

LA LEY 19.889, DE 9 DE JULIO DE 2020, Y LA REGULACIÓN DE LAS LEYES DE URGENTE CONSIDERACIÓN

*Jaime Ruben Sapolski*¹

Resumen:

El autor analiza el instrumento previsto por el artículo 168 numeral 7° de la Constitución, “declaratoria de urgente consideración” de las leyes. Menciona diferentes posiciones que se han sostenido a ese respecto, en particular con relación a la sanción de la Ley 19889, de 9 de julio de 2020 y aporta su propia perspectiva. El artículo coteja la solución del derecho nacional con otras instituciones del derecho comparado para concluir en que la solución consagrada no consiste en una delegación de atribuciones legislativas. Refiere, asimismo, al fenómeno de la aprobación tácita que es propio de este mecanismo de sanción legislativa pero que se prevé, asimismo, en otros casos. Con referencia a la ley mencionada, destaca la relevancia de su sanción expresa. El artículo concluye con una nota de jurisprudencia referida a la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia N° 53/2021, de 16 de marzo de 2021, que sostiene la constitucionalidad de la ley mencionada y cuyas consideraciones son, en términos generales, coincidentes con la postura sostenida en la especie.

Palabras clave: Concepto de Ley. Procedimiento de sanción de las Leyes de urgente consideración. Límites para la aplicación del procedimiento de urgente consideración.

El sistema de las leyes de urgencia es para nosotros uno de los puntos fundamentales de esta reforma que tanto defendemos, porque lejos de ser una medida contra el Parlamento tiende justamente a lo contrario, a defenderlo al obligarlo a funcionar y a prestigiarse ante una opinión pública cansada ya de que los asuntos duerman por años en las carpetas o de que el ausentismo sea la norma de la labor legislativa.

Se han levantado críticas contra esta medida. Proviene justamente de los que más se benefician de esa inoperancia de diputados y senadores, que buen tema les ha dado para sus ataques a la democracia.

1 Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho, Universidad de la República.

La sanción del sistema que permita las leyes de urgencia corregirá esos males y quitará tema, indudablemente, a los enemigos de la democracia representativa. Por eso, la resisten con pasión.

Numerosos puntos favorables y positivos hay en esta reforma de la constitución que propiciamos. Uno de los más trascendentes, como que busca la defensa de nuestro sistema de vida, es éste de las leyes de urgencia, que permitirá solucionar muchos problemas del país y servirá, como elemento seguro en la reconquista del prestigio perdido por el Parlamento de la República. (Opinión entusiasta de Zelmar Michelini, en artículo publicado el 2 de agosto de 1966 titulado “Aspectos positivos de la reforma, la ley de urgencia beneficiará al país” cita extraída de “Zelmar Michelini: artículos periodísticos y ensayos”. Edición de la Cámara de Senadores 2016-2017, vol. 2, 51).

1. La sanción de la Ley 19.889, de 9 de julio de 2020, fue precedida por un debate sobre determinados aspectos que, si bien habían sido objeto de planteo previo, este con toda lógica, arreció en ocasión de la difusión de las primeras versiones de la propuesta. Posiblemente, en algún caso, la discusión estuvo motivada en consideraciones que trascienden el análisis jurídico y la interpretación constitucional para transformarse en un instrumento afín a una estrategia de crítica y deslegitimación, sustentada en convicciones o estrategias de índole política que sostiene también el referéndum que se ha intentado instaurar. (Ténganse presentes las declaraciones del Senador Óscar Andrade al semanario *Búsqueda* a principios de febrero de 2021, afirmando que “más allá de los artículos” que “nadie va a recordar”, el referéndum por la LUC “también es” contra la gestión del gobierno).

Casi al pasar, en su “Primer Curso de Derecho Público - Derecho Constitucional” (2001, 485), mucho antes de la coyuntura presente, el Prof. José Korzeniak, había esbozado lo que parecía una opinión más propia de un criterio sobre política legislativa que una detenida interpretación de la normativa constitucional, en cuanto a que el contenido de la ley debe reflejar cierta urgencia. Al hecho de no seguir ese criterio, que el autor consideraba adecuado, no le atribuyó consecuencias concretas. Incluso, una interpretación de sus expresiones, que estimara que estaba refiriéndose a una inconstitucionalidad aparecería contradicha por su propio razonamiento sostenido seguidamente en el mismo texto.

Afirmó en primer término:

En cuanto a su contenido, consideramos que los temas regulados deben tener una razonable urgencia en ser resueltos. Esto no es solo una consideración de sentido común, sino que, a nuestro juicio, 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” (entendemos que de una urgencia realmente existente).

Como es fácil advertir, se trata de una referencia a lo que considera una buena práctica pero que no resuelve el problema que se suscita frente al enunciado y que se puede resumir en las siguientes interrogantes:

a. ¿La urgencia refiere al contenido del proyecto o al interés del Poder Ejecutivo en que se considere dentro de un tiempo acotado? Podría afirmarse que la declaración no refiere a temas “urgentes”, sino a la urgencia del procedimiento o, mejor aún, a la opción por seguir el procedimiento alternativo denominado “leyes con declaratoria de urgente consideración” por entender que es necesario contar con determinados instrumentos con premura.

b. ¿Quién, fuera del Poder Ejecutivo, y de cada una de las Cámaras durante la discusión del proyecto, puede juzgar si un proyecto debe ser tratado mediante el procedimiento consagrado por el artículo 168 numeral 7, a partir de la segunda frase del primer párrafo? Cabe sostener que solo el Poder Ejecutivo, cuando inicia el procedimiento, al propiciar la iniciativa legislativa, puede calificar una temática determinada como digna de ser tramitada mediante la vía procedimental de marras.

