

Número	Sede	Importancia	Tipo
53/2021	Suprema Corte de Justicia	ALTA	DEFINITIVA
Fecha	Ficha	Procedimiento	
16/03/2021	2-8737/2020	PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD	
Materias			
DERECHO CONSTITUCIONAL			

Firmantes	
Nombre	Cargo
Dra. Elena MARTINEZ ROSSO	MINISTRO S.C. de J.
Dr. Gregorio Fregoli SOSA AGUIRRE	PRESIDENTE S.C. de J.
Dra. Bernadette Josefina MINVIELLE SANCHEZ	MINISTRO S.C. de J.
Dr. Luis Domingo TOSI BOERI	MINISTRO S.C. de J.
Dr. John PEREZ BRIGNANI	MINISTRO S.C. de J.
Dr. Gustavo Orlando NICASTRO SEOANE	Secretario Letrado

Redactores	
Nombre	Cargo
Dr. Luis Domingo TOSI BOERI	MINISTRO S.C. de J.

Abstract	
Camino	Descriptorios Abstract
DERECHO PROCESAL->PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY->DESESTIMACION	
DERECHO PROCESAL->PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY->PROCEDIMIENTO->VIA DE EXCEPCION O DEFENSA	
DERECHO PROCESAL->PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY->OBJETO DE LA DECLARACION->NORMA INCLUIDA	ARTS. 37 Y 38 DE LA LEY NRO. 19.889

Descriptorios

Resumen
La Corporación desestima la excepción de inconstitucionalidad incoada. La Corte considera, con las voluntades de los Sres. Ministros, Dres. Elena Martínez, John Pérez Brignani, Tabaré Sosa Aguirre y Luis Tosi Boeri que no le asiste razón al excepcionante en cuanto a que el mecanismo de la declaratoria de urgente consideración está condicionado al objeto o materia del proyecto de ley de que se trate sea “urgente”, o a que el Poder Ejecutivo deba fundar y acreditar tal “urgencia”. El texto del artículo 168 numeral 7° de la Constitución no contiene ninguna condicionante en cuanto a en qué supuestos o respecto a qué materias el Poder Ejecutivo puede ejercer su iniciativa legislativa mediante el mecanismo más expeditivo de la declaratoria de urgente consideración de un proyecto de ley.

Resumen

En una segunda línea argumental, la Sra. Ministra, Dra. Bernadette Minvielle, entiende que si bien es de recibo que el Poder Ejecutivo no goza de discrecionalidad para ejercer su potestad de declarar de urgente consideración un proyecto de ley, en el caso el ejercicio de tal potestad, se fundó en forma ajustada a Derecho.

La Corte, con el concurso de voluntades de los Sres. Ministros, Dres. Elena Martínez, John Pérez Brignani, Tabaré Sosa Aguirre y Luis Tosi Boeri, considera que la Constitución habilita a sancionar un proyecto de ley enviado con declaratoria de urgente consideración que refiere a diversas materias.

Por su parte, la Sra. Ministra, Dra. Bernadette Minvielle, considera que la Constitución habilita a sancionar proyectos de ley declarados de urgente consideración sobre materias diversas, siempre que exista un grado de conexión entre ellas.

Marcar Palabras

Marcar Frase

Texto de la Sentencia

Montevideo, dieciséis de marzo de dos mil veintiuno

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: “**AA. Dos delitos de homicidio culpable. Excepción de inconstitucionalidad. Artículos 37 y 38 de la ley N° 19.889**”, IUE 2-8737/2020.

RESULTANDO:

I) En el curso de un proceso penal tramitado ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Florida de 4° Turno, bajo las normas del Código del Proceso Penal vigente a partir del 1° de noviembre de 2017 -ley 19.293-, el 21 de setiembre de 2020 compareció la Defensa del encausado, Sr. AA y solicitó, por vía de excepción, la declaración de inconstitucionalidad de lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la ley 19.889 (fs. 244-253).

Los artículos tachados de inconstitucionales dieron nueva redacción a los numerales 2 y 4 del artículo 268 del CPP (relativos al contenido de la audiencia de control de acusación).

En sustento de su planteo, sostuvo:

a) Se asiste a una hipótesis de inconstitucionalidad por razones de forma. El procedimiento llevado a cabo para la sanción de la ley 19.889 de fecha 9 de mayo de 2020, publicada en el Diario Oficial el 14 de julio de 2020, viola lo dispuesto en el artículo 168 numeral 7 de la Constitución de la República.

El carácter “urgente” de la **consideración** de la **ley** no puede ser establecido en forma discrecional por el Poder Ejecutivo. El giro gramatical empleado por el constituyente evidencia la naturaleza “declarativa” del acto que se envía al proyecto de **ley** de **urgente consideración**.

