

El mecanismo de urgente consideración en Uruguay: origen, usos y riesgos¹

Diego Luján
Departamento de Ciencia Política (FCS-UdelaR)
diego.lujan@cienciassociales.edu.uy

Gonzalo Puig
Departamento de Ciencia Política (FCS-UdelaR)
gonzalo.puiglombardi@gmail.com

Resumen

Este documento analiza el mecanismo de urgente consideración en Uruguay. Se trata de una prerrogativa que le permite al poder ejecutivo enviar al Parlamento un proyecto de ley con un plazo de aprobación ficta, que fue introducido en ocasión de la reforma constitucional de 1967. En el documento se presentan las principales características del mecanismo de urgente consideración, situándolo en el contexto histórico en el que se originó. A su vez, el documento sistematiza su uso en nuestro país desde su origen hasta la actualidad, y se presenta un análisis del contenido de los proyectos de urgente consideración presentados durante dicho período. Asimismo, se identifican los incentivos político-institucionales detrás del empleo del mecanismo de urgencia. Por último, se discuten los riesgos y potenciales problemas vinculados a su uso, en lo referente a aspectos como la extensión y la diversidad temática de un proyecto de ley de urgente consideración, en particular en combinación con la práctica del empaquetamiento, implícito en las denominadas *omnibus bills*, que exacerba la dificultad para coordinar el desacuerdo en el legislativo. La literatura ya considera este tipo de proyectos de ley como nocivos para el proceso legislativo, a partir de lo cual se argumenta que el rótulo de urgencia puede agravar estos problemas.

¹ Documento preliminar elaborado en el marco del Proyecto “La Máquina de Aprender”, coordinado por Adolfo Garcé y Fernanda Boidi.

Introducción

En el mes de abril del año 2020, durante el primer año de gestión del presidente Lacalle Pou al frente del poder ejecutivo, se presentó al parlamento un proyecto de ley de urgente consideración que contenía cerca de quinientos artículos, y que buscaba aprobar, mediante este procedimiento abreviado, buena parte del programa de la novel coalición de gobierno. Su presentación en el contexto de emergencia sanitaria que enfrentaba el país originó una acalorada polémica en la opinión pública y en el sistema político. La oposición argumentó que era inoportuna la presentación de dicho proyecto dada la situación sanitaria provocada por el COVID-19, además de impugnar la extensión y la diversidad de su contenido. La coalición de gobierno, por su parte, sostuvo que dicho proyecto formaba parte de las promesas de campaña de la coalición “multicolor” que llevó al gobierno a Lacalle Pou, y que el mismo se enmarcaba en un proceso previsto por la Constitución que había sido utilizado por distintos partidos a cargo del poder ejecutivo.

Finalmente, el proyecto se convirtió en ley y fue promulgada el 9 de Julio de 2020, luego de varias reformas surgidas del trámite parlamentario. A partir de este hecho, tanto la opinión pública como los analistas comenzaron a prestarle más atención al mecanismo de urgente consideración (MUC). Pese a que su incorporación a la Constitución data del año 1967, dicho mecanismo ha sido escasamente abordado a nivel politológico en nuestro país, por lo cual no ha existido hasta la fecha un abordaje integral que sistematice elementos teóricos y empíricos para su análisis. Este artículo pretende cubrir este vacío, al avanzar en el estudio del origen, el uso, las causas y las consecuencias del MUC en Uruguay.

Con este propósito, el artículo se organiza del siguiente modo. La primera sección describe las principales características del mecanismo de urgente consideración. La segunda sección reconstruye el contexto histórico en el cual se incorporó dicho mecanismo al diseño institucional uruguayo, y provee una sistematización de su uso desde su origen hasta la actualidad. Para ello se analiza no sólo la frecuencia con que fue utilizado, sino que se profundiza en distintos indicadores para el análisis de su contenido. La tercera sección se encarga de precisar algunos efectos de la urgente consideración para la relación ejecutivo-legislativo, en particular la inversión de la lógica de construcción de mayorías, o lo que denominamos la *coordinación del desacuerdo*. Asimismo, dicha sección se ocupa de identificar algunos factores político-institucionales que podrían estimular el uso del mecanismo de urgencia, así como una serie de consecuencias derivadas de la

extensión y la diversidad de los proyectos de urgencia, en particular cuando el instrumento de urgencia se aplica a proyectos con alta densidad temática del tipo *omnibus bills*.