Las cámaras legislativas, por su parte, por el voto de tres quintos de sus componentes, pueden “dejar sin efecto la declaratoria de urgente consideración”, o sea, expresar su discrepancia con el criterio del Poder Ejecutivo, incluso por entender que el tiempo asignado es insuficiente y transformar el proyecto en uno de curso habitual. “Se aplicarán a partir de ese momento los trámites normales previstos en la Sección VII”, reza expresamente el texto constitucional.

En la página siguiente del “curso”, Korzeniak enuncia “algunos límites al Poder Ejecutivo”, sin insistir sobre la posición antes esbozada. Al no incluir lo que parece ser una expresión acerca de la que, a su juicio, sería la práctica adecuada, entre los requisitos formales propios de un proyecto de esas características se diluye en cierta medida, lo que podría parecer una adhesión a una postura que sustente que la ausencia de motivos de urgencia provocaría la inconstitucionalidad de la ley resultante.

En la segunda edición ampliada, publicada en el año 2006 de “El Derecho Constitucional Uruguayo”, mi inolvidable profesor y amigo, José Aníbal Cagnoni, sostuvo (2006, 259), en síntesis, que el sistema nacional no reconoce la delegación legislativa, que un proyecto de ley de urgente consideración solo puede pretender regular materia específica o materias de conexión evidente entre sí, y si se acumulasen materias de inconexa relación se estaría violando la solución constitucional que impide enviar más de un proyecto a la vez. Agrega que la regla de la razonabilidad debe juzgar sobre

la urgencia, “concepto jurídico indeterminado, y no potestad discrecional”. Culmina afirmando que, en caso de sanción ficta, “la ilegitimidad de una u otra circunstancia viciaría de inconstitucionalidad por vicio de forma, a la ley”. Similar argumentación fue desarrollada en el artículo titulado “Enfoque Jurídico de los proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración”, contenido en “Aspectos Administrativos en las leyes de Urgencia y de Presupuesto” (obra colectiva, 1996, 19 a 27). A *contrario sensu* cabe entender que, a juicio del citado, la aprobación expresa permitiría superar la objeción. Esto es reconocido expresamente por Cagnoni en el artículo de 1996 (25).

En un artículo publicado en “Revista de Derecho Público”, N.º 55 (julio 2019, 69-76), que tituló “Una alerta Loewenstiana sobre el uso de las herramientas constitucionales de poder: aclaraciones sobre las leyes con declaratoria de urgente consideración”, el Dr. Luis Fleitas de León, formuló un análisis sobre el procedimiento seguido para la aprobación de las antedichas leyes, expresando cierta prevención, sobre lo que podría ser, a su juicio, un uso abusivo del incremento de las potestades del Poder Ejecutivo, aunque reconociendo de que se trata de un mecanismo constitucional.

Al mencionar los límites del Poder Ejecutivo, en torno al procedimiento, da cuenta de los consabidos:

a. Prohibición de enviar más de un proyecto de ley de urgente consideración simultáneamente, o de enviar un segundo proyecto mientras estén corriendo los plazos para la consideración legislativa de otro anteriormente enviado (lit. a del artículo 168 num. 7).

b. Prohibición de merecer la calificación los proyectos de presupuesto, ni aquellos para cuya sanción se requiera el voto de tres quintos o dos tercios del total de componentes de cada cámara.

Luego, el autor citado intenta agregar una nueva hipótesis, en cierto modo esbozada en las posiciones ya referidas, mediante una argumentación que, para mi gusto, resulta ser alambicada y que puede resumirse del siguiente modo: Como el artículo constitucional habla de declaración, ello aludiría en forma acumulativa a la declaración que hace el Poder Ejecutivo y, también, a lo declarativo, en oposición a lo constitutivo, vale decir, que debe haber una situación de urgencia y, parecería, podría impugnarse la norma legislativa si se concluyera en que la urgencia no existe. Llega a sostener, sin más base que su propia construcción que “tienen el solo propósito de constituirse en una acción eficaz y puntual ante situaciones críticas y urgentes”, aunque admitiendo que Horacio Cassinelli Muñoz sostuvo una postura diferente.

En postura afín, en artículo publicado en el Semanario Búsqueda, el 22 de febrero de 2020, el Dr. Juan Pablo Cajarville Peluffo, antes de asumido el nuevo gobierno, pero cuando ya se conocía el anteproyecto y estaba siendo considerado por las diversas organizaciones partidarias, sostuvo que la ley adolecería de un vicio de inconstitucionalidad por razones de forma, sobre la base de su extensión, y que habría “abuso o exceso de poder”: dado que la extensión impediría “el pronunciamiento expreso de los órganos legislativos sobre el proyecto de ley con tales características”.

En la edición del mismo semanario del 5 de marzo posterior, intentamos rebatir la antedicha afirmación, del distinguido profesor, mediante los siguientes argumentos:

La declaratoria de urgente consideración refiere a uno de los procedimientos para la sanción de las leyes que se incorporó en la reforma de 1967, en el artículo 168 numeral 7, a partir del segundo párrafo. El artículo 168 establece las competencias del Poder Ejecutivo y el numeral 7 regula la iniciativa que corresponde al Poder Ejecutivo en carácter de colegislador. La incorporación de 1967 agregó la posibilidad de ejercer la iniciativa con la declaratoria mencionada y tiene por propósito dotar al procedimiento de una celeridad especial, al establecer un plazo para la aprobación y asumir que la falta de expresión significa una aprobación tácita.