El Poder Ejecutivo debe evaluar y recoger una situación preexistente (la urgencia en la **consideración** de determinado proyecto de **ley**) para declarar dicha urgencia en atención a una situación dada y ello no aconteció en este caso.

b) La **ley** 19.889, de nada menos que 471 artículos, contiene disposiciones de muy diversa naturaleza: la urgencia en su **consideración** no se encuentra debidamente fundada.

El Poder Ejecutivo no fundó cuál ha sido el motivo o razón –preexistente– para “declarar” **urgente** la **consideración** de la modificación de las normas procesales penales que agravian al imputado.

c) La doctrina vernácula es conteste en el sentido de que la declaratoria de urgencia no es un acto discrecional del Poder Ejecutivo sino que éste debe poner de manifiesto la urgencia razonablemente existente. La declaración de **urgente consideración** de un proyecto de **ley** no puede ser un acto discrecional del Poder Ejecutivo, éste no puede dictar un acto jurídico “constitutivo” de la urgencia sino tan solo declararla.

En el caso, no existen razones de “urgencia” preexistente ni siquiera en cuanto a las modificaciones del artículo 268 de la **ley** 19.293.

d) La sanción de la **ley** 19.889 vulneró la prohibición constitucional de envío simultáneo de más de un proyecto con declaratoria de **urgente consideración**. En el artículo 168 de la Carta se determina claramente cuáles son los alcances, finalidades y limitaciones del mecanismo allí regulado. Se trata de una facultad extraordinaria del Poder Ejecutivo que es de uso restringido y excepcional.

El Poder Ejecutivo, en clara vulneración del precepto constitucional, envió al Parlamento un proyecto de **ley** “ómnibus” que podría subdividirse en, al menos, treinta proyectos de **ley**, todo en uno, vulnerando la voluntad del constituyente.

e) En definitiva, solicitó que se declarara inconstitucional planteada.

II) Por providencia N° 921, del 21 de setiembre de 2020, el Juzgado actuante dispuso la suspensión de los procedimientos y la elevación de los autos para ante la Suprema Corte de Justicia (fs. 254).

III) La causa se recibió en la Corporación el 30 de setiembre de 2020 (fs. 259).

IV) Se confirió traslado de la excepción opuesta a la Fiscalía Letrada Departamental de Florida de 1^{er} Turno (fojas 267 y sgtes.). La Fiscalía evacuó el traslado conferido, postulando el rechazo de la demanda de inconstitucionalidad promovida (fs. 267-274 vto.)

V) Por providencia N° 1488, del 5 de noviembre de 2020, esta Corte dispuso el pasaje a estudio y llamó los autos para sentencia (fs. 276).

VI) Una vez cumplidas las actuaciones de rigor, se acordó dictar sentencia en el día de la fecha.

CONSIDERANDO:

I) La Suprema Corte de Justicia desestimaré la excepción de inconstitucionalidad planteada.

II) Las disposiciones impugnadas.

Es útil partir del texto de las disposiciones cuya inconstitucionalidad fue denunciada.

Artículo 37: (Audiencia de control de acusación).- Sustitúyese el numeral 268.2 del artículo

“268.2 Resueltos los planteos en audiencia, cada parte enunciará la prueba ofrecida oportunamente.”

El juez velará por un genuino contradictorio sobre estos puntos y rechazará la prueba que no sea pertinente.

Artículo 38: (Audiencia de control de acusación).- Sustitúyese el numeral 268.4 del artículo 268 de la *Ley* N° 19.293, de 19 de diciembre de 2014 (Código del Proceso Penal), por el siguiente:

“268.4 No podrá admitirse en juicio ninguna prueba a la que la contraparte no haya tenido acceso y posibilidad de control. A tales efectos el juez adoptará las medidas pertinentes para garantizar el control por las partes”.

III) En cuanto al cumplimiento de la carga de la debida alegación (artículo 512 del C.G.P.).

La Corte considera que el excepcionante ha cumplido con la carga de la debida alegación establecida en el artículo 512 del C.G.P. En efecto, el compareciente individualizó las normas impugnadas y las contrastó con la norma constitucional que se reputa infringida.

En su acto de proposición desarrolló las razones por las que entiende que las normas impugnadas violan lo establecido en el artículo 168 numeral 7° de la Carta y la prohibición de presentación simultánea de proyectos.

IV) La legitimación.

Cabe considerar la legiti-mación de quien planteó la excepción en relación a las dos disposiciones tachadas de inconstitucionales.