I. Descripción y presentación del mecanismo de urgente consideración

La urgente consideración (UC) es un mecanismo que permite al poder ejecutivo (PE) proponer un proyecto de ley al Parlamento con condiciones abreviadas y especiales de aprobación. Este mecanismo, o institución², prerrogativa del PE y presente en nuestra Constitución desde 1967, se encuentra específicamente descrito en el numeral 7 del artículo 168 de la carta magna. Estrictamente hablando, se trata de una “declaratoria” con respecto a su trámite legislativo, que el PE puede otorgar a uno de sus proyectos de ley. La declaratoria de UC le es conferida a un proyecto de ley por el “Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros” (art.168). El principal efecto de la declaratoria de UC radica en su plazo abreviado de tratamiento, y en la aprobación tácita en caso de que el Parlamento no logre aprobar una modificación, rechazar o levantar la declaratoria de urgente consideración, en dicho plazo. Es decir, que de algún modo invierte la carga de la acción colectiva propia de la acción legislativa, en términos de la conformación de una mayoría favorable, hacia la necesidad de coordinar el desacuerdo para conformar una mayoría en contra del proyecto. En ese sentido, se trata de un instrumento que ha buscado fortalecer el poder legislativo del presidente, junto con otras enmiendas que también se incluyeron en la reforma constitucional del año 1967 (Sanguinetti y Pacheco Seré 1967; Caetano y Rilla 1992; Chasqueti 2018, 2021).

Esta prerrogativa no existía previamente entre las atribuciones del PE en nuestro país, a pesar de que contaba ya con la atribución de enviar proyectos de ley al Parlamento. Esto último puede parecer una obviedad, pero la posibilidad del ejecutivo de enviar proyectos de ley no existe en el modelo puro de presidencialismo: el estadounidense. Como sostienen Cheibub et al, la principal diferencia entre el modelo original y el presidencialismo latinoamericano radica en la existencia

² En este artículo se toma la definición de institución como las reglas de juego que estructuran la interacción humana (North 1990,3). Esta definición es aún más preeminente en el ámbito de los estudios legislativos.

de poderes legislativos de los presidentes (2010:1709). De hecho, en Uruguay, el PE tiene esta atribución desde la primera Constitución de 1830³.

Entonces, desde la Constitución de 1967 el PE puede remitir un proyecto de ley de urgente consideración (PUC) para ser tratado de forma especial por parte del Legislativo, lo cual implica que deberá ser tratado dentro de los plazos estipulados o de lo contrario el proyecto se convertirá en ley automáticamente, sin la necesidad de resolución favorable por parte del Parlamento. De cierta forma el Parlamento se ve obligado a tomar alguna de las siguientes decisiones bajo un plazo que le es impuesto en lugar de dictar sus propios tiempos: *quitar declaración de urgencia; aprobar; modificar; o rechazar*. Vale la pena advertir que se trata entonces de una prerrogativa diferente a las instituciones conocidas como poderes o facultades legislativas del presidente (Negretto 2004), como por ejemplo el “Decreto de Necesidad y Urgencia” (DNU) existente en la Constitución argentina. El MUC previsto en la constitución uruguaya, a diferencia del DNU argentino -que entra en vigencia apenas el PE lo emite y rige como tal *hasta* que el Parlamento las levante- no tiene ninguna vigencia hasta que el legislativo se pronuncie, ya sea actuando o manteniendo el “silencio”⁴. Adicionalmente, el legislativo tiene la posibilidad de retirarle la declaración de urgencia (literal c) al proyecto, aunque esto solo es posible con el voto de 3/5 del cuerpo, por lo que se trata de una decisión super-mayoritaria.

Cada proyecto con declaratoria de urgencia puede ser enviado por el PE a cualquiera de las dos Cámaras del legislativo. Si bien es indiferente en qué Cámara comienza su tratamiento, la secuencia no es indiferente y merece atención. Primero, debido a que los plazos de los que dispondrá cada una dependen de la secuencia de su envío. La Constitución indica que la primera Cámara que recibe el proyecto dispone de 45 días para su tratamiento⁵; de no tratarlo en este plazo el proyecto se convierte automáticamente en ley, sin siquiera ser tratado por la otra Cámara. Por lo tanto, esta elección no es menor ya que el tratamiento por parte de la primera cámara determinará

³ Como repasa Chasqueti para La Diaria (2020) y el Programa de Estudios Parlamentarios (PEP) del Instituto de Ciencia Política (2019).

⁴ Como explicó el constitucionalista A. Real, a pedido de la Cámara de Representantes, en el caso de la UC, a diferencia de la ley de presupuesto, el silencio tiene un “efecto positivo”, con respecto a su éxito legislativo, debido a que el proyecto sería aprobado tal cual fue enviado por el PE (diario de sesiones de la CRR 3/10/1969).