Julio Sanguinetti y Álvaro Pacheco Seré, citan a Alberto Ramón Real (La nueva Constitución, 1971, 97):

Decretos-leyes de urgencia, leyes delegadas, procesos legislativos abreviados –dice el profesor Real– son armas corrientes para lograr la eficacia gubernativa en el constitucionalismo democrático del siglo XX. Si se les niegan esos medios a los gobiernos demócratas, se los toman los dictadores que los suplantán.

Sin embargo, nuestro constituyente ha sido mucho más prudente. Apenas le acotó el término al Poder Legislativo para resolver según su libre criterio.

Es una cuestión de procedimiento, no de sustancia. Es como si a un velero se le agregara un motor fuera de borda para asegurar su derrotero, que sigue siendo el mismo.

No obstante la peculiaridad del procedimiento de sanción se trata de leyes ordinarias que sanciona el Poder Legislativo, que comparten con las demás leyes el mismo rango jerárquico, cuyo proyecto puede ser observado por el Poder Ejecutivo y que, en ese caso, retornan a la Asamblea General para su definitiva decisión, como sucede siempre, en todos los casos.

Lo sostiene con total claridad Horacio Cassinelli Muñoz:

El efecto de esa declaratoria de urgente consideración es que se fijan plazos a cada una de las Cámaras, y a la Asamblea General en su caso, para expedirse, y que el vencimiento de esos plazos en vez de dar lugar al rechazo ficto del proyecto como ocurre con los presupuestos da lugar a la sanción ficta del proyecto. El proyecto se considera sancionado por la Cámara a la cual se le pase el plazo o por la Asamblea General si a esta se le pasó el plazo. Esta sanción ficta puede ser evitada mediante la sanción expresa de un proyecto sustitutivo, o del mismo proyecto, o mediante una decisión dejando sin efecto la declaratoria de urgente consideración o mediante el rechazo expreso, dentro del plazo, del proyecto enviado. (...) Este método tiene evidentemente la ventaja de que asegura al Poder Ejecutivo un pronunciamiento (a favor o en contra, pero un pronunciamiento) en plazos más o menos razonables acerca de una ley que considere necesaria para la ejecución de su política, y elimina esa situación de incertidumbre de quien tiene un plan político y no sabe si lo va a poder realizar o no, porque el asunto se sigue discutiendo y discutiendo y pasan los años y se le acaba el mandato y no ha podido concretar esa línea política (Derecho Público, 2009, 228).

En cuanto a los contenidos del proyecto, no se establece nada en forma directa. En cambio, sí se veda el empleo del mecanismo en los casos en que la materia legislada requiera la aprobación por mayoría especial de tres quintos o dos tercios de componentes de cada cámara. No podría, por ejemplo, modificarse empleando este método el sistema electoral. También se excluyen los proyectos de presupuesto (artículo 168 numeral 7 b).

La posición que se ha sostenido, que afirma que habría una materia de urgencia, no tiene sustento jurídico. La urgencia la califica, en primer lugar, el Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros, cuando ejerce su potestad constitucional de iniciativa legislativa. La calificación la compartirá el Poder Legislativo si no opta por dejar sin efecto la declaratoria por 3/5 de componentes de cualquiera de las cámaras, en cuyo caso el procedimiento deviene en el general y el proyecto, con el mismo contenido, seguirá su curso en la forma habitual.

El texto crítico que comentamos reconoce la consagración de esta potestad legislativa capaz de revocar la calificación de urgente consideración, pero dice que “tal circunstancia es de muy difícil o tal vez imposible configuración en la realidad política actual”.

¿Pero cómo? ¿Hay algún caso en que las decisiones del Poder Legislativo no dependan de la realidad política del momento? Cuando el Poder Ejecutivo cuenta con el apoyo de mayorías parlamentarias regimentadas, como resultado de las elecciones precedentes, que votan sistemáticamente las iniciativas, haciendo alguno de sus integrantes, de tripas corazón, ¿ello no depende de la realidad política del momento?

2. La Ley 19.889 constituye la culminación de un proceso que se inició mediante la remisión de una iniciativa del Poder Ejecutivo con declaración de urgente consideración o, quizás, aun anteriormente cuando el anteproyecto fue puesto en conocimiento general.

Tuvo aprobación expresa, lo que permite descartar, de plano, determinadas posibles objeciones mencionadas anteriormente, quizás también descartables por otros fundamentos. En efecto, la Cámara de Senadores aprobó expresamente el proyecto en sesión del 6 de junio de 2020, la Cámara de Representantes el 3 de julio de 2020 con enmiendas y estas fueron aceptadas por la Cámara de Senadores el 8 de julio de 2020. La promulgación se verificó el día siguiente. La posibilidad de aprobación tácita que existía en potencia, y que constituye el carácter distintivo del instituto, no se concretó y, en realidad, fuera de la premura impuesta por el mecanismo, que cualquiera de las cámaras, por el voto de 3/5 de sus integrantes, podía haber trocado por el procedimiento común, la aprobación no puede distinguirse de la que acontece en torno a cualquier otro proyecto de ley. Realmente, no alcanzamos a advertir que haya una diferencia sustancial entre un proyecto tramitado por el mecanismo común, propiciado por el Poder Ejecutivo, aprobado expresamente sin demora por contar con la aquiescencia parlamentaria y este otro procedimiento “fast track”, cuando se produce la aprobación expresa.

