



Montevideo, 2 de junio de 2020

DECLARACIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN

Visto:

- El proyecto de Ley de Urgente Consideración en tratamiento en el Poder Legislativo.
- El mandato constitucional que tiene la Universidad de la República en cuanto a generar insumos para la comprensión pública de temas públicos relevantes a nivel nacional.

Tras tomar conocimiento de:

- Los insumos técnicos elaborados por académicas/os especialistas en educación de la Universidad de la República¹ y los materiales generados por órganos del cogobierno universitario.²
- Los informes remitidos a este Consejo por los grupos creados *ad hoc* para el estudio de las secciones de Educación, Seguridad, Economía y Empresas Públicas y Comunicación del proyecto de LUC y los cambios en la normativa que allí se introducen.^{3,4,5}
- El documento firmado por un grupo multidisciplinario de investigadores de diversos servicios de la Universidad de la República con una extensa experiencia de investigación sobre biodiversidad y áreas protegidas, donde expresan su preocupación por las posibles consecuencias ambientales negativas de la aprobación de los artículos de la LUC que propone cambios en el proceso de ingreso de áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).⁶

Y considerando:

- Las implicancias directas e indirectas que tiene la temática educativa en ese proyecto en una institución como la Universidad de la República.
- Los debates que han generado distintos colectivos universitarios en torno a este tema en las últimas semanas.
- La importancia de preservar la más amplia libertad de expresión de individuos o colectivos como condición necesaria para sustentar la deliberación pública en cualquier democracia.

¹ [Informe al CDC del Grupo de Trabajo creado para el estudio de los contenidos del Proyecto de Ley de Urgente Consideración en materia de educación y/o que afectan el funcionamiento de la Universidad de la República.](#)

² [Resolución de la AGC 19/05/2020](#)

³ [Aportes de la Comisión creada por el Consejo Directivo Central para el análisis de la Sección I de la Ley de Urgente Consideración, titulada: Seguridad Pública](#)

⁴ [Acceso a la Información, Comunicación y Medios en la Ley de Urgente Consideración](#)

⁵ [Comentarios sobre la Ley de Urgente Consideración \(LUC\) Comisión ad-hoc UDELAR Sección IV – Economía y Empresas Públicas](#)

⁶ [Posibles efectos de la aprobación de los artículos 500 y 501 de la Ley de Urgente Consideración sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas](#)



- El derecho inalienable al acceso a la información pública, no solo como base sobre la cual descansan los derechos de opinión y expresión, sino también como mecanismo de control ciudadano.
- Lo poco adecuado del mecanismo de urgente consideración para el tratamiento de este complejo y variado conjunto de temas.
- La gran cantidad de cambios que se han hecho al proyecto de LUC sobre la marcha y fuera del ámbito parlamentario, así como otros en el ámbito de la Comisión Especial de la Cámara de Senadores.
- La dificultad que ha enfrentado la sociedad civil para pronunciarse sobre esos temas antes las convocatorias al Parlamento en plazos y tiempos extremadamente breves.
- Las dificultades que ha enfrentado el Parlamento para abordar ese conjunto de temas tan relevantes en tiempos sumarios.

El Consejo Directivo Central de la Universidad de la República

Respecto de la sección sobre Educación:

1. Hace suyo el análisis, los fundamentos y las propuestas contempladas por la Asamblea General del Claustro en su sesión del 19 de mayo, en la cual se propuso «sustraer la sección III en su totalidad del Proyecto de Ley de Urgente Consideración y habilitar la discusión de las transformaciones que se sugieren, sin las limitaciones de participación democrática que el carácter de urgente consideración del proyecto de ley impone, en un marco de libertad irrestricta».
2. En cuanto a propuestas específicas sobre el articulado de la sección III del proyecto de ley:
 - a. Reafirma lo ya expresado en la nota del señor rector del 15 de mayo al presidente de la Comisión Especial del Senado,⁷ en cuanto a «impulsar la constitución de un Sistema Nacional de Educación Pública, que asegure mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación y Cultura y los entes autónomos de la enseñanza», así como los cambios propuestos en el literal a de dicha nota referidos a la integración y cometidos de la forma de implementar la coordinación prevista en el art. 202 de la Constitución de la República.
 - b. Reitera «la convicción y la necesidad de tener un Sistema Nacional de Educación Pública, que viabilice la articulación de todo el sistema educativo. Las instituciones de educación pública del país deben coordinar, articular y tener espacios acreditados, donde las políticas públicas educativas se

