artículo no sólo es restrictiva del derecho de huelga, en cuanto afecta la efectividad de la medida, sino que es confusa, porque refiere a la huelga, pero la regula con terminología que se identifica con la regulación de la ocupación de los lugares de trabajo -una de las modalidades del ejercicio del derecho de huelga-.

En efecto, el artículo establece que 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; poniendo en pie de igualdad el derecho de huelga con el derecho de los no huelguistas a acceder y trabajar en los establecimientos y el derecho de la dirección de la empresa a ingresar a las instalaciones, reduciendo a su mínima expresión las ocupaciones de los lugares de trabajo, modalidad legítima y reconocida del derecho de huelga.

Las condiciones de asegurar la libertad de trabajo de los no huelguistas y el derecho de la dirección a ingresar en los locales de la empresa, para el Comité de Libertad Sindical deberían cumplirse cuando se ejerce huelga en las modalidades de ocupación y piquetes, pero la disposición proyectada las extiende a toda forma o modalidad de huelga.

Por ley se protege al no huelguista en detrimento de quienes ejercen el derecho a la huelga. Un derecho humano que Uruguay tiene la responsabilidad de proteger y garantizar.

Cuando hay huelga con ocupación no se ataca el derecho al trabajo de los no huelguistas, que quedan a la orden del empleador (quien debe pagar salario). Lo que hay es un incumplimiento del empleador de dar trabajo quien no puede alegar fuerza mayor o invocar eximente por la ocupación. Porque el riesgo de explotación es suyo y también la obligación de respetar los derechos de los trabajadores.

El derecho de la dirección a ingresar en la empresa es la manifestación del derecho de propiedad, el cual no está en juego en las ocupaciones, ya que la medida de ocupación no tiende a vulnerar ese derecho sino a garantizar derechos sustanciales especialmente tutelados.

Y si bien cualquier modalidad de la huelga debe ser ejercida de forma pacífica, y dentro de lo posible, armonizable con otros derechos, cualquier reglamentación debe asegurar su efectividad y la noción de daño (alguno por lo menos) la ha caracterizado (OIT reconoce que causa perturbaciones y costos), porque es parte de la esencia de la huelga como medida.

Cabe remarcar la inconveniencia de la vía elegida -LUC-, por tratarse de un derecho humano fundamental cuya reglamentación debe hacerse sobre la base de su efectividad y como resultado de un debate amplio que no permite la LUC. En efecto, se marginó el diálogo social invocado hasta por los empresarios (reclamo ante OIT mediante). En definitiva, se impuso una reglamentación de la huelga en forma unilateral e inconsulta, que, en su caso, tendría como ámbito el marco del diálogo social, la negociación colectiva y la participación de las organizaciones representativas.

7.2. Modificación de la norma reglamentaria de las elecciones de los directores sociales del BPS (art. 399).-

Respecto del artículo 399, cabe decir que modificó la norma reglamentaria de las elecciones de los directores sociales del BPS, estableciendo sólo tres requisitos que deben cumplir las organizaciones para registrar listas para la elección en cada uno de los órdenes (activos, pasivos y empresas), a saber: tener personería jurídica, representar al orden respectivo y un número de

electores no inferior al 1% de los habilitados para votar en cada orden.

Así, se eliminan las exigencias en cuanto a: a) el carácter nacional de las organizaciones, b) la representatividad de más de un grupo de actividad para los activos, de más de un sector de afiliación para los pasivos y de más de una sección de actividades para las empresas, y c) la antigüedad de las organizaciones (dos años).¹²

Esto habilita que puedan formarse, poco tiempo antes de las elecciones y con fines electorales en pos de un objetivo puntual, organizaciones que no sean de carácter nacional y representen a un único sector de actividad, lo cual compromete seriamente la representación de los intereses del conjunto de los integrantes (electores) de cada uno de los tres órdenes en el directorio del organismo.