Como el Poder Legislativo se pronunció expresamente en todas las etapas no puede afirmarse que se impidió el pronunciamiento expreso o que hubo una delegación de la función legislativa que no está prevista en nuestro sistema, el que prevé, en cambio, el procedimiento a que nos estamos refiriendo. El posible argumento de que las características del proceso acotan el contenido, por lo que el legislador se ha pronunciado sobre temas que serían variados e inconexos o no urgentes, aparece como de una inconsistencia superlativa, luego de que hubiera existido una aprobación expresa.

3. Señalemos lo que dispone la Constitución respecto de las “leyes de urgente consideración”. Siempre es útil analizar lo que las normas dicen, evitando hacerles decir lo que, en contra del texto, se puede querer que digan:

- a. El artículo 104 de la Carta regula las sesiones del Poder Legislativo. Los párrafos 3 y 4 hacen referencia a la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias a los órganos del Poder Legislativo “con el exclusivo objeto de tratar los asuntos que han motivado la convocatoria así como el proyecto de ley declarado de urgente consideración que tuviere a estudio aunque no estuviere incluido en aquella. Asimismo, el receso quedará automáticamente suspendido para la

Cámara que tenga o reciba, durante el transcurso del mismo, para su consideración, un proyecto con declaración de urgente consideración”.

- b. El artículo 160 que regula la integración del Consejo de Ministros, incluye dentro de su competencia privativa el caso del artículo 168 inciso 7, aclarando entre paréntesis que se refiere a la “declaratoria de urgencia”
- c. El artículo 168 prevé, en su numeral 7 la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo, que es la iniciativa más amplia que se consagra en nuestro sistema dado que hay contenidos que la ley debe consagrar pero que son de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo. En el mismo primer párrafo del numeral se expresa que “dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de urgente consideración” y seguidamente se desarrolla el procedimiento. Posiblemente un sitio más idóneo para la incorporación de este procedimiento habría sido la Sección VII en la que se regula el procedimiento legislativo general. En todo caso, la ubicación en sede del Poder Ejecutivo demuestra la intención de fortalecer el papel colegislador de dicho Poder de Gobierno.
- d. La Constitución denomina el procedimiento por medio de la identificación de su paso inicial que es la presentación del correspondiente proyecto “con declaratoria de urgente consideración”, expresión que utiliza dos veces en el artículo 104 y 4 veces en el artículo 168 numeral 7. También se menciona la “declaración de urgencia” en el ya mencionado artículo 160 y al principio del citado numeral 7, cuando se exige la simultaneidad entre la remisión del proyecto y la declaración que implica la opción por este procedimiento peculiar.
- e. La vía mencionada confiere plazos para adoptar decisión que puede consistir en la aprobación del proyecto, su modificación o su rechazo, como sucede con cualquier ley. En suma, lo que se les impone a los legisladores es una agenda con plazo determinado, sin establecer límite a ninguna de sus atribuciones.
- f. La aprobación del proyecto emanado del Poder Ejecutivo puede ser tácita, si transcurre el tiempo de la primera consideración por ambas cámaras, sin que medie pronunciamiento expreso. A partir de la reforma constitucional de 1997 los términos son de 45 días para la primera cámara y de 30 días para la segunda.

En caso de aprobación discordante de las dos cámaras, expresa o tácita, el proyecto es reenviado a la primera cámara habilitando la aceptación de las modificaciones. Si la primera cámara no se aviniera, el proyecto se remite a la Asamblea General que dispone de 10 días para su consideración, pudiendo, incluso aprobar un proyecto diferente. Si, en cambio, la

Asamblea General no se pronunciara, se tendrá por aprobado el proyecto en la forma en que fuera expresamente aprobado, por la última cámara que le hubiera prestado aprobación expresa. Por remisión al procedimiento general de aprobación de las leyes, la aprobación expresa por la Asamblea General, en el caso anteriormente mencionado, se adopta por 2/3 de votos y el proyecto desechado por una de las cámaras no podría ser reiterado hasta el siguiente período de la legislatura, como lo establecen los artículos 135 y 142.

Entonces, en concreto, ¿cuáles son las aprobaciones tácitas previstas, en defecto de la siempre presente posibilidad de aprobación expresa? Se tendrá por aprobado el proyecto del Poder Ejecutivo, por cada una de las cámaras si no se pronuncian dentro de los 45 y los 30 días, respectivamente, a partir del correspondiente ingreso del proyecto y se tendrá por aprobado el proyecto aprobado expresamente en último término por alguna de las cámaras en el caso de que la Asamblea General resulte convocada de conformidad con el procedimiento establecido y deje transcurrir el plazo de que dispone.

- g. Los límites a la iniciativa del Poder Ejecutivo son los siguientes:
 - i. Solo se puede remitir un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración por vez.
 - ii. No se puede remitir un nuevo proyecto mientras esté en proceso de consideración uno anterior.
 - iii. Los proyectos de leyes de presupuesto, que cuentan con un procedimiento propio, con plazos acotados, no podrán ser calificados como leyes de urgente consideración.

