

Resumen del diálogo con organizaciones sociales sobre el anteproyecto de Ley de Urgente Consideración

El pasado 12 de febrero la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) convocó a un grupo de organizaciones de la sociedad civil para conocer sus opiniones sobre el contenido del borrador de anteproyecto de la Ley de Urgente Consideración (LUC) que se presentará en los próximos días al Parlamento.^{1 2} La convocatoria apuntaba a conocer las opiniones de la sociedad civil desde la perspectiva del ejercicio y protección de los derechos humanos.

A continuación, se presenta un resumen de los temas abordados, sin perjuicio de que algunas de las organizaciones explicaron que todavía están elaborando sus posicionamientos y, en algunos casos, enviarán sus consideraciones por escrito a la INDDHH, las que serán oportunamente incluidas en una actualización de este resumen.

Participaron de la reunión las siguientes organizaciones sociales:

Asociación de Docentes de la Universidad de la República (ADUR), Aldeas Infantiles, Alianza de Organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad, Amnistía Internacional, Asociación de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), Asamblea Instituyente, Asociación de Pensionados y Jubilados de Venezuela en Uruguay (APEJUVENUR), Asociación Down del Uruguay (ADdU), Casa de la Cultura Afrouruguaya, Centro de Atención a Adultos Mayores (CAAM), Centro de Investigación y Desarrollo para la Persona Sorda (CINDE), Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), Colectiva Mujeres, Colectivo Memoria de la Tablada, Colectivo Ovejas Negras, Comisión de Derechos Humanos del PIT CNT, Comité de los Derechos del Niño del Uruguay, Coordinadora Nacional Afrodescendiente, Cotidiano Mujer, CRYSQL, Defensa de Niñas y Niños Internacional sección Uruguay, Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (FENAPES), Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE), Frente Antimanicomial, Fundación Bensadoun Laurent, Hermanos Maristas, Idas y vueltas, Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU), Luna Nueva, Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, Mujer y Salud en Uruguay (MYSU), Mundo Afro, Nada Crece a la Sombra, Observacom, Observatorio del Sur (OBSUR), Organización Nacional de Jubilados (ONAJPU), Red Especial Uruguaya, Red Nacional de Adultos Mayores (REDAM), Red Pro Cuidados, REDAC Durazno, Secretaría de la Discapacidad del PIT-CNT y Servicio Paz y Justicia (SERPAJ).

Además, asistieron el Centro Interdisciplinario de Envejecimiento de la UDELAR, el Espacio de Coordinación y Atención Nacional en Discapacidad (CANDI) del Ministerio del

¹ <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/168>

² El primer borrador de este anteproyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC) fue difundido el 22 de enero por el presidente electo Luis Lacalle Pou acompañado de un mensaje en el que anuncia que serán bienvenidas “todas las propuestas que se manifiesten con la intención de enriquecer y mejorar este instrumento”. El anteproyecto de LUC será presentado al Parlamento apenas se inicie el mandato. La Constitución establece un plazo especial de hasta 90 días para tratar este tipo de leyes, al cabo del cual de no mediar resolución del Parlamento el proyecto queda automáticamente aprobado.

Interior y en calidad de observadoras la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay.

Contenidos

El borrador de anteproyecto de LUC consta de 457 artículos agrupados en 10 secciones: seguridad pública, secretaría de inteligencia estratégica de Estado, educación, economía y empresas públicas, eficiencia del Estado, sector agropecuario, relaciones laborales y seguridad social, desarrollo social y salud, normativa sobre la emergencia en vivienda y otras disposiciones.

Consideraciones generales

Más allá del reconocimiento del procedimiento previsto en el artículo 168, numeral 7 de la Constitución, varias organizaciones (AMNISTÍA, ANONG, Comité de los Derechos del Niño, Cotidiano Mujer, DNI, Idas y Vueltas, MYSU, Observacom, Colectivo Ovejas Negras, PIT-CNT, Red Pro Cuidados y SERPAJ) presentaron su preocupación por el uso de un mecanismo que restringe la posibilidad del diálogo y debate excluyendo a la comunidad de la discusión. En este sentido, se manifestó que el borrador difundido toca aspectos centrales de la vida democrática y los agrupa bajo el rótulo de urgentes inhabilitando una discusión necesaria sobre un conjunto de temas importantes y prioritarios para el país.

La legitimidad de esta potestad de iniciativa del Poder Ejecutivo fue cuestionada en tanto lesiva del derecho a la participación por las siguientes razones:

- La justificación de la urgencia temporal de algunos temas reduce o elimina la posibilidad de participación de las organizaciones interesadas o afectadas.
- La incorporación de una gran variedad de temas en un solo articulado (proyecto de “ley omnibus”).
- La ausencia de una explicación de contexto y diagnóstico que ayude a la comprensión del documento.