La Corte considera que el excepcionante está legitimado, habida cuenta de que en esas disposiciones se regulan etapas no cumplidas de un proceso en el cual quien plantea la excepción es parte. Por esa circunstancia, como se verá, es titular de un interés que presenta las notas de directo, personal y legítimo.

El Sr. AA es titular de un interés y éste presenta la nota de “directo”, habida cuenta de su calidad de parte en un proceso en el cual la disposición impugnada es aplicable y está pendiente de aplicación.

En efecto, está pendiente la celebración de la audiencia de control de acusación (ver fs. 236), etapa procesal en la cual rigen las disposiciones tachadas de inconstitucionales.

Afirmó que dado que la norma impuesta por el artículo 37 de la ley 19.889 consagra un efecto preclusivo en el ofrecimiento de probanzas, ello afecta su interés.

La norma cuya inaplicabi-lidad pretendió el excepcionante, como norma procesal que es, resulta de aplicación inmediata, alcanza a los procesos en trámite (cf. artículo 16 del C.P.P.).

Como enseña el Prof. Cajarville Peluffo: “¿Cuándo puede calificarse como directo un interés? En la concepción más admitida, intereses directos son aquellos que resultan inmedia-tamente afectados por la aplicación de la norma de que se trate, sea la norma general o particular, abstracta o concreta. La lesión al interés debe reconocerse jurídicamente como inmediata cuando el caso de que se trate esté comprendido en el supuesto de esa norma cuestionada.

Si la norma es general, el interés será directo si el actor está comprendido en la categoría que define la dimensión subjetiva del supuesto normativo; dicho más simplemente, si está comprendido en los sujetos alcanzados por la norma (...); si la norma lesiva es abstracta, el interés comprometido será directo en todos los acontecimientos comprendidos en la categoría que define el supuesto formativo (...), (Juan Pablo Cajarville Peluffo: “Conceptos constitucionales definitorios de la legitimación del actor: Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general”, Revista de Derecho Público, Número 43, FCU, Montevideo, 2013, pág. 153).

En definitiva, surge de autos con claridad que el excepcionante es titular de un interés y que éste presenta la nota de “directo”.

Las notas de “personal” y “legítimo” son igualmente claras: es personal porque es propio de quien plantea la excepción y no de un tercero; es legítimo porque aparece como no contrario a Derecho.

Los conceptos antes de vertidos aplican al análisis de la legitimación del excepcionante respecto a su pretensión de declaración de inconstitucionalidad del artículo 38 de la ley 19.889, modificativo del artículo 268.4 del CPP. En su nueva redacción lo establecido en el artículo 268.4 del CPP rige la situación del Sr. AA. La norma consagra una regla de inadmisión en juicio de la prueba a la que la contraparte no haya tenido acceso y posibilidad de control. De este modo, a juicio del impugnante, se retacean sus posibilidades y se requiere que deba descubrir “toda la prueba” a la Fiscalía antes de la iniciación del juicio para poder hacerla valer.

V) En cuanto a la violación del artículo 168 numeral 7° de la Constitución, por ausencia de la debida acreditación y motivación del carácter de urgente de la materia regulada.

V.1) La inconstitucionalidad denunciada.

El excepcionante sostuvo que el carácter “urgente” de la consideración de la ley no puede ser establecido en forma discrecional por el Poder Ejecutivo como, a su juicio, aconteció en el caso. Sostuvo que el giro gramatical empleado por el constituyente evidencia la naturaleza “declarativa” del acto que se envía al proyecto de ley de urgente consideración. En esa línea, afirmó que el Poder Ejecutivo debió evaluar y recoger una situación preexistente (la urgencia en la consideración de determinado proyecto de ley) para declarar dicha urgencia en atención a una situación dada y que ello no aconteció en este caso.

El excepcionante sostuvo que el Poder Ejecutivo violó el procedimiento previsto en la Constitución para sancionar una ley mediante el mecanismo de urgente consideración previsto en su artículo 168 numeral 7°, al no haber fundado adecuadamente cuál era la razón de urgencia que ameritaba recurrir a tal mecanismo. Afirmó que la declaración de urgente consideración del proyecto que devino en la ley 19.889 debió motivarse adecuadamente, lo que no se verificó y torna a esa ley en inconstitucional.

La Corte, por unanimidad, considera que la alegada violación de la Carta no es de recibo, por las razones que se expresan a continuación. Arriba a esa conclusión con matices en la argumentación que sustenta el rechazo a esta primera causal de inconstitucionalidad.

V.2) No se verifica la inconstitucionalidad denunciada porque la Constitución no condiciona la declaración de un proyecto de ley como de urgente consideración a que el Poder Ejecutivo motive o acredite la urgencia de la norma legal proyectada.