El artículo 214 de la Constitución regula el término de presentación y la materia de las leyes de presupuesto, admite que se desglosen tales temas en leyes separadas y culmina disponiendo la presentación dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, la presentación por el Poder Ejecutivo al Legislativo de las leyes de Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal, “pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas”. Es decir que, si bien en principio el presupuesto es quinquenal, puede ser modificado anualmente. Dado que se trata de modificaciones a la Ley de Presupuesto, cabe suponer que, aunque no esté dicho expresamente, tales modificaciones anuales, tampoco podrán ser aprobadas por el procedimiento de leyes de urgente consideración y sí, en cambio, por el procedimiento especial, con plazo también acotado, establecido para la aprobación de las normas presupuestales. Debe

tenerse presente que el artículo 217 cuando define el procedimiento de las normas presupuestales, incluye a las leyes de Rendición de Cuentas. El efecto de la no aprobación dentro del término, tanto por las cámaras como por la Asamblea General supone rechazo del proyecto (cf. artículos 217 y 218), o sea, que se consagra el efecto opuesto al de las leyes de urgente consideración.

- iv. No pueden ser objeto de este procedimiento aquellos proyectos que, por su materia, requieran para su aprobación los tres quintos o los dos tercios de los votos de los componentes de cada cámara.

Es decir, que no podrán ser tramitados como proyectos de ley de urgente consideración por requerirse la aprobación por 3/5 de integrantes de cada cámara, los que:

- i. autoricen el suministro de agua a otro país cuando este se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad (art. 47);
- ii. establezcan otro sistema de designación diferente al previsto en forma genérica por el artículo 187, de los miembros de los Directorios de los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados (art. 187);
- iii. admitan capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los Entes Autónomos o de los Servicios Descentralizados, así como para reglamentar la intervención que en tales casos pueda corresponder a los respectivos accionistas en los Directorios (art. 188);
- iv. declaren electiva la designación de los miembros de los Directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, determinando en cada caso las personas o los cuerpos interesados en el servicio, que han de efectuar esa elección (art. 189);
- v. creen órganos inferiores dentro de la jurisdicción contencioso administrativa (art. 320).

Tampoco podrán ser tramitados como proyectos de ley de urgente consideración por requerirse la aprobación por 2/3 de integrantes de cada cámara, los que:

- vi. establezcan normas especiales que por su generalidad o naturaleza sean aplicables a los funcionarios de todos los Gobiernos Departamentales y de todos los Entes Autónomos, o de algunos de ellos (art. 64);
- vii. constituyan una nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, o modifiquen o interpreten las vigentes, en lo atinente a

- las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales (art. 77 num. 7);
- viii. extiendan a otras autoridades las prohibiciones de los numerales 4 y 5 del artículo 77 (art. 77 num. 8);
 - ix. reglamenten las elecciones internas para la elección de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República propuestos por los partidos políticos y el régimen de suplencia para el caso de vacancia antes de la elección nacional (art. 77 num. 12);
 - x. reglamenten la acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República (art. 79);
 - xi. creen nuevos Departamentos (art. 85 num. 9);
 - xii. concedan monopolios, salvo los instituidos en favor del Estado o de los Gobiernos Departamentales (art. 85 num. 17);
 - xiii. modifiquen el número de representantes (art. 88);
 - xiv. determinen que los Servicios Descentralizados estén dirigidos por un Director General (art. 185);
 - xv. creen nuevos Entes Autónomos o supriman los ya existentes (art. 189);
 - xvi. establezcan que los servicios docentes a cargo del Estado, fuera de la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, también sean regidos por Consejos Directivos Autónomos (art. 202);
 - xvii. modifiquen el número de miembros de las Juntas Departamentales (art. 269);
 - xviii. reglamenten las elecciones internas de los partidos políticos para la selección de los candidatos a Intendente (art. 271).
- h. Cada cámara por el voto de los tres quintos del total de sus componentes, puede dejar sin efecto la declaratoria de urgente consideración, en cuyo caso el procedimiento continúa por la vía general, sin que se pierda lo ya actuado. De tal modo, un proyecto podría contar con aprobación tácita por la primera cámara y ser considerado del modo habitual por la segunda que optó por dejar sin efecto la declaratoria de urgente consideración.
 - i. Como sucede con toda ley, el proyecto remitido con declaratoria de urgente consideración sancionado por el Poder Legislativo debe ser

promulgado dentro de los 10 días por el Poder Ejecutivo y si no lo hace expresamente habrá promulgación tácita (cf. arts. 137 y 143). Como establecen los artículos 138 a 142 de la Carta, este puede devolverlo con “objeciones u observaciones, totales o parciales”, lo que determina la convocatoria a la Asamblea General, estándose a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las cámaras, quienes podrán ajustarse a las observaciones o rechazarlas, manteniendo el proyecto sancionado. Transcurridos 30 días de la primera convocatoria sin mediar rechazo expreso de las observaciones, se tendrán por aceptadas. La Asamblea General puede rechazar las observaciones del Poder Ejecutivo, ratificando el proyecto sancionado y, en ese caso, deberá ser promulgado en la versión previa a las observaciones (art. 138). También puede la Asamblea General desaprobado el proyecto del Poder Ejecutivo, que queda sin efecto y no podrá ser nuevamente presentado hasta la siguiente legislatura (art. 140).

Resulta digno de mención que se prevén dos hipótesis, dentro del procedimiento general, en que el no pronunciamiento expreso alcanza valor aprobatorio tácito. El mero transcurso del tiempo, también en el procedimiento general, en solución asimismo aplicable a las leyes con declaración de urgente consideración, significa aprobación. Consisten tales casos en la promulgación tácita por el Poder Ejecutivo, si deja transcurrir los diez días de que dispone para observar el proyecto sancionado y en la aprobación tácita de las observaciones por el Poder Ejecutivo, por el transcurso de los treinta días de que dispone la Asamblea General para levantar la observación.