Sección I - Seguridad pública

Varias organizaciones señalaron su preocupación por el enfoque punitivo del anteproyecto en el tema seguridad pública, por lo que calificaron como instalación de un “estado policial”.

Idas y Vueltas expresó su preocupación por la posibilidad de que los retirados policiales y militares porten armas y puedan formar parte de la seguridad pública aún en situación de retiro (**artículos 50 a 53** del borrador de anteproyecto).

Desde DNI Uruguay y SERPAJ llamaron a estar atentos al texto en seguimiento a la Convención sobre los Derechos del Niño. Les preocupa en particular el **Capítulo V de la Sección I** que desconoce el principio del derecho penal mínimo para los adolescentes en conflicto con la ley penal. Según estas organizaciones, la propuesta es regresiva y contraviene compromisos internacionales asumidos por el país, como la Convención sobre los Derechos del Niño. DNI advirtió sobre el colapso al que se encaminaría el sistema de justicia penal si se aprueban las disposiciones presentes en el borrador.

Por su parte, Observacom expresó preocupación por el **artículo 11** del borrador de

anteproyecto de LUC que agrega un artículo al Código Penal sobre agravio a la autoridad policial.

Complementariamente, SERPAJ advirtió sobre la autonomía que el anteproyecto le asigna a los funcionarios policiales, en particular en el **artículo 1** sobre legítima defensa. Este aspecto también fue planteado por el Colectivo Ovejas Negras, en relación al **artículo 14** sobre la ocupación de espacios públicos y el **capítulo III de la Sección I** sobre legislación profesional policial. En síntesis, consideraron que el contenido de la reforma Vivir sin Miedo está incluido en gran parte del articulado de la primera sección, a pesar de no haber sido aprobada por la ciudadanía. El Colectivo Ovejas Negras planteó su preocupación por el aumento del plazo de detención en dependencias policiales sin dar aviso a la Justicia, que actualmente es de dos horas y en el **artículo 17** del borrador se propone llevar a cuatro.

Nada Crece a la Sombra realizó apreciaciones generales sobre la sección seguridad pública. Consideró que es una propuesta simplista que privilegia el encierro como solución, sobre todo en las disposiciones contenidas en el **capítulo I y II de la Sección 1**. Se entiende que las medidas propuestas tendrían como consecuencia, paradójicamente, el agravamiento de la seguridad pública, el aumento de la superpoblación carcelaria y el deterioro de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad. Otro aspecto que plantearon como preocupación son las limitaciones que se proponen para la reducción de penas a personas que estudien o trabajen durante el cumplimiento de su reclusión, en referencia al **artículo 70**.

La Red Pro Cuidados expresó en relación a los y las adolescentes que se los vuelve a denominar menores. Se les priva del régimen de semilibertad por delitos gravísimos y aumenta la privación de libertad a un plazo de 10 años, contraviniendo la Convención sobre los Derechos del Niño. Además, el borrador profundiza el mandato de la Ley 19.055 que, según la Red Procuidados, todas las organizaciones que trabajan con la adolescencia han criticado, por la cual se conservan los antecedentes de quienes cometieron delitos graves cuando pasan a ser mayores de edad. Actualmente es de dos años y el proyecto los mantiene de manera permanente. En general la Red Pro Cuidados considera que la LUC va en contra de las recomendaciones realizadas al país por el Comité de los Derechos del Niño.

Sección III - Educación

Cotidiano Mujer, FENAPES y otras organizaciones realizaron manifestaciones generales sin centrarse en aspectos concretos de la nueva institucionalidad propuesta. Consideraron que el documento en preparación tiene una orientación a favor del mercado y en contra del derecho a la educación.

La Red Especial Uruguay, Candi y la Asociación Down del Uruguay expresaron su preocupación por la derogación del art. 33 de la Ley General de Educación (No. 18.437), que establece la importancia de promover la inclusión de las personas con discapacidad en los ámbitos de la educación formal, según las posibilidades de cada una y brindándoles los apoyos necesarios (propuesta contenida en el **artículo 169**).

Sección IV – Economía y empresas públicas

Colectiva Mujeres e Idas y Vueltas manifestaron que los cambios en el proceso de inclusión financiera contenidos en el **artículo 183** del documento expondrían a las personas en situación de vulnerabilidad a un eventual aumento en la desprotección de derechos como las contrataciones fuera de la ley y el incumplimiento de laudos, entre otros. Consideraron que las personas migrantes y las empleadas domésticas son sectores que han logrado más protección laboral con la obligación del pago por medios bancarios.

En el caso de las personas migrantes, además, la habilitación bancaria a partir de una relación laboral les facilita un conjunto de posibilidades de inserción social y con la normativa vigente no tiene costos para quien contrate.