⁷ Nota del rector al presidente de la Comisión Especial del Senado, del 15 de mayo; Documento del Instituto de Educación de la FHCE del 5 de mayo y el Informe Complementario a la Comisión Especial después de su comparecencia del 15 de mayo; y la Declaración de la Asamblea General del Claustro (AGC) del 19 de mayo de 2020.



encuentren y desarrollen ampliamente los alcances de coordinación y complementariedad. Para ello, se requiere mantener un Sistema de Educación Pública que favorezca la existencia de espacios de coordinación específicas en el sector», con una mirada amplia de la educación para su «desarrollo constante en todo el territorio nacional»,⁸ lo que significaría modificaciones en los artículos que se señalan en el documento del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para garantizar las funciones del Congreso Nacional de Educación, la participación de la Universidad de la República en las comisiones departamentales de educación aunque no tenga sede en algunos departamentos específicos, la autonomía técnica del Ineed, y mantener las formas de participación de la Udelar en el Conenfor y el espíritu que rige actualmente la educación no formal y la educación específica para personas jóvenes y adultas.

- c. Con relación al Plan de Política Educativa Nacional, reafirma «la necesidad de incluir la mayor cantidad de actores como parte de la discusión sobre el futuro de la educación», en sintonía con la propuesta emanada del 3.^{er} Congreso Nacional de Educación «acerca de la necesidad de contar con un Plan Nacional de Educación que, lejos de ser excluyente, como propone el actual articulado del proyecto de Ley, sea producto de la deliberación de la que participen la más amplia diversidad de actores sociales, educativos y políticos y que supere la visión que restringe esta prerrogativa al Poder Ejecutivo excluyendo a los educadores como parte de este proceso».⁹ En este sentido, se proponen cambios a las redacciones de los artículos 145 y 152 del proyecto de LUC que ingresó al Senado para su discusión para que el Plan de Política Educativa sea elaborado por los respectivos organismos estatales autónomos de enseñanza y no centralmente desde el MEC y para que se incluya entre los cometidos del Codicen la participación en la elaboración de este plan.
- d. En relación con la «formación en educación», reitera la «preocupación por el nivel universitario de la formación de los profesionales de la educación», ya que «Las propuestas que se contemplan en el proyecto de ley no se sustentan en una concepción en la cual se articula y se retroalimentan enseñanza e investigación, procurando a su vez intercambios con el medio social a través de la extensión». La Universidad de la República tiene una trayectoria de investigación y de enseñanza de grado y posgrado que, una vez más, pone a disposición para contribuir al nivel universitario de los profesionales que la educación requiere y requiera.¹⁰ En este sentido, se propone reformular la redacción de diversos artículos, siguiendo el documento del IE de la FHCE, entendiendo la necesidad de que «la formación en educación tenga carácter universitario» y de que las propuestas

⁸ Ver Declaración de la AGC del 19 de mayo 2020.

⁹ Ver Declaración de la AGC del 19 de mayo 2020..

¹⁰ Ver Documento del Instituto de Educación de la FHCE del 5 de mayo, p. 25.



de formación se amplíen «en función de los nuevos requerimientos sociales»; así como revisar la eliminación del Instituto Universitario de Educación y la futura dependencia del MEC de la nueva institucionalidad que se propone. Entiende también que el sistema nacional de becas propuesto debería inscribirse en una institucionalidad universitaria que se encargue de la formación de nivel universitario en educación.¹¹ Asimismo, manifiesta su preocupación por el procedimiento voluntario de reconocimiento del nivel universitario de las carreras de formación docente públicas previsto en el art. 198.