Como el artículo 137 de la Constitución admite que el Poder Ejecutivo oponga tanto objeciones como observaciones, cabe distinguir entre la objeción que sería equivalente a un veto, de la observación que permitiría la propuesta de un texto sustitutivo, el que quedaría aprobado tácitamente, sin aprobación expresa de la Asamblea General. Al respecto, el Dr. Ruben Correa Freitas, en nota en la Constitución por él anotada, señala: “se ha discutido si el Poder Ejecutivo puede formular proyectos sustitutivos al sancionado por el Poder Legislativo, aceptándose por la mayoría de la doctrina y la práctica parlamentaria”. En suma, también en el procedimiento genérico y con mayor razón en el caso de las leyes con declaratoria de urgente consideración, el texto definitivo, podría no haber tenido nunca una aprobación expresa por los órganos parlamentarios.

4. Dicho lo anterior, es del caso precisar que las leyes de urgente consideración no constituyen una hipótesis de delegación legislativa ni es cierto que el empleo de la declaración implique, ineludiblemente, un impedimento para una consideración cuidadosa del proyecto. Nada impide, por

ejemplo, y como sucedió en el caso de la Ley 19.889, que el anteproyecto fuera divulgado previamente a la iniciativa formal, en consulta a los diversos grupos integrantes de la coalición gobernante y, también, para la consideración de todo el espectro legislativo.

Adviértase, por ejemplo, la diferencia que existe entre nuestro sistema y el español establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución del Reino de España de 1978, actualmente vigente. Fuera del propósito común de fortalecimiento del rol del Poder Ejecutivo en su calidad de colegislador, las diferencias son sustanciales.

La solución española admite que las Cortes Generales deleguen en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior, excluyéndose aquellos temas que, por su objeto, constituyen reserva legal, que son las denominadas leyes orgánicas, aquellas “relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”. La delegación se otorga por una denominada “ley de bases”, cuando el objeto “sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo”. Se otorga al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. Los productos de esa delegación se denominan “Decretos Legislativos”. La “ley de bases” consiste en un marco indicador para el Gobierno que concretará el texto articulado, en función de las pautas brindadas.

Fuera de dicho caso, el artículo 86 de la Constitución española, admite el dictado por el Gobierno de “Decretos-leyes”, “en caso de extraordinaria y urgente necesidad”, que son disposiciones legislativas provisionales, “que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”. Tales Decretos-leyes son sometidos a ratificación del Consejo de los Diputados, que se debe pronunciar en el término de treinta días.

Resulta digno de consideración, para advertir las diferencias, el sistema previsto en la Constitución de la Nación Argentina, en materia de delegación legislativa.

El artículo 79 habilita a que cada cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, delegue en las comisiones legislativas la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La cámara podrá, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión

requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario.

El artículo 82 dispone que “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.”

El artículo 99 numeral 3, tras declarar “de nulidad absoluta e insanable” de emitir, por el Poder Ejecutivo, disposiciones de carácter legislativo, agrega:

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras.

El artículo 100 num. 13, comete al Jefe de Gabinete “13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

La Constitución de la República Francesa establece en su artículo 38 que el Gobierno podrá “solicitar autorización del Parlamento con objeto de aprobar, por ordenanza, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley”. Tales ordenanzas se aprueban el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado. Caducan si el proyecto de ratificación no se presenta ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación y solo pueden ratificarse expresamente. Una vez expirado el plazo acordado, solo la ley puede modificar tales ordenanzas, en las materias que correspondan al ámbito legal.

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania establece en su artículo 80 la posibilidad de que la ley habilite al Gobierno Federal, a un ministro federal o a los gobiernos de los Länder que dicten decretos determinados en cuanto al contenido, el objeto y el alcance, en la ley de autorización. La ley puede autorizar la subdelegación. Salvo disposición legal en contrario, el Bundesrat deberá ratificar tales decretos, cuando versen

sobre determinadas materias o en los casos en que la ley lo disponga expresamente.

Los ejemplos anteriores demuestran la diferencia existente en esos casos de fortalecimiento de la potestad legislativa del Poder Ejecutivo, con nuestro sistema nacional.

En nuestro caso, se ejerce una iniciativa respecto de un texto articulado, con idénticas características a las que se verifican en cualquier situación en que el proceso se inicia por actuación del Poder Ejecutivo, destacándose que hay temas que solo pueden ser de iniciativa de la rama ejecutiva del Gobierno lo que demuestra cierta primacía en la materia, otorgada por el constituyente (cf. artículos 85 numeral 6; 86; 133; 160; 168 numeral 19; 174; 231; 298). En nuestro caso no se prevé ni delegación de función legislativa ni aparece la condición de excepcionalidad para el uso del procedimiento de las leyes de urgente consideración.

5. En cuanto a las opiniones sobre una posible inconstitucionalidad por cuestiones de forma basadas en la longitud del proyecto o en la variedad de temas, cabe la formulación de los siguientes razonamientos. (Queda al margen la eventual declaración de inconstitucionalidad por razones de contenido que procedería de la misma forma y casos que en cualquier ley).