⁵ Estrictamente, a los 30 días de enviado el proyecto la Cámara será convocada a una sesión extraordinaria, a los 15 días de dicha convocatoria si la Cámara “expresamente desechado se reputará aprobado por dicha Cámara en la forma en que lo remitió el Poder Ejecutivo y será comunicado inmediatamente y de oficio a la otra Cámara” (literal d).

la suerte del proyecto: es en ella que se toma una de las posibles cuatro acciones mencionadas; pero por sobre todo es en ella que se podría configurar la “aprobación tácita”.

No obstante, en caso de aceptarlo o modificarlo el proyecto pasa a la segunda Cámara que dispondrá de 30 días para su tratamiento. En esta instancia, en caso de que no se produzca una resolución en el plazo estipulado, el proyecto aprobado o modificado por la primera Cámara se convertiría en ley. En caso de tratarlo y discrepar entonces este le será devuelto a la primera Cámara que dispondría de 15 días para una nueva resolución. Nuevamente, la lógica de la urgente consideración implica que, si en estos 15 días no fuera tratado, entonces el proyecto pasa “inmediatamente” a la Asamblea General que dispondrá de 10 días para un último tratamiento. Si en este plazo no se produjera una resolución, sería entonces el proyecto aprobado o modificado por la primera Cámara el que se convierte en ley.

Los plazos establecidos por la Constitución para el tratamiento de un PUC se resumen en la Tabla 1. Considerando todos los plazos, el legislativo tiene un tiempo máximo para el tratamiento de 100 días si y solo si el proyecto fuera modificado por ambas Cámaras. Dentro de este plazo máximo, la primera Cámara en recibirlo dispone de 45 días para su tratamiento. Aunque esto no quiere decir que deba utilizarse la totalidad del plazo, lo que la Constitución hace es imponer un límite superior, ya que el proyecto podría ser rechazado, modificado o aceptado en un tiempo menor. No obstante, este primer plazo es crucial ya que, de agotarse, el proyecto no sería tratado por la otra Cámara ni por ambas reunidas en Asamblea General. Por lo tanto, optamos por hablar de intervalos de tiempo, detallando su límite superior, que sería el plazo máximo especificado en la Constitución. Estos intervalos son, además, contingentes, ya que se activan una vez que la Cámara anterior toma una acción; siendo irónicamente la inacción (“dejar correr el tiempo”) una acción posible. Es así como, podría decirse que el intervalo de tiempo de la aprobación tácita sería $[0, 45]$. De cierta forma, la mayor urgencia, o presión temporal, es ejercida sobre la primera Cámara.

Tabla 1. Resumen de los plazos estipulados por la Constitución

Cámara y secuencia	Plazo (días)
1era Cámara (en recibirlo)	[0, 45]
2da Cámara	[0, 30]
Si vuelve a la 1era con modificaciones	[0, 15]
Asamblea general, en caso de no acuerdo anteriormente	[0, 10]
TOTAL MÁXIMO sin resolución	[0, 100]

Fuente: elaboración propia.

La declaratoria de UC tiene algunas limitaciones con respecto a su utilización. En primer lugar, el PE no podrá enviar más de un PUC en simultáneo, por lo tanto, hasta no finalizar el tratamiento de un proyecto de esa naturaleza no podría ingresar otro. Es lo que Sanguinetti y Pacheco Seré (1967) denominan “limitación cuantitativa”. Esta limitación “parece razonable, a fin de impedir que el Ejecutivo abuse del mecanismo y no lo emplee, como es el propósito, para iniciativas de verdadera urgencia” (1967: 99). La limitación cuantitativa muestra la preocupación del constituyente por un eventual abuso del MUC, pero esta limitación no alcanza la extensión de los proyectos de urgencia que, como se verá más adelante es una de las formas en las que el mecanismo puede resultar lesivo a la calidad democrática. El límite cuantitativo establece que “si el Parlamento emplea todos los plazos, el Ejecutivo no podrá enviar más de tres iniciativas de esta índole en un año” (Sanguinetti y Pacheco Seré 1967: 102). En segundo lugar, se excluyen el presupuesto y las leyes que la Carta define como super-mayoritarias, es decir “aquellos para cuya sanción se requiera el voto de tres quintos o dos tercios del total de componentes de cada Cámara” (art.168, literal b). En palabras de Sanguinetti y Pacheco Seré (1967) se trata de una “limitación sustantiva o de materia”. Estas últimas son excluidas debido a que la Constitución ya regula sus reglas de envío y aprobación. Vale la pena recordar, que el presupuesto es una iniciativa privativa del PE, por lo tanto, ya se trata de una prerrogativa del ejecutivo por sobre el legislativo (PEP 2019). Curiosamente, esta regla también fue introducida en la reforma de 1967, que tuvo como propósito el fortalecimiento del ejecutivo (Caetano y Rilla 1992; Chasqueti 2018).