- e. Con respecto a los tratados internacionales, la Universidad de la República considera que deben preservarse, en todos sus términos, las restricciones a la operación de instituciones con fines de lucro en el sistema educativo uruguayo. Por esta razón, propone mantener la redacción original de la Ley General de Educación al respecto.¹²
 - f. En lo referido a la reválida de títulos universitarios, propone la eliminación del artículo 204 de la LUC, en el que se pasa a la órbita del MEC la reválida de títulos universitarios.
3. En cuanto a otros aspectos que hacen al funcionamiento operativo de la Universidad de la República, en la Sección II, Capítulo III (Eficiencia del Estado, Contratación administrativa), el artículo 310 reafirma los cambios propuestos por el señor rector en la nota del 15 de mayo.
4. Reafirma por último que «Los estudios comparados a nivel internacional en el terreno educativo, especialmente los relacionados con las reformas, alertan sobre la necesidad imperiosa de que todo proceso de cambio se laude por medio de un intercambio democrático, plural y fecundo con el conjunto de la sociedad y los actores involucrados. La evidencia internacional, así como los comparativistas dan cuenta que la participación en los procesos de cambio educativo son la única garantía de su efectividad».¹³

Respecto de la sección sobre Seguridad entiende que:

- 1. Son preocupantes los contenidos del proyecto de LUC referidos a la seguridad ciudadana, en tanto son en general regresivos en materia de derechos humanos y contravienen la legislación nacional vigente, la normativa internacional y sus orientaciones doctrinarias, así como las recomendaciones de investigadores y académicos en la materia.
- 2. Las propuestas erosionan las garantías, propias de un Estado de derecho, que cuentan con larga tradición en el país, y ambientan la reproducción de la violencia

¹¹ Ver Documento del Instituto de Educación de la FHCE del 5 de mayo, p. 13.

¹² Ver nota del rector al presidente de la Comisión Especial del Senado, del 15 de mayo.

¹³ Ver Documento del Instituto de Educación de la FHCE del 5 de mayo, p. 2.



estatal e institucional al conferir amplia discrecionalidad a las agencias de control social sin fortalecer mecanismos institucionales que la prevengan.

3. El conjunto de las propuestas podría generar consecuencias no deseadas y efectos perversos en la administración de la justicia, para los cuales no se prevén mecanismos de reducción de los efectos más nocivos en orden al cumplimiento del artículo 26 de la Constitución, como puede ser el hacinamiento carcelario o el desbordamiento de las fiscalías, entre otros.
4. Las normas propuestas relacionadas con «estupefacientes» desatienden los aspectos relativos a la salud pública en favor de medidas punitivas que resultan simbólicas y represivas. De entrar en vigor, estas normas pueden contribuir a un aumento de la razón de presos por habitante, en tanto para estos delitos se prevé la prisión preventiva preceptiva, con el agravante de que no se dispondrá del derecho a salidas transitorias, a la redención de penas por trabajo o estudio, al régimen de libertad vigilada o a la suspensión condicional del proceso. La experiencia internacional comparada indica que este camino no reduce el uso problemático de drogas y tampoco disminuye los niveles de violencia, sino que tiende a aumentarlos.
5. El conjunto de normas que modifican la Ley de Procedimiento Policial y el Código de Proceso Penal presenta riesgos para las libertades republicanas al ampliar las facultades de la Policía y relajar los controles a los que debe someterse, así como al habilitar a policías y militares retirados a portar armas y permitir a estos últimos intervenir en tareas policiales. Además, al duplicar el tope horario mensual individual del régimen conocido como 222, empeora las condiciones laborales de los funcionarios policiales. Por otra parte, en el proyecto de LUC se propone que la Policía adquiera potestades de investigación de los delitos más allá de la autoridad de la Fiscalía en la conducción de las investigaciones así como la capacidad de detener personas administrativamente para tomarles declaración sin autorización fiscal. Especialmente preocupante es la determinación de que el control de identidad podrá efectuarse en cualquier caso, «cuando la Policía así lo requiera», sin que se lo condicione a un procedimiento policial para la detención de personas requeridas o fugadas ni se lo limite a «casos fundados». Si la persona no contara con documento de identidad, la Policía estará facultada a conducirla a sus dependencias. Al abrir la puerta a las detenciones arbitrarias, esta modificación rebaja las garantías ciudadanas y expone sobre todo a personas que hacen uso del espacio público, como las que están en situación de calle, las y los jóvenes, las personas que protesten en la vía pública y a los propios funcionarios policiales, pues el uso de este instrumento puede erosionar la confianza en la institución policial y poner en riesgo la convivencia.
6. Las normas propuestas en relación con los y las adolescentes en conflicto con la ley penal conjugan el incremento de la privación de libertad con la limitación de la aplicación de la semilibertad y la suspensión condicional del proceso, contraviniendo la normativa nacional y las recomendaciones y acuerdos internacionales ratificados por nuestro país, que abogan para que la privación de libertad sea utilizada como último recurso y por el menor tiempo posible. Se desconocen así las especiales



características de la población adolescente al tiempo que se privilegia el contenido sancionatorio, se limita la aplicación de medidas alternativas o de mecanismos liberatorios y no se menciona expresamente el fortalecimiento de medidas que contrarresten los efectos perjudiciales de la institucionalización y fomenten la integración social de los y las adolescentes.