La Corte considera, con el concurso de voluntades de los Sres. Ministros, Dres. Elena Martínez, John Pérez Brignani, Tabaré Sosa Aguirre y Luis Tosi Boeri que no le asiste razón al excepcionante en cuanto a que el mecanismo de la declaratoria de urgente consideración está condicionado al objeto o materia del proyecto de ley de que se trate sea “urgente”, o a que el Poder Ejecutivo deba fundar y acreditar tal “urgencia”.

Se considera que tales condiciones no tienen respaldo constitucional ni se ajustan a la sistemática de la Carta sobre este especial procedimiento legislativo, sistemática conforme a la cual desde 1967, es el Poder Ejecutivo el titular de la potestad discrecional determinar cuándo cabe tramitar un proyecto de ley mediante este procedimiento más expeditivo.

El ejercicio por parte del Poder Ejecutivo de su potestad de promover un proyecto de ley y disponer -declaración de urgente consideración mediante- que su procedimiento legislativo siga el trámite más expeditivo previsto en artículo 168 numeral 7° de la Carta, está sujeto inicialmente a dos condiciones: (i) no puede presentarse más de un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración a la vez, ni presentarse uno mientras exista otro en curso a consideración del Poder Legislativo; y (ii) no puede tampoco presentarse proyectos con tal declaratoria que refieren a los presupuestos ni en aquellos casos en los cuales se requieran mayorías especiales de tres quintos o dos tercios del total de cada una de las Cámaras (cf. Diego Gamarra: “*Urgentes consideraciones sobre las leyes con declaratoria de urgente consideración*”. En: Tribuna del Abogado, N° 215, enero marzo 2020, págs. 8-9).

Al analizar el control de regularidad jurídica de este particular procedimiento legislativo, el Prof. Diego Gamarra señala en términos enteramente compartibles:

“(…) fuera de los límites dispuestos por los literales a y b del artículo 168 ordinal 7° de la [Constitución uruguaya] –pre-viamente referidos-, cabe únicamente descartar una finalidad ilegítima y realizar un examen de interdicción de la arbitrariedad –transversal a la actuación estatal-. Se trata de una potestad notoriamente discrecional y las posibles justificaciones pueden ser muchas, es más, estimo que pueden invocarse en tal sentido tanto argumentos de importancia como de escasa importancia de un tema. Incluso entiendo que son plausibles motivaciones enteramente políticas en un sentido muy estricto, relacionado con una valoración del devenir de la actuación legislativa y de los respaldos parlamentarios al Poder Ejecutivo.

(...)

Debe tenerse presente, en adición, que la Constitución privilegia especialmente la apreciación del Poder Ejecutivo sobre la conveniencia del instrumento, pues ello se evidencia con la exigencia de una mayoría agravada de tres quintos de alguna de las Cámaras para poder dejar sin efecto la declaratoria” (Diego Gamarra, ob. cit., pág. 10).

Como lo señala el Prof. Diego Gamarra, se trata de una potestad discrecional del Poder Ejecutivo, para cuyo legítimo ejercicio no cabe exigir la acreditación de urgencia alguna. Ello no supone, claro está, afirmar que el Poder Ejecutivo puede ejercer su potestad *a piacere*, pero es claro que la motivación que habilita a su ejercicio, en tanto no configure un supuesto de arbitrariedad o de desvío de poder, no requiere mayores elaboraciones, siempre y cuando se tutele debidamente el interés público. Así lo prevé la Constitución de la República.

En ese marco conceptual, es claro que no le asiste razón al excepcionante en cuanto la falta de fundamentación de la decisión del Poder Ejecutivo de recurrir al mecanismo del artículo 168 numeral 7° en el caso del proyecto que devino en la ley N° 19.889, cuando presentó su proyecto con una exposición de motivos de 38 páginas dividida en doce capítulos (https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/proyectos/04/cons_min_115_1.pdf).

La “urgencia” refiere a la estructura del procedimiento para la aprobación de ciertos proyectos de ley y no a la temática tratada.

El texto del artículo 168 numeral 7° de la Constitución abona esta interpretación, al no contener ninguna condicionante en cuanto a en qué supuestos o respecto a qué materias el Poder Ejecutivo puede ejercer su iniciativa legislativa mediante el mecanismo (potencialmente) más expeditivo de la declaratoria de urgente consideración de un proyecto de ley.