II. Historia del mecanismo en Uruguay

Origen y contexto

Como señalamos en la sección precedente, el mecanismo de UC fue introducido en ocasión de la reforma constitucional plebiscitada el 27 de noviembre de 1966, conocida como la reforma “naranja”, apoyada por las principales corrientes de los partidos Colorado y Nacional. Esta reforma estaba inspirada en una filosofía que veía al PE como vértice coordinador del gobierno y, como tal, debía estar provisto de nuevas herramientas que permitieran un aprovechamiento de las capacidades técnicas para la planificación del gobierno (Sanguinetti y Pacheco Seré, 1967). Según Sanguinetti y Pacheco Seré, la filosofía de la reforma aparece resumida en palabras de Jorge Batlle, como guiada por: 1) la afirmación de las instituciones políticas, 2) el fortalecimiento de la democracia, 3) la concepción del poder ejecutivo como coordinador general de la acción de gobierno, 4) la tecnificación administrativa, 5) la planificación para el desarrollo.

Este conjunto de principios rectores de la Constitución de 1967 se materializó fundamentalmente en el retorno al ejecutivo unipersonal, procurando fortalecer al ejecutivo como órgano coordinador, así como acelerar los tiempos del trámite parlamentario. Por otra parte, Sanguinetti y Pacheco Seré (1967) señalan que el fortalecimiento de las instituciones políticas (aunque debería decirse, con mayor justicia y precisión: del poder ejecutivo) apuntaron a equilibrar el proceso político, como respuesta frente a un diagnosticado avance de los grupos de presión sobre la toma de decisiones políticas. En otras palabras, la reforma habría operado bajo la consigna de devolver al poder político la efectiva capacidad de formulación de políticas públicas, que habría quedado fragmentada a partir de sucesivas reformas institucionales y, por ende, susceptible a la acción de grupos “patronales u obreros”, cuya legitimidad no residía en el cuerpo electoral.

Como advierte Chasqueti (2018) no puede analizarse esta reforma institucional, en particular con respecto a los poderes del ejecutivo, sin prestar atención al contexto socioeconómico de la época. La coyuntura del momento era no solo de crisis económica y social (Caetano y Rilla 1992:24) sino sobre todo de crisis del Colegiado como institución política, responsabilizada de los males del país (Edelmann 1969; Nahum 2011). Esta coyuntura de recesión económica, disminución del ingreso real y tensión social generó un aumento de la puja redistributiva que demandaba acción política. Como indican Caetano y Rilla (1992), las grandes reformas institucionales como respuesta a una coyuntura socioeconómica crítica pareciera ser la norma en nuestro país. De hecho, no es de menor

valor simbólico que el Colegiado era públicamente criticado por sus propios integrantes (Nahum 2011:160). Se trataba de un período de creciente fragmentación partidaria, exacerbada por la muerte de los principales referentes de los principales partidos, lo que atentó contra el buen funcionamiento del cuerpo colegiado (Chasqueti 2018: 60).

A pesar de que varias propuestas de reforma constitucional compitieron ante la ciudadanía, todas apuntaban a fortalecer la capacidad de decisión del ejecutivo (Edelmann 1969:121). Una fuente de inspiración fue lo sucedido, menos de una década atrás, en Francia (PEP 2019). Efectivamente, un análisis de la Constitución de la “Quinta República” francesa, llevada adelante por De Gaulle e ideada por el intelectual Michel Debré, que comparte varias de las acusaciones que le fueron realizadas en nuestro país al sistema colegiado; con la salvedad de que la crítica francesa era al parlamentarismo puro y que no propuso un régimen presidencialista. Analizando el discurso de Debré ante el Consejo de Estado (1958), así como la noción del “parlamentarismo racionalizado”⁶ invocada por el propio Debré, efectivamente se encuentran ideas similares. De forma muy concisa la idea del “gobierno eficaz” y la crítica a la lentitud en la aprobación de las leyes (Debré 1958). A su vez, el objetivo de la reforma francesa también era fortalecer la capacidad de acción del ejecutivo (Huber 1992; 1996).