En definitiva, podría decirse que esto promueve la atomización de organizaciones de cara a las elecciones de los directores sociales del BPS, en lugar de promover la llegada de las organizaciones más representativas de los distintos órdenes. Así, de forma oblicua, se vulnera el principio de participación que constituye uno de los principios rectores en materia de seguridad social, reconocido por la Constitución de la República y por los Convenios Internacionales del Trabajo de la OIT.

¹² Artículo 14 de la Ley 16.241, en la redacción dada por el art. 10 de la Ley 19.786: "En cada uno de los órdenes podrán registrar listas para la elección, las organizaciones nacionales que cumplan los siguientes requisitos:

1) Sean representativas, individualmente o en conjunto:

A) En el caso de los afiliados activos, de electores de más de un grupo de actividad de los Consejos de Salarios, conforme a la clasificación realizada en la normativa aplicable.

B) En el caso de los afiliados pasivos, de electores de más de un sector de afiliación al Banco de Previsión Social ("Industria y Comercio", "Civil y Escolar", "Rural y Doméstico")

C) En el caso de las empresas contribuyentes, de electores de más de una sección de actividades, conforme a las definiciones contenidas al respecto en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU).

2) Sean representativas, cada una de ellas, de un número no inferior al 1% (uno por ciento) de los habilitados para votar en ese orden.

3) Cuenten con personería jurídica vigente desde por lo menos dos años antes del vencimiento del plazo para el registro de listas.

Fuera de lo previsto en la presente ley, las organizaciones tendrán completa libertad para definir las formas o procedimientos para decidir la integración de las listas.

No se habilitará ningún tipo de acumulación de votos por listas distintas."

8. Sección VIII – Desarrollo Social y Salud.

Esta sección de la ley está integrada por 11 artículos, de los cuales se pretende impugnar y revocar 2 (18%), a saber: arts. 403 y 404.

Modificaciones al régimen de adopciones que afectan el interés superior de los niños y adolescentes.- Los artículos que se impugnan refieren al régimen de adopciones de niños y adolescentes, habilitando al juez a que se aparte de los dictámenes de los equipos técnicos del INAU, organismo especializado en esta materia, en cuanto a la selección de familias adoptantes y la integración familiar en tenencia o guarda con fines de adopción. Esto habilita a que se convaliden situaciones de hecho que pueden no ser las adecuadas para el interés superior de los niños y adolescentes involucrados.

9. Sección IX – Normativa sobre la emergencia en vivienda.

Esta sección de la ley está integrada por 50 artículos, de los cuales se pretende impugnar y revocar 34 (68%), a saber: arts. 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458 y 459.

9.1. Desalojo exprés para arrendatarios sin garantía.- Los artículos que se pretenden derogar de esta sección regulan un procedimiento especial de desalojo para quienes arrienden sin garantía, que quita garantías a los arrendatarios (inquilinos), colocándolos en una situación de mayor precariedad en la medida que pueden ser desalojados muy rápidamente: el buen pagador puede ser desalojado con plazo de 30 días (en el decreto-ley 14.219 el plazo del desalojo es de 1 año) y el mal pagador con plazo de 6 días hábiles (en el decreto-ley 14.219 el plazo del desalojo es de 20 días), mediante proceso monitorio (plazos abreviados), y se limita la posibilidad de prórroga del lanzamiento, aunque el arrendatario haya cumplido.

Estas normas desequilibran la relación entre arrendador y arrendatario en favor del arrendador.

9.2. No se pretende derogar los artículos que establecen la posibilidad de arrendar sin garantía.

10. Sección X – Modificaciones al Código Civil. NO SE IMPUGNA.

Esta sección contiene 7 artículos que no integran el elenco de artículos cuya impugnación y revocación se pretende.

11. Sección XI – Otras disposiciones.

Esta sección de la ley está integrada por 9 artículos, de los cuales se pretende impugnar y revocar todos (100%), a saber: arts. 468 a 476.

11.1. Ilegitimidad de los piquetes.- Los artículos 468 a 470 refieren a los piquetes, restringiendo la posibilidad de que se realicen.