- i. La Constitución prevé un mecanismo específico de aprobación sin que establezca limitaciones de los tipos referidos en el párrafo precedente.
- ii. Un proyecto de ley iniciado con declaratoria de urgente consideración, aprobado expresamente por ambas cámaras, conjura cualquier duda posible porque no existe diferencia con lo que podría acontecer con un proyecto ordinario que se aprobase dentro de un término acotado.
- iii. Un proyecto de ley iniciado con declaratoria de urgente consideración devenido en proyecto de procedimiento ordinario, por resolución de tres quintos del total de los integrantes de la primera cámara que trate el proyecto, termina siendo un proyecto con aprobación expresa.
- iv. Un proyecto de ley iniciado con declaratoria de urgente consideración, en que hubiera habido aprobación tácita por la primera cámara, y expresa a partir del momento en que la segunda impusiera la consideración por el procedimiento general, por tres quintos del total de sus integrantes, sería igualmente constitucional dado que estaría siguiendo la vía prevista por el mencionado artículo 168 num. 7 de la Carta.

6. *Sobre la cuestión referida a la extensión de la ley:*

- a. Los conceptos de longitud o brevedad son nociones relativas y subjetivas.
- b. De acuerdo con la previsión constitucional, es el Poder Ejecutivo, en ocasión del ejercicio de su potestad de iniciativa el que resuelve, en el origen, el contenido del proyecto. Los conceptos de largo, breve o suficiente son, como se ha dicho, subjetivos y en ningún caso, han sido límites para el ejercicio de la potestad de ejercer la iniciativa con independencia de si esta proviene del Poder Ejecutivo o de los legisladores.
- c. Respecto de si pudiera proponerse la sanción de, por ejemplo, un código como proyecto de ley de urgente consideración, el ordenamiento no consagra impedimento alguno. Por cierto, que la prudencia puede aconsejar no seguir una determinada vía por más que esté admitida, pero ello es una consideración independiente de lo que sea la solución jurídicamente adecuada.
- d. Sostener que se vulnera la capacidad de los legisladores para legislar adecuadamente cuando se está en presencia de un texto extenso dado que ellos necesitarían más tiempo para analizarlo parece desconocer una realidad en la que existe una actividad y debate externo al ámbito parlamentario, en la que se posicionan los legisladores, incluso por razones de disciplina partidaria. En el caso de la Ley 19.889, por cierto, parte fundamental del análisis fue extraparlamentario y preliminar.
- e. La existencia de leyes “ómnibus” (o “misceláneas” como las denominó Alberto Ramón Real), en particular en ocasión de la sanción de las normas presupuestales, conteniendo incluso disposiciones que exorbitan la materia presupuestal, ha sido una práctica extendida y no ha sido vista como un obstáculo para su aprobación o eficacia.

7. En cuanto a la posición que afirma que el proyecto no podría abarcar temas diferentes porque ello vulneraría la prohibición de remitir más de un proyecto simultáneamente, como si se tratara de proyectos vinculados artificialmente y que eso supondría una práctica inconstitucionalidad, es de franco rechazo.

- a. Si se trata de temas vinculados o no, o sobre si el criterio de vinculación es adecuado y admisible, es decisión que compete al Poder Ejecutivo que es el que efectúa la declaración de urgente consideración, desplegando de ese modo, los efectos correspondientes, y sin perjuicio de la potestad de las cámaras de dejar sin efecto la declaración. Para empezar, si hay o no vinculación entre los temas como para constituir una unidad, ello es adjetivo y subjetivo y la calificación es una cuestión que también compete al Poder Ejecutivo

promotor. Bien podría sostenerse que la unidad radica en que las diferentes cuestiones reguladas responden a un plan trazado para llevar adelante una determinada gestión, una especie de plan de gobierno que complementa las disposiciones en materia financiera que contendrán las normas presupuestales.

- b. En definitiva, la solución establecida como “leyes de urgente consideración” refiere a cualquier proyecto de ley con cualquier contenido, con exclusión de los temas no susceptibles de quedar abarcados en el procedimiento por requerir su aprobación por las mayorías ya indicadas de $3/5$ o $2/3$ de componentes de cada cámara.

La adecuada solución dependerá del alcance de la expresión “ley” que, aunque su significado parece obvio, no hay obstáculo en aplicar para mayor claridad, las normas de interpretación que prevé el sistema normativo.

- c. Admitido que las leyes pueden, salvo en el caso de las excepciones ya mencionadas, ser aprobadas indistintamente por el procedimiento general como por el procedimiento de leyes declaradas de urgente consideración, resulta pertinente recurrir a la técnica interpretativa, prevista por nuestro sistema, para dilucidar el significado del término “ley”.

A tales efectos procede recurrir a lo establecido por el artículo 18 del Código Civil el que, si bien está contenido en una norma de rango legal, infra constitucional, por lo tanto, proclama la técnica de interpretación asumida por nuestro derecho. Además, su aplicación para determinar el alcance de la norma constitucional que nos ocupa, puede considerarse basada en lo que dispone el artículo 332 de la misma Constitución que declara aplicables las disposiciones constitucionales que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, aún a falta de reglamentación, la que “será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales del derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”.

Y bien, el artículo 18 del Código Civil, establece que “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras”. ¿Y qué es una ley, para el uso generalmente admitido? Es una norma, un texto aprobado por las dos cámaras del Poder Legislativo y, eventualmente, por la Asamblea General, promulgado por el Poder Ejecutivo. Se identifica mediante un número y se publica en el Diario Oficial para su difusión y cumplimiento. Puede ser breve o extenso, puede tratar un tema o varios más o menos conexos, según el criterio que establezcan los órganos colegisladores. Lo que determina la unidad de cada uno de tales textos es el hecho de que se gestan en un único procedimiento, situación que ha tenido presente el constituyente cuando estableció que

puede existir un solo procedimiento contemporáneamente. Basta consultar la página web de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO) para advertir a qué cosa se la denomina ley.