A las causas del desprestigio de la Constitución de 1952 confluyeron varios factores: la crisis económica que desde mediados de la década de 1950 llevó al estancamiento económico, el desprestigio de buena parte del sistema político que concluyó con la victoria en 1958 de la alianza herrero-ruralista; pero por sobre todo una victoria de la convicción de que el colegiado era un formato excesivamente deliberativo para el poder ejecutivo (Sanguinetti y Pacheco Seré 1967; Nahúm 2011). De este modo, la corriente principal de la opinión pública comenzó a estar cada vez más volcada hacia el apoyo a una reforma constitucional cuyo principal acuerdo consistía en un retorno a la presidencia unipersonal para encabezar el poder ejecutivo (Edelmann, 1969; Nahum 2011). Sin embargo, no se produjo un retorno al modelo presidencialista unipersonal de 1830 o de 1952 sino que la reforma de 1967 resultó en un ejecutivo más poderoso que antes debido a sus

⁶ “*le parlementarisme rationalisé*”. El parlamentarismo racionalizado pretende convertir en normas jurídicas escritas y mecanismos formales los modos de funcionamiento del sistema parlamentario y ordenarlos de forma racional (Bujadoux, 2013: 1)

nuevas prerrogativas⁷, en especial a la que se dedica este artículo: la declaratoria de urgente consideración.

En esta línea, el MUC es visto como un “procedimiento que al tiempo de acelerar el trabajo parlamentario supone un poderoso elemento en favor del Ejecutivo, que se beneficia con la sanción tácita del proyecto en caso de que el Parlamento no emita un pronunciamiento” (Sanguinetti y Pacheco Seré 1967: 26). Los autores señalan que la enmienda que introduce el MUC “es una de las más importantes contenidas en la nueva Constitución y supone, para nuestro país, una revolución jurídica, que incorpora, a los procedimientos de formación de la ley, una variedad de los diversos métodos de legislación de urgencia que las modernas democracias han adoptado” (1967: 96-97).

En consonancia con el espíritu del concepto del “parlamento racionalizado”, instituciones como la urgente consideración, son consideradas por la literatura como procedimientos legislativos restrictivos que más que fortalecer al PE buscan limitar la capacidad del legislativo de modificar la legislación (Huber 1992:676). En sí la aprobación tácita no le impone una ley al Parlamento, ya que este retiene la posibilidad de rechazar el proyecto, como también de quitarle el rótulo de urgencia. En cambio, sí limita el proceso legislativo, por sobre todo la capacidad de enmendarlo o modificarlo, como veremos en la próxima sección.

El uso del instrumento de urgente consideración en Uruguay

La UC ha sido utilizada con distinta frecuencia y alcance por parte del PE desde su instauración en 1967. En términos generales, y a pesar de tener más de cincuenta años de existencia en nuestra Constitución, el mecanismo no ha sido utilizado con frecuencia⁸. Como se verá en esta sección, pueden distinguirse modalidades diferentes según varios indicadores considerados: frecuencia de uso, extensión del proyecto, y alcance temático. En función de estas dimensiones, se puede establecer una periodización sobre el uso del MUC en nuestro país. La literatura existente hasta el momento ha sistematizado sus usos para el período 1985-2019 (PEP 2019). Sin embargo, no existía una descripción similar para el período comprendido entre 1967 y 1973, por lo que uno de

⁷ Ver Chasquetti (2018) por un balance de las mismas.

⁸ Sin perder de vista que la Constitución no estuvo vigente entre 1973 y 1985. O sea que nos encontramos ante dos períodos de vigencia del mecanismo 1967-73 y 1985-presente.

los aportes que este trabajo busca hacer es sistematizar la información a partir de la revisión de archivos y actas parlamentarias para completar el período de vigencia del MUC.

Como se mencionó, el mecanismo no ha sido ampliamente utilizado, y está lejos de ser la regla en cuanto al envío de proyectos por parte del PE⁹. Desde su introducción en 1967, fue utilizado veinte veces. Seis de esas (el 30%) ocurrieron entre 1967 y 1973. Mientras que desde 1985 a la fecha catorce proyectos de ley llevaron la declaratoria de urgencia. Como señala el PEP (2019), entre 1985 y 2019, el PE presentó 3732 proyectos de ley al parlamento, de los cuales 13 fueron PUC, por lo tanto, considerando que esto representa menos del 0,1 % de los proyectos enviados, es posible descartar un uso abusivo del mecanismo.

⁹ Del mismo modo que la “limitación cuantitativa” buscó desalentar constitucionalmente el abuso de la declaración de urgencia, es interesante notar la preocupación que los propios protagonistas han mostrado por descartar el abuso del instrumento como parte de la legitimación que el propio PE hace de su uso. Como ejemplo de ello, en la exposición de motivos que acompaña el PUC enviado por el PE encabezado por Lacalle en abril de 1992 para reforma del sistema de pasividades, se señala: *“En primer lugar, desde que es obvio que la Carta le ha conferido el poder jurídico que ejerce, no proceden argumentaciones referidas a la juridicidad de dicha declaratoria. No obstante ello, se señala que este proyecto no contiene disposiciones presupuestales ni que requieren sanción legislativa por mayorías [...], en cuyo caso sí, no procedería su remisión como ley de urgencia. En segundo término, este Poder Ejecutivo no ha exhibido la mínima proclividad a la utilización de este mecanismo legislativo inusual, no obstante haber remitido al Parlamento varios proyectos de ley a los que adjudicaba gran importancia, los cuales, según los casos, fueron rápidamente sancionados o, por el contrario, sufrieron extensas demoras en su tramitación, antes de transformarse en leyes. No se puede, pues, formularse el cargo de que ha abusado de este procedimiento, ni mucho menos.*