En esa línea, resulta muy significativo que la Constitución uruguaya en el punto se diferencia de otras, en las cuales sí se requiere explicitar los motivos fundantes de la urgencia en la propia norma. En tal sintonía, cabe tener presente que los textos de la Constitución italiana - artículo 77 segundo inciso, el cual refiere a casos de extrema necesidad y de urgencia- y la española -artículo 86.1, al referirse a extraordinaria y urgente necesidad-, entre otras (datos de derecho comparado tomados de: José Anibal Cagnoni: “Enfoque jurídico de los proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración”. En: “Aspectos administrativos en las leyes de ‘urgencia’ y de presupuesto (Nos. 17243 – 17292 - 17296)”, Ed. Grafinel, 2002, pág. 22).

Igual interpretación sobre esta cuestión han tenido especialistas en Derecho Constitucional.

En ese sentido, hace más de una década, expresaba un estudio: “Este tipo de leyes fue ingresado en nuestro sistema jurídico, en la reforma constitucional de 1966, y entró en vigencia en 1967 (art. 168 nral 7° de la Constitución). La razón de su inclusión a nuestro derecho positivo constitucional, estuvo basada en la idea de crear un procedimiento de elaboración legal, ágil, que obviara la lentitud del Parlamento en cuanto a la sanción de una ley; lo cual significó obviamente, un incremento en las potestades del poder Ejecutivo. Es decir, la utilización de este procedimiento, no supone que solo es aplicable a los casos urgentes. Es aplicable a cualquier materia. Lo que se considera, entonces, es el aspecto formal, esto es, la rapidez de su procedimiento, cualquiera sea la materia que trata” (Fulvio Gutiérrez: “Los diferentes tipos de ‘leyes’ en nuestro sistema constitucional”. En: La Justicia Uruguaya, T. 139, Marzo-Abril 2009, pág. D-122).

Particular relevancia adquiere la opinión del Prof. Diego Gamarra, por haberse expedido en un artículo en relación a la ley aquí impugnada, en el cual, además, analiza expresamente al argumento esgrimido por el excepcionante. En efecto, en relación al argumento conforme al cual la “urgencia a apreciar debe derivar de una situación de emergencia o crisis social o económica, cuya existencia, en tanto exigencia constitucional, sería jurisdiccionalmente controlable”, afirmó el joven ius-publicista: “(...) se yerra al ponerse el foco en la supuesta exigencia de una situación de urgencia social o económica una ‘crisis’- como requisito de legitimidad en el ejercicio de la potestad del Poder ejecutivo. Debe apuntarse que la declaratoria refiere a la urgente consideración de un proyecto de ley y que con ello se alude a los atributos de su tramitación. Es decir, la nota de urgencia en puridad refiere a la ‘consideración’ legislativa, a las características del procedimiento” (Diego Gamarra, ob. cit, págs. 9-10).

En igual sentido expresó el Prof. Correa Freitas actuando en el ámbito parlamentario:

“(…) la ‘declaratoria de urgencia’ tiene que ver estrictamente con los plazos fijados por la Constitución de la República para la sanción de las leyes, que en este caso son de cuarenta y cinco días para la primera Cámara y de treinta días para la segunda Cámara. Pero nada tiene que ver con que al objeto o materia del proyecto de ley sea urgente en sí mismo, dado que es el Poder Ejecutivo quien por razones de oportunidad o conveniencia le asigna el carácter de urgente. En síntesis, pues, la declaratoria de urgencia es un problema formal, de

procedimiento, y no sustancial, material o de contenido" (Cámara de Senadores, Carpeta 353 de 2000, repartido N° 175 enero 2001); en igual sentido: Ruben Correa Freitas: *"Derecho Constitucional Contemporáneo"*, T. I, 4ª. ed., FCU, 2013, pág. 145.

En definitiva, por las razones expuestas en este considerando, la Corte considera que el argumento del excepcionante no es de recibo.

V.3) No se verifica la inconstitucionalidad denunciada porque declaración de urgente consideración del proyecto de ley que culminó en la sanción de la ley 19.889 fue debidamente fundada por el Poder Ejecutivo.

En una segunda línea argumental, la Sra. Ministra, Dra. Bernadette Minvielle, entiende que si bien es de recibo que el Poder Ejecutivo no goza de discrecionalidad para ejercer su potestad de declarar de urgente consideración un proyecto de ley, en el caso el ejercicio de tal potestad se fundó en forma ajustada a Derecho.

En el sentido mencionado, esta línea argumental parte de señalar que el procedimiento de deliberación del proyecto de ley remitido, en el cual los actores políticos de todos los partidos y las organizaciones de la sociedad civil pudieron discutir, debatir y contraponer ideas sobre el mérito o desacierto de las soluciones legislativas proyectadas, permite descartar que el mecanismo utilizado traicione los fines constitucionales.

La vía procedimental sumaria utilizada no mutiló la posibilidad que la sociedad a través de los canales institucionales defina y brinde soluciones políticas a los problemas que se declaran preexistentes.