Sección V - Eficiencia del Estado

Mundo Afro expresó su preocupación por el **artículo 268** que refiere a los procedimientos y topes aplicables para las compras del Estado en tanto puede reduciría los montos habilitados para la compra directa, lo que podría colocar a las cooperativas de limpieza que tienen contrataciones con el Estado en un escenario más complejo.

Sección VII - Relaciones laborales y seguridad social

Sobre el ejercicio del derecho de huelga se pronunciaron varias organizaciones expresando preocupación por los recortes consignados en el borrador (el **artículo 349** establece que el Poder Ejecutivo podrá imponer restricciones al derecho de huelga).

Por otra parte, ONAJPU expresó preocupación por el rumbo que tomarán las decisiones en materia de seguridad social y la naturaleza de los ajustes que se anuncian.

Sección VIII - Desarrollo social y salud

Varias organizaciones mostraron preocupación por los cambios que propone el borrador de anteproyecto de LUC en las competencias del Ministerio de Desarrollo Social (**artículo 360**). También criticaron la eliminación de los colectivos mencionados en ese artículo, así como a la forma incorrecta de aludir a las personas con discapacidad y las personas mayores (“discapacitados” y “adulto mayor” en el borrador).

La Red Pro Cuidados hizo varios señalamientos sobre las modificaciones legales al capítulo de adopción del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA). Señaló también que la modificación realizada a este capítulo fue muy trabajosa con el objetivo de eliminar la discrecionalidad de los jueces y otros actores en el cambio de identidad de los niños, niñas y adolescentes (NNA) por adopciones realizadas sin un control de las familias adoptantes y sin establecer el proceso a seguir por los jueces. El **artículo 374** del borrador de anteproyecto propone eliminar el rol de la Fiscalía en los informes; en el literal B del mismo artículo se le vuelve a permitir la discrecionalidad del Juez sobre las recomendaciones técnicas del INAU; el **artículo 375** elimina la prohibición de realizar adopciones por escritura pública, y el **artículo 376** propone acelerar los procesos acumulando la Separación con la Adopción Plena. Según la Red Pro Cuidados subsiste la cultura de poner por encima un derecho que no existe: el derecho de los/as adultas a

tener hijos sobre el derecho de los NNA a tener una familia especificado en la Convención sobre los Derechos del Niño y en nuestro CNA.

Asimismo, la Red señaló que al INMUJERES se le elimina la rectoría de las políticas de género, aunque le deja la promoción, diseño, impulso y ejecución de las mismas (**artículo 362**). A su vez, en el literal E) del mismo artículo le adjudica la promoción del “respeto a la vida” y reduce la responsabilidad de prevenir y tener políticas hacia la violencia solo en el ámbito familiar.

Tanto REDAM como la UDELAR hicieron referencia a los cambios institucionales propuestos para el actual INMAYORES y expresaron su preocupación por el retroceso que implica su transformación a Dirección, desconociendo un largo proceso de trabajo de las organizaciones sociales, la academia y el Estado (**artículos 363 a 366**).

Asimismo, todas las organizaciones que defienden los derechos de las personas con discapacidad expresaron su preocupación por una eventual reducción del derecho a la participación dada la posibilidad de que algunos espacios existentes desaparezcan. Recordaron que la participación de los colectivos de personas con discapacidad está consagrada en la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sección IX - Normativa sobre la emergencia en vivienda

CIEDUR e Idas y Vueltas advirtieron que el borrador de anteproyecto de LUC incorpora apartados específicos respecto a los desalojos (**artículos 419 y siguientes**). Más allá del documento que están trabajando las organizaciones para realizar un pronunciamiento formal, manifiestan que se desconocen las recomendaciones realizadas por los órganos internacionales que supervisan el cumplimiento de los tratados. En particular, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las Naciones Unidas, que se ha pronunciado por casos tramitados por el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También señalan que la INDDHH ha realizado recomendaciones en la tramitación de casos sobre desalojo a personas migrantes. En particular, respecto de la actuación de Fiscalía.

Por último, consideraron invasivas las medidas propuestas para regular alquileres (**artículo 410 literal C**).

Sección X – Otras disposiciones

La Comisión de DDHH del PIT-CNT expresó su preocupación –compartida por delegados de otras organizaciones- porque la propuesta normativa sobre “la protección a la libre circulación” de los **artículos 448, 449 y 450** promovería una política estatal de criminalización de la protesta social que afecta los principios liberales que ponen límites al poder punitivo frente a las protestas sociales. Según esta Comisión se utiliza un nuevo lenguaje de la persecución penal haciéndose referencia a “piquete/s”, por el cual las conductas punibles que se plantean para la protesta social en ningún momento son vistas de acuerdo a los derechos fundamentales a la libertad de expresión y de reunión, conforme a los principios democráticos.