Tabla 2. Proyectos de Urgente Consideración enviados al Parlamento (1967-2020)

Fecha de entrada a la 1era Cámara	Administración	Resultado
May-67	Gestido	Ley N° 13608
Oct-68	Pacheco	Rotulo de urgencia levantado la CS
Sep-69	Pacheco	proyecto UC rechazado
Dic-1971	Pacheco	Ley N° 13.958
Dic-1971	Pacheco	proyecto UC rechazado
Oct-72	Bordaberry	Ley N° 14101
Aug-86	Sanguinetti	proyecto UC rechazado
Apr-92	Lacalle	proyecto UC rechazado
Jun-93	Lacalle	Ley N° 16426
Jan-94	Lacalle	proyecto UC rechazado
Aug-94	Lacalle	Ley N° 16694
Apr-00	Batlle	Ley N° 17243
Nov-00	Batlle	Ley N° 17292
Mar-2005	Vázquez	Ley N° 17866
Apr-05	Vázquez	Ley N° 17869
Dec-10	Mujica	Ley N° 18711
Sep-11	Mujica	Ley N° 18860
Aug-12	Mujica	Ley N° 18992
Sep-12	Mujica	proyecto UC rechazado
Apr-21	Lacalle Pou	Ley N° 19889

Fuente: elaboración propia a partir del archivo del Parlamento del Uruguay y de los datos sistematizados por el PEP (2019)

Pese a haber sido introducido por la reforma “naranja”, producto de una transacción política entre las mayorías coloradas y blancas, el instrumento de UC no fue impugnado por los partidos políticos durante los sucesivos gobiernos. Desde el punto de vista partidario, y teniendo en cuenta la centralidad de los partidos en la historia política uruguaya (Caetano, Pérez y Rilla 1987), la UC ha sido utilizada por los tres partidos que han gobernado desde 1967 a la fecha. Específicamente, el Partido Colorado (PC) ha sido el que más la ha utilizado (9 veces) pero también el partido que más períodos ha gobernado teniendo así la frecuencia promedio más baja de uso por periodo de gobierno 1984-2020 (1,5). Por su parte, el Frente Amplio (FA) la ha utilizado 6 veces, mientras que el Partido Nacional (PN) la ha utilizado 5 veces hasta el momento¹⁰. Todos los presidentes

¹⁰ Bajo la advertencia de que al momento de escribir este capítulo han transcurrido menos de dos años del segundo gobierno del PN en el período estudiado (1967 a la fecha). Por lo tanto, no pueden descartarse nuevos usos por parte del PN.

hicieron uso de la UC, mientras que tan solo dos administraciones, las de Sanguinetti y Vázquez, ambos en su segundo gobierno, prescindieron de su uso.

De los 20 PUC presentados por los sucesivos ejecutivos, 13 han sido aprobados (65%). Sin embargo, la tasa de aprobación entre sus primeros usos (1967-73) y el retorno a la democracia ha variado considerablemente. De los 13 aprobados, la mayoría (10) pertenecen al período 1984-2021, mientras que entre 1967 y 1973, se enviaron 6 PUC al Parlamento, siendo la legislatura 67-72 la que más proyectos recibió (5). Esto significa que los proyectos presentados entre el 67 y el 73 tuvieron una tasa de aprobación del 50% contra un 71% desde 1984, como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3. Aprobación de los PUC por período, 1967-2021

	Cantidad	Tasa de éxito (%)
PUC enviados	20	
Aprobados	13	65%
Rechazados	7	35%
Aprobados 1967-1973	3	50%
Aprobados 1984-2021	10	71%

Fuente: elaboración propia

Otro aspecto para destacar con respecto a la aprobación de los PUC es que ninguno fue aprobado mediante la llamada “aprobación tácita”, desarrollada en la sección anterior. Curiosamente, a pesar de que la gran presión de la UC es temporal, esto no llevó a ninguna de las legislaturas a resignar su tratamiento. De este modo, no se han verificado proyectos aprobados a partir de la inacción (deliberada o no) del legislativo.