De ahí que no pueda asimilarse a un supuesto de desviación de Poder Legislativo, al utilizar un mecanismo disociado del fin debido. El Poder Ejecutivo al remitir el proyecto –en su exposición de motivos– formuló la declaración de urgente consideración.

En tal sentido, el Poder Ejecutivo expuso circunstanciadamente un estado de situación, de agravamiento de indicadores en materia de seguridad pública, proponiéndose medidas procesales y penales para recuperar la convivencia pacífica de las personas que habitan nuestro país.

Por otra parte, se impulsaron cambios en la inteligencia estratégica del Estado (para introducir lo que se estimaban eran mejoras para la toma de decisiones en función de los objetivos institucionales); en materia educativa se propusieron cambios para una reforma educativa gradual progresiva y sin lesionar derechos ni imponer costos de adaptación (modificaciones orgánicas y programáticas).

En materia económica y de empresas públicas se propusieron una serie de lineamientos fiscales para abatir el gasto público, generar desarrollo económico y evitar un nivel de deuda excesivo.

En otros pasajes de la exposición de motivos se apuntó a la eficiencia del Estado (a través de la creación de diversas reparticiones estatales, monitoreo y evaluación de políticas públicas, etc.), la adopción de medidas para estimular la reactivación y el desarrollo del sector agropecuario.

Asimismo, se impulsaron cambios normativos en materia de relaciones laborales con miras a favorecer el acuerdo y negociación por encima de la conflictividad. En materia de desarrollo social y salud se propuso la implementación de modificaciones para la coordinación de planes sociales teniendo en cuenta el desajuste existente entre la realidad económica y social del país; se impulsó la modificación del régimen de adopciones para favorecer la agilidad de los procesos en interés superior de los niños.

De igual forma, en materia de salud pública, se propuso la implementación de cambios en el SNIS con la creación de una Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y fuentes alternativas para el financiamiento de medicamentos de alto costo.

Se propusieron modificaciones normativas por la emergencia en vivienda; al Código Civil en materia de donaciones, herencias y prescripciones, entre otras cuestiones.

De modo que, ante este panorama —de descripción detallada de un estado de situación en la vida nacional que, a juicio de las autoridades, requiere medidas inaplazables— el Poder Ejecutivo activó el mecanismo de **urgente consideración** del proyecto que remitió al Poder Legislativo.

En la valoración jurídica de los hechos que justifican esa declaración de **urgente consideración**, obviamente, el Poder Ejecutivo no goza de discrecionalidad. Se trata de subsumir tales circunstancias en el presupuesto de hecho de una prerrogativa excepcional por el tratamiento parlamentario sumario.

Como señalara el Prof. Real la elaboración de la **ley** supone el conocimiento detallado de las realidades económico-sociales a las que se refiere y generalmente requiere la realización de opciones previas sobre sistemas de soluciones posibles, según técnicas no jurídicas.

La perentoriedad de las necesidades o exigencias a satisfacer puede reclamar una rapidez de decisiones que no se compadezca con los métodos pausados de los órganos parlamentarios (Cf. Real, Alberto Ramón: “*Las leyes de urgente consideración*” en “Estudios sobre la reforma constitucional”, Cuaderno N° 19, primera serie, Universidad de la República - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1967, pág. 43).

Sin embargo, que el Poder Ejecutivo no tenga discrecionalidad en la apreciación de la urgencia —lo que se comparte— no significa que, en el caso, ese acto declarativo de iniciativa carezca de los motivos indispensables que habilitan activar este particular procedimiento legislativo.

Al remitir un proyecto de **ley** con declaratoria de **urgente consideración**, debe existir un motivo fundante, una causa que justifique razonablemente apelar a un mecanismo legislativo con plazos perentorios.

Como señalara el Prof. Cagnoni la Constitución Uruguaya no contiene explícitamente los motivos fundantes de la urgencia que conducen a declarar así el tratamiento del proyecto por las Cámaras.

Lo que urge a legislar es el acaecimiento de una extrema o extraordinaria necesidad.

De lo que se sigue que la “necesidad” con carácter extraordinario o extremo, existe o no existe. No es un juego de posibilidades, con facultad de elección. Es un concepto jurídico indeterminado.

No obstante la ausencia de una explicitación en nuestra Carta, no puede caber duda alguna en cuanto a que la declaratoria de urgencia puede valer por sí misma, sino que esa declaración debe obedecer a un motivo fundante.

O sea que debe existir verdadera, real urgencia en solucionar una situación de hecho que legitimen la declaratoria de especial tratamiento del proyecto y su eventual sanción ficta.