En efecto, el artículo 468 declara ilegítimos los piquetes realizados en espacios públicos o privados que afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios. Restringe (y prácticamente elimina) una medida sindical hasta ahora aceptada cuando se realiza en forma pacífica y también “las protestas” y manifestaciones sociales. Todo sin control judicial.

A ello se agrega que el artículo 469 establece que “el Ministerio del Interior dispondrá las medidas pertinentes” (faculta al uso de la fuerza) para disolver piquetes. El Ministerio del Interior es quien evalúa si se afecta la libre circulación y el orden público, así como cuáles son las medidas pertinentes.

Y el artículo 470 dispone la detención de presuntos infractores (con informe al Ministerio Público) en casos de hechos de apariencia delictiva.

En cuanto a los piquetes sindicales, cabe tener presente que la Constitución de la República reconoce la preexistencia del derecho de huelga sin definir su alcance y contenido, por lo que puede sostenerse – y así lo ha hecho la mayoría de la doctrina ius laboralista – una concepción amplia de la huelga: huelga es toda medida que afecte el normal funcionamiento de la empresa. La huelga encontraría sus límites –porque no es un derecho absoluto– cuando su ejercicio pone en riesgo la integridad física, la salud o la vida de toda o parte de la población (servicios esenciales), o se trata de determinadas categorías de funcionarios públicos.

Conforme el art. 57° de la Constitución (inciso 3º) la ocupación de los lugares de trabajo y los piquetes son modalidades de la huelga, por lo que la declaración de ilegitimidad de los piquetes puede considerarse inconstitucional.

A esto se agrega que tanto la ocupación como los piquetes, a juicio de los órganos de contralor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) -de la cual Uruguay forma parte-, son modalidades del derecho de huelga, cuyo ejercicio debe permitirse siempre que se trate de acciones que se desarrollen pacíficamente.

11.2. Portabilidad numérica.- El resto de los artículos de esta sección, 471 a 476, regulan la portabilidad numérica como derecho de los usuarios de telefonía móvil, colocando a ANTEL en una posición de debilidad en relación a las empresas privadas multinacionales de telefonía móvil.

III. Comentarios finales.

Es importante tener presente las líneas generales señaladas al inicio, ya que estamos frente a temas diversos pero cuya regulación en la LUC tiene hilos conductores que son los mencionados y, así, en el sentido de esos hilos, se altera el sistema de relaciones que teníamos afectando negativamente derechos fundamentales. Por esta razón, no es lo mejor detenerse en artículos aislados de forma que se pierda este panorama completo.

También es imprescindible tener presente cuáles son los temas neurálgicos, ya que hay mucha desinformación, además de existir una contra-campaña. En este sentido, cabe tener claro que NO SE IMPUGNAN (NO SON OBJETO DEL RECURSO DE REFERÉNDUM), entre otros, los siguientes:

- el artículo 104 que crea el Registro Nacional de Violadores y Abusadores Sexuales;
- el artículo 2 que refiere a las circunstancias agravantes muy especiales del delito de homicidio (entre las cuales se encuentra al femicidio);
- los artículos 227 a 232 referidos a la promoción de las pequeñas y medianas empresas (beneficios fiscales);

- el artículo 291 que crea el Ministerio de Medio Ambiente.

También es de tener presente que no es cierto que el artículo 35, que sí se pretende impugnar y revocar, evite dar libertad anticipada a violadores, abusadores sexuales y homicidas, ya que el mismo sólo refiere a los delitos de rapiña, copamiento y extorsión.

Dicho todo lo anterior, para el caso de recibir preguntas o comentarios sobre algún artículo (o conjunto de artículos) específico, se han elaborado por parte de diversas organizaciones que promueven esta iniciativa algunos comentarios artículo por artículo. Estos documentos están disponibles y pueden ser utilizados en caso de ser necesario, pero cabe tener presente que son comentarios breves de los artículos (no contienen un análisis y una argumentación exhaustivos) y, en algunos casos, son muy categóricos en aspectos que pueden ser técnicamente discutibles.