La diferencia más notoria no se encuentra entonces entre su tasa de aprobación o según el partido de gobierno, sino en cuanto a su extensión, es decir a la cantidad de artículos tratados en cada proyecto (ver Tabla 4). La cantidad de artículos de los diferentes PUC presentados es muy

heterogénea, con un promedio de 53 artículos por proyecto, y un desvío estándar de 102 artículos. Los valores extremos serían la “Ley de Urgente Consideración” del 2020 que contiene 476 artículos, mientras que otros PUC contienen entre 3 y 5 artículos.

No obstante, la mayor diversidad se encuentra en la cantidad de temas tratados por cada PUC. La densidad temática de un proyecto puede aproximarse mediante las “áreas temáticas” que incluye, ya que la cantidad de artículos puede no ser el mejor indicador a estos efectos. La literatura denomina a las leyes que abordan múltiples áreas temáticas como *leyes ómnibus*¹¹ (Massicotte 2013). Hemos identificado que este ha sido del caso de, por lo menos, cuatro proyectos enviados con declaratoria de urgente consideración al Parlamento¹²: el primer PUC en la historia del Uruguay, enviado durante el mandato de Gestido; los dos del presidente Jorge Batlle; y la reciente *Ley de Urgente Consideración* del ejecutivo encabezado por Luis Lacalle Pou. Estos 4 PUC pretendieron tratar entre 5 y 70 temas diferentes. Entre ellos, el de Gestido parece ocupar, como se señalará más adelante, un antecedente importante respecto de la combinación de la urgente consideración con ley ómnibus, pero se diferencia claramente de los otros tres en la densidad temática, como se desprende de los datos reportados en la Tabla 4. Como allí se muestra, la diversidad en el contenido de los PUC remitidos al parlamento es considerable. Nuevamente el promedio es engañoso, ya que, si bien la media de los temas tratados es de 8, el desvío nos indica una dispersión de 16 temas. Como vemos, la mayoría de los PUC aborda un único tema, mientras que los proyectos identificados como ley ómnibus abordan entre 5 y 70 áreas temáticas. Por su parte la cantidad de artículos no se relaciona con la cantidad de temas, por ejemplo, la Ley General de Educación de 1972, tuvo 71 artículos, pero trataba solo dos temas, mientras que PUC del año 2011 bajo el mandato del presidente Mujica, abordó dos áreas temáticas en tres artículos.

¹¹ Estrictamente si bien la literatura habla de leyes ómnibus, en este trabajo nosotros hacemos referencia a proyectos de ley que serían de tipo ómnibus. Ya que el objeto de estudio es el uso del MUC, que no siempre ha resultado en leyes promulgadas.

¹² En su artículo para el PEP, Chasqueti agrega el PUC enviado por Lacalle en 1994.

Tabla 4. Análisis del contenido de los PUC presentados (1967-2021)