Por lo que también entre nosotros la urgencia debe tener fundamento, deben existir motivos que justifiquen (legitimen) la declaratoria (José Anibal Cagnoni: “Enfoque jurídico de los proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración”. En “Aspectos administrativos en las leyes de ‘urgencia’ y de presupuesto (Nos. 17243-17292-17296)”, Ed. Grafinel, Montevideo, 2002, págs. 22 y 23).

En idéntico sentido, enseña el Prof. Korzeniak -al analizar el art. 168 numeral 7º de la Constitución de la República- que los temas regulados deben tener cierta razonable urgencia en ser resueltos. Esta no es solo una consideración de sentido común, sino que se deriva del carácter “declarativo” de la urgencia. El Poder Ejecutivo no debe “inventar” o “constituir” la urgencia del asunto, sino que formula una “declaración” (de una urgencia realmente existente) (José Korzeniak: “Primer curso de Derecho Público. Derecho Constitucional”, FCU, 4ª edición, Montevideo, 2008, pág. 491).

Como se lo señaló anteriormente, el Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros exteriorizó las razones de hecho y de derecho que cimentaron la declaración de urgente consideración.

Por esta razón, no puede compararse que se asista a un supuesto de abuso o exceso de poder por desconexión cuantitativa o cualitativa entre los motivos del acto declarativo y la finalidad perseguida por dicho sistema orgánico; máxime cuando existe unidad de acción.

Este instituto asegura la gobernabilidad del sistema político uruguayo, por cuanto de esta manera el Poder Ejecutivo se asegura un tratamiento rápido y urgente de aquellas iniciativas que son de fundamental importancia por su gestión o, eventualmente, para enfrentar una coyuntura especial de crisis económica, financiera, social, etc. (Ruben Correa Freitas: “La gobernabilidad en el sistema político uruguayo” en Revista de Derecho Público, Vol. 19, Nº 38, FCU, Montevideo, 2010, pág. 85).

No se advierte el abuso de mecanismos parlamentarios excepcionales. Antes bien, a ningún ciudadano de este país se le escapa que, en la contienda electoral del año 2019, se debatió arduamente sobre los planes de gobierno entre los diversos candidatos, especialmente, entre aquellos que contendieron en el balotaje.

Se presentaron modelos de acción –todos igualmente respetables- y el cuerpo electoral optó por uno de ellos. En este contexto, las nuevas autoridades de gobierno –a través del proyecto de **ley de urgente consideración**- proyectaron una serie de medidas legislativas con una finalidad correctiva -de lo que estimaron eran problemas existentes- en la definición de políticas de Estado.

Por lo demás, como señala el Prof. Diego Gamarra la apreciación jurisdiccional de la legitimidad en el ejercicio de la potestad en cuestión merece una deferencia extremadamente pronunciada por razones democráticas. Vale insistir, se trata del diseño de un plan político o del armado de una agenda de gobierno, de valoraciones de oportunidad y de la elección de los instrumentos más convenientes para su consecución (Diego Gamarra: “*Urgentes consideraciones sobre las leyes con declaración de **urgente consideración***”. En: Tribuna del Abogado, N° 215, enero-marzo, Montevideo, 2020, pág. 8).

En definitiva, es por estas razones que la Sra. Ministra considera que se impone el rechazo de esta pretensión.

VI) En cuanto a la inconstitucionalidad derivada de la multiplicidad de materias reguladas en la **ley 19.889**.

VI.1) La inconstitucionalidad denunciada.

El excepcionante afirmó que la sanción de la **ley 19.889** vulneró la prohibición constitucional de envío simultáneo de más de un proyecto con declaratoria de **urgente consideración**. En el artículo 168 de la Carta se determina claramente cuáles son los alcances, finalidades y limitaciones del mecanismo allí regulado y de sus términos puede concluirse que se trata de una facultad extraordinaria del Poder Ejecutivo, que es de uso restringido y excepcional.

Sostuvo que el Poder Ejecutivo, en clara vulneración del precepto constitucional, envió al Parlamento un proyecto de **ley** “ómnibus” que podría subdividirse en, al menos, treinta proyectos de **ley**, todo en uno, vulnerando la voluntad del constituyente

VI.2) No se verifica la inconstitucionalidad denunciada porque la Constitución no impide que el proyecto de **ley** enviado con declaratoria de **urgente consideración** refiera a una misma materia.

La Corte considera que la Constitución no condiciona el mecanismo de aprobación de proyectos de **ley** declarados de **urgente consideración** a que éstos sean de una misma materia o tema, como se desprende de la excepción de inconstitucionalidad opuesta.

VI.2.1) La Constitución habilita que el proyecto de **ley** enviado con declaratoria de **urgente** refiera a diversas materias.