8. La sentencia de la Suprema Corte de Justicia N.º 53/2021, de 16 de marzo de 2021.

En el caso mencionado la Suprema Corte de Justicia se pronunció, en vía de excepción, sobre la constitucionalidad de los artículos 37 y 38 de la Ley 19.889, declarando por unanimidad de votos su constitucionalidad en posición que coincide, a grandes rasgos con nuestro razonamiento anterior. La ministra Dra. Bernadette Minvielle manifestó un matiz diferente que, en algunos aspectos, no tenemos el honor de compartir, y que no ha obstado a que adhiriera a la solución arribada.

Las normas impugnadas le dieron una nueva redacción al artículo 268 del Código del Proceso Penal, en sus numerales 2 y 4 que regulan la denominada “Audiencia de control de acusación”. Las diferencias entre el texto actual y el anterior consisten en que el inciso 268.2 en su redacción actual establece que cada parte enunciará la prueba ofrecida oportunamente, mientras que la versión anterior disponía que cada parte “ofrecerá su prueba”. En cuanto al inciso 268.4, la redacción actual establece que no podrá admitirse prueba a la que la contraparte no haya tenido acceso y posibilidad de control, debiendo el juez adoptar las medidas pertinentes para garantizar el control por las partes, mientras que en la versión anterior se expresaba lo mismo pero referido exclusivamente a la defensa.

Cabría cuestionarse qué efectos habría tenido una eventual declaratoria de inconstitucionalidad en este caso, sobre el procedimiento penal seguido y, dada la cuestión regulada, nos parece que tales efectos habrían sido de escasa significación.

Los argumentos del excepcionante sostuvieron la inconstitucionalidad por razones de forma, basada en que no habría una razón de urgencia proclamada y en una suerte de requisito de fundamentación por parte del Poder Ejecutivo sobre la pretendida urgencia, en la extensión de la ley, y sobre que se habría vulnerado la prohibición de remitir más de un proyecto de ley, dada la diversidad de temas tratados.

La Corte, entendió que “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” y que el Poder Ejecutivo es titular de la potestad discrecional de determinar cuándo cabe tramitar un proyecto de ley mediante este procedimiento más expeditivo. Cita la posición manifestada por el Dr. Diego Gamarra, en artículo publicado en “Tribuna del Abogado”, órgano del Colegio de Abogados del

Uruguay, que destaca que la calificación de un proyecto como de urgente consideración es una potestad discrecional del Poder Ejecutivo. También menciona, en el mismo sentido, la posición del Dr. Ruben Correa Freitas, en “Derecho Constitucional Contemporáneo” T. I, 4.^a ed., FCU, 2013, 145.

De paso, la Corte destaca que la iniciativa del Poder Ejecutivo fue, de todos modos, acompañada de una extensa exposición de motivos.

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

La Dra. Bernadette Minvielle participa, en cambio, de la idea de que el Poder Ejecutivo no goza de discrecionalidad para declarar la urgente consideración, pero entiende que, en el caso, el Poder Ejecutivo fundó adecuadamente su posición, destacando que la difusión del proyecto que habilitó un amplio debate, “permite descartar que el mecanismo utilizado traicione los fines constitucionales”. El “Poder Ejecutivo expuso circunstanciadamente un estado de situación”, que justificó, a su criterio, las razones por las que se remitió el proyecto impulsando el procedimiento elegido. No se advierte, a juicio de la Sra. Ministra, el abuso de mecanismos parlamentarios excepcionales.

En cuanto a la inconstitucionalidad derivada de la multiplicidad de materias reguladas en la Ley 19.889, la Corte entiende que la Constitución no impide que el proyecto de ley enviado con declaratoria de urgente consideración refiera a diferentes materias.

A este respecto, la 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”. En opinión de la Sra. Ministra, en el caso de la Ley 19.889, “existe una razonable relación y vinculación en el enfoque que se pretende imprimir a las políticas públicas sectoriales”, por lo que se suma al criterio general, desestimando la excepción de inconstitucionalidad.

Referencias

- Cagnoni, J. (2006). *El Derecho Constitucional Uruguayo*. Montevideo: Edición Autor.
- Cagnoni, J. (2002). “Enfoque jurídico de los proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración”, en *Aspectos administrativos en las leyes de urgencia y de presupuesto: 17243-17292-17296*. Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Derecho. Instituto de Derecho Administrativo, pp. 19-27.
- Cassinelli Muñoz, H. (2009). *Derecho Público*. Montevideo: FCU.

- Correa Freitas, R. (2013). *Derecho Constitucional Contemporáneo. Tomo I*. Montevideo: FCU.
- Fleitas De León, L. (2019). “Una alerta loewensteniana sobre el uso de las herramientas constitucionales de poder: aclaraciones sobre las leyes con declaratoria de urgente consideración”. *Revista de Derecho Público*, Año 28 (55), pp. 69-76. DOI: <https://doi.org/10.31672/55.5>
- Korzeniak, J. (2001). *Primer Curso de Derecho Público–Derecho Constitucional*. Montevideo: FCU.
- Sanguinetti, J. Pacheco Seré, A. (1971). *La nueva Constitución nacional*. Montevideo: ALFA.