7. Los artículos propuestos sobre la privación de libertad complejizan la gestión de las cárceles y su convivencia interna, van en contra de las recomendaciones internacionales, maximizan el uso del derecho penal, desconocen los problemas actuales de las cárceles uruguayas y obstaculizan el derecho al trabajo y a la educación de las personas privadas de libertad.
8. La restricción del derecho a huelga presente en el proyecto es inadmisibles en tanto intenta reglamentar el ejercicio de un derecho fundamental a través de un mecanismo excepcional que se utiliza en situaciones de urgencia. Asimismo, esta propuesta incumple el mandato constitucional en tanto no garantiza el ejercicio pleno de este derecho. Por otra parte, es cuestionable que se equipare un derecho fundamental internacionalmente reconocido y en plena vigencia con la potestad del empleador de ingresar a una empresa, así como que se proclame un nuevo derecho del no huelguista, al que en todo caso se le debe reconocer y amparar en su derecho al salario.¹⁴
9. Lo establecido en el capítulo correspondiente a la protección de la libre circulación supone la vulneración del derecho a la protesta pacífica e introduce un componente de arbitrariedad preocupante al conceder a la autoridad policial la potestad de detener personas ante «hechos de apariencia delictiva».
10. La protesta social, tal como se reconoce en las recomendaciones y normativas internacionales vigentes y ratificadas por el Estado uruguayo, es un derecho. En el sistema interamericano se establece que no se puede suprimir el derecho a la manifestación en espacios públicos (espacios de manifestación por excelencia) para garantizar la circulación rutinaria, que es lo que se propone en este proyecto. Las protestas —y el piquete como una de sus modalidades— son indispensables para la consolidación democrática, por lo que suponen un uso legítimo del espacio público y del ejercicio de las libertades de reunión y de expresión.

Respecto de las modificaciones en el ámbito de las comunicaciones y el acceso a la información pública declara que:

1. Hay aspectos del proyecto de LUC que pueden tener efectos positivos, como la obligación de los entes autónomos y servicios descentralizados de publicar sus estados contables anuales.

¹⁴ Este numeral fue aprobado con 16 en 17 votos.



2. Parece también positivo el avance hacia una mayor independencia de la URSEC respecto del Poder Ejecutivo, siempre y cuando sus competencias se limiten a la regulación de aspectos técnicos y se articule con políticas públicas claras que aseguren el acceso de toda la población a servicios básicos y bienes culturales y no se guíe exclusivamente por criterios de mercado.
3. Los artículos referidos a la portabilidad numérica pueden afectar considerablemente la operación de los servicios de telecomunicaciones y que merecerían un estudio más cuidadoso que no es posible en el marco de una ley de urgente consideración.
4. Rechaza que la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado tenga la potestad de declarar como «información secreta» actos, documentos, registros, actividades y cualquier otro material o insumo de los organismos que integran el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, ya que implica un retroceso en términos de transparencia para con la ciudadanía y, al mismo tiempo, debilita el necesario control recíproco entre los poderes del Estado.
5. A su vez, preocupa la modificación del artículo 173 del Código Penal, donde se establece el agravio a la autoridad policial, ya que si bien excluye la mera discrepancia, la redacción del artículo establece que es sancionable el agravio a la autoridad policial mediante palabras, escritos o hechos, lo que podría constituirse en una limitación a la libertad de expresión consagrada en la Constitución de la República.