La Corte, con el concurso de voluntades de los Sres. Ministros, Dres. Elena Martínez, John Pérez Brignani, Tabaré Sosa Aguirre y Luis Tosi Boeri considera que la Constitución habilita a sancionar un proyecto de **ley** enviado con declaratoria de **urgente consideración** que refiere a diversas materias.

En tal sentido, reiteran que los únicos condicionantes respecto al contenido del proyecto de ley pasible de ser aprobado mediante el mecanismo regulado en el artículo 168 numeral 7° de la Carta son los que surge de sus literales “a” y “b” ya referidos (debe enviarse al Poder Legislativo un proyecto declarado de urgente consideración por vez, no deben referir a materia presupuestal, no deben referir a materia que requiera mayorías especiales para su aprobación en cada Cámara).

En esa misma línea se expidió el Prof. Horacio Cassinelli Muñoz. En efecto, este Maestro del Derecho Constitucional, enseña en su curso que está prohibido que se aplique este sistema simultáneamente a varios proyectos, mas expresamente indica que si el Poder Ejecutivo quiere declarar de urgente consideración a dos proyectos de ley al mismo tiempo, tiene que reunirlos en un solo proyecto (Horacio Cassinelli Muñoz: “Derecho Público”, FCU, 3ª Edición, Montevideo, 2009, pág. 228).

VI.2.2) La Constitución ha-bilita a que el proyecto de ley enviado con declaratoria de urgente consideración refiera a diversas materias, siempre y cuando exista una conexión entre la temática regulada.

Por su parte, la Sra. Ministra, Dra. Bernadette Minvielle, considera que la Constitución habilita a sancionar proyectos de ley declarados de urgente consideración sobre materias diversas, siempre que exista un grado de conexión entre ellas.

Como lo afirmara el Prof. Cagnoni: se transgrede la limitación contenida en el literal “a” del numeral 7° del artículo 168 si se incluyen en un proyecto de ley sometido a urgente consideración varios temas sin conexión entre sí (José Aníbal Cagnoni: “Enfoque jurídico de los proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración”. En: “Aspectos administrativos en las leyes de urgencia y presupuesto: Nos. 17243-17292-1796, Montevideo, 2001, pág. 25)

Es decir, se impide que el Poder Legislativo pueda dar entrada –independientemente de la extensión o la variedad de tópicos a regular- a más de un proyecto en paralelo, porque la perentoriedad de los plazos en cuanto al tratamiento y consideración, no permite que las respectivas Cámaras se aboquen al examen de diversos proyectos de ley mediante este subsistema de tratamiento parlamentario.

Ahora bien, la norma constitucional prohíbe –desde este punto de vista- que el Poder Ejecutivo segmente su propuesta, la ramifique en diversos proyectos de Ley con la distorsión burocrática que ello podría generar en el seno parlamentario. Ello, naturalmente, no implica que una propuesta pueda incluir modificaciones a variada normativa, máxime si se tiene en cuenta que la finalidad ha sido transversal. Desde una perspectiva integral la finalidad ha sido buscar soluciones “marco” en la ejecución de las diversas políticas públicas a cargo de las autoridades legítimamente electas.

En efecto, el poder jurídico de calificar de urgente consideración un proyecto, admite ejercicio legítimo cuando razonablemente las materias que pretende regular (más de una) guardan entre sí relación; pero el Poder Ejecutivo incurrirá en exceso o abuso de su potestad cuando las materias no tienen entre sí ningún tipo de relación, pues entonces ya no se trata de un proyecto sino de dos o más (José Aníbal Cagnoni: “Enfoque jurídico de los proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración” cit., pág. 27).

En función de lo expuesto, esta segunda línea argumental releva que, constatado que en el proyecto con declaratoria de urgente consideración –luego convertido en la Ley 19.889- existe una razonable relación y vinculación en el enfoque que se pretende imprimir a

las políticas públicas sectoriales, corresponde descartar el ejercicio desviado del poder de iniciativa del Poder Ejecutivo actuando en ejercicio de la iniciativa legislativa que la Constitución le confiere.

VII) La conducta procesal de las partes ha sido correcta. Debe condenarse al pago de las costas del proceso al excepcionante, por ser de precepto en supuestos de desestimación de la demanda de inconstitucionalidad por vía de excepción.

VIII) Por tales fundamentos, la Suprema Corte de Justicia,

FALLA:

Desestímase la excepción de inconstitucionalidad opuesta.

Costas de cargo del excepcionante.

Honorarios fictos: 20 B.P.C.

Oportunamente: devuélvase.

Cerrar

Imprimir Texto

Imprimir Hoja Insumo