Respecto de la sección sobre Economía y empresas públicas considera que:

1. Si bien es oportuno discutir y evaluar la regla fiscal actual, que merece revisión, la falta de lineamientos específicos para la implementación de la nueva regla fiscal propuesta no garantiza su efectividad e incluso puede resultar contraproducente, ya que establece rigideces excesivas que pueden no ser adecuadas, por ejemplo, para afrontar circunstancias como las que actualmente estamos viviendo.
2. Es compartible la necesidad de mejorar la regulación de los mercados en los que operan las empresas públicas y contribuir a la transparencia de su gestión. No obstante, a pesar de que se han retirado artículos que generaban honda preocupación respecto al cuidado por parte del Estado del patrimonio de sus empresas públicas, se mantienen reformas que podrían favorecer la privatización de recursos estratégicos y se plantean ámbitos y formas de regulación que, buscando promover la competencia y la participación privada en los mercados, pueden poner en cuestión la viabilidad de largo plazo de las empresas públicas y dificultar que cumplan funciones de alto interés social y nacional.



3. Las modificaciones contenidas en el capítulo de libertad financiera podrían favorecer el lavado de activos, la evasión fiscal, la corrupción y la informalidad, aspectos en cuya regulación se han logrado avances importantes en los últimos tiempos.

Respecto de los artículos relativos a la modificación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, considera que

1. La conservación de la biodiversidad y la protección ambiental son temas de interés general y propiciar un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible que asegure la protección del ambiente es un deber fundamental del Estado según se desprende del art. 47 de la Constitución de la República y se establece específicamente en la Ley General del Ambiente (n.º 17283 del año 2000). En este sentido, expresa su preocupación respecto a los posibles efectos negativos que estas modificaciones podrían generar sobre el desarrollo del SNAP, al debilitarlo y comprometer su expansión y eficacia para enfrentar las crecientes presiones y amenazas sobre el ambiente.
2. Existen múltiples evidencias de una creciente degradación ambiental del país, en particular debida a la modificación y a la pérdida de ecosistemas naturales y de la biodiversidad asociada, y que el SNAP es una herramienta fundamental para la conservación y el desarrollo sostenible.
3. Son preocupantes las consecuencias que los cambios en el proceso de ingreso o reconocimiento de las áreas protegidas del SNAP generarán en relación con el cumplimiento de los compromisos asumidos por nuestro país ante la comunidad internacional, tanto en lo que refiere al Convenio sobre Diversidad Biológica de la ONU, como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a los acuerdos internacionales relacionados con estos que afectan las metas de conservación de la biodiversidad, su uso sostenible y a la expansión del SNAP.
4. La expansión territorial y mejora del SNAP debería ser una política nacional de Estado, como herramienta fundamental para la conservación de la biodiversidad, la protección ambiental y el desarrollo sostenible.
5. Si bien en la última versión del proyecto de LUC el requisito del consentimiento expreso del propietario privado fue removido, se introdujo como requerimiento el acuerdo de los gobiernos departamentales competentes y en cumplimiento de las disposiciones departamentales de ordenamiento territorial, lo que resulta ilógico tratándose de un sistema nacional. En relación con este aspecto, manifiesta su rechazo a las modificaciones contenidas en el proyecto de LUC sobre el proceso de ingreso de tierras privadas al SNAP.
6. En definitiva, los cambios previstos en el proyecto de LUC tendrían un impacto negativo directo sobre el desarrollo futuro del SNAP, que tendría grandes dificultades para crecer en superficie debido a la mayor complejidad para incorporar



predios privados. Esto debilitará la principal infraestructura nacional para la conservación de la biodiversidad, que será cada vez menos eficiente para enfrentar las crecientes presiones y amenazas sobre el ambiente.

7. Es así que corresponde alertar sobre el grave precedente que estas modificaciones pueden generar a la hora de aplicar otro tipo de políticas o medidas ambientales que necesariamente afectarán predios privados (medidas cautelares, zonas de exclusión para determinados tipos de producción agrícola o industrial, planes de gestión de cuencas o instrumentos de ordenamiento territorial).

Para finalizar, resuelve:

1. Que se hagan públicos los documentos producidos por las comisiones *ad hoc* que asesoraron a este Consejo, donde se profundiza sobre los temas aquí vertidos, y se los envíe al Poder Legislativo como insumo para la discusión. Del mismo modo, poner a disposición a las y los investigadores y académicos de nuestra casa de estudios que puedan contribuir a la comprensión pública de este tema en el proceso de tratamiento de la LUC, remarcando la total disposición de la Universidad de la República a mantener la colaboración con las autoridades en los ámbitos institucionales nacionales y locales pertinentes.