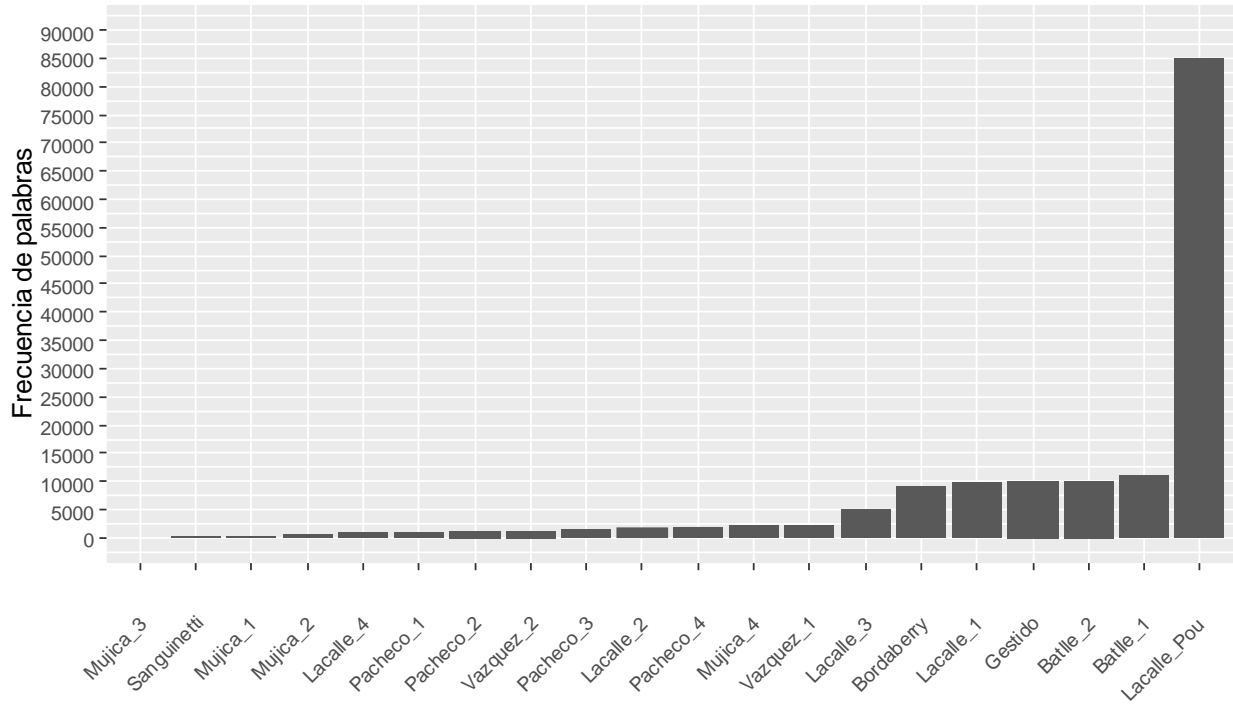
Fecha	Presidente	Tema (título)	Nº artículos	Nº palabras	Nº Áreas temáticas
Mayo 1967	Gestido	Economía Nacional y Finanzas	76	10085	5
Octubre 1968	Pacheco	Régimen electivo del Consejo Directivo Central de la UDELAR	8	862	1
Setiembre 1969	Pacheco	expropiación de predios para edificación de viviendas	11	1131	2
Diciembre 1971	Pacheco	Fondo Nacional Energético	17	1493	2
Diciembre 1971	Pacheco	expropiaciones para programas de viviendas en Montevideo	16	1959	1
Octubre 1972	Bordaberry	Ley general de Educación	71	9169	2
Agosto 1986	Sanguinetti	Amnistía para funcionarios militares y policiales	5	146	1
Abril 1992	Lacalle	Modificación del régimen de pasividades	92	9823	2
Junio 1993	Lacalle	Desmonopolización de los Seguros	14	1773	1
Enero 1994	Lacalle	Modificación Régimen de Seguridad Social	40	5102	1
Agosto 1994	Lacalle	Modificaciones impositivas	5	850	1
Abril 2000	Batlle	PUC omnibus	89	11032	28
Noviembre 2000	Batlle	PUC omnibus	91	10096	23
Marzo-2005	Vázquez	Creación del Ministerio de Desarrollo Social	19	2186	2
Abril 2005	Vázquez	Plan de Atención de la Emergencia Social	13	1276	1
Diciembre 2010	Mujica	Emergencia Sanitaria de la Asistencia Anestésico-Quirúrgica	4	255	1
Setiembre 2011	Mujica	Creación Sistema Único De Cobro De Ingresos Vehiculares (SUCIVE)	3	462	2
Julio 2012	Mujica	Contribuciones Beneficiarios de la Dirección Nacional de Sanidad de las FFAA	15	105	1
Setiembre 2012	Mujica	Pérdida de capital humano altamente especializado fuerza aérea y naval	4	2079	1
Abril 2021	Lacalle Pou	PUC omnibus	476	85094	70

Fuente: elaboración propia

Además de su frecuencia y extensión, es importante analizar el contenido de los proyectos remitidos con el rótulo de UC por el PE. Existen varias formas de evaluar el contenido de textos políticos en general, y de proyectos de ley en particular. La primera de ellas consiste en estudiar su extensión, como se señaló más arriba. La extensión de un proyecto de ley es un indicador grueso de su importancia. No necesariamente los proyectos más extensos son más importantes, pero al menos es un primer acercamiento sistemático a su contenido. Conjuntamente, la temática del proyecto, la cantidad de artículos, de palabras y de áreas temáticas, ofrecen una buena descripción sistemática del contenido de los proyectos de UC. Esa información aparece resumida en la Tabla 4. Como puede observarse, existe una importante variación en el contenido de los proyectos remitidos por el ejecutivo durante el período 1967-2021. En cuanto a la extensión, los veinte PUC presentan una media de 7750 palabras, pero su desvío estándar es de 18630 palabras, lo cual exhibe la importante variación que presenta este indicador¹³. En ese sentido, parece haber dos grupos que no siguen una distinción temporal: allí están los PUC multi-temáticos (leyes ómnibus) como los de Batlle, Lacalle Pou, y en menor medida Gestido, junto con proyectos monotemáticos, pero de una extensión considerable como la ley de educación de 1972, o la reforma en el régimen de pasividades del año 1992 bajo el gobierno de Lacalle. Mientras, el resto de los PUC presenta una extensión menor a las 5000 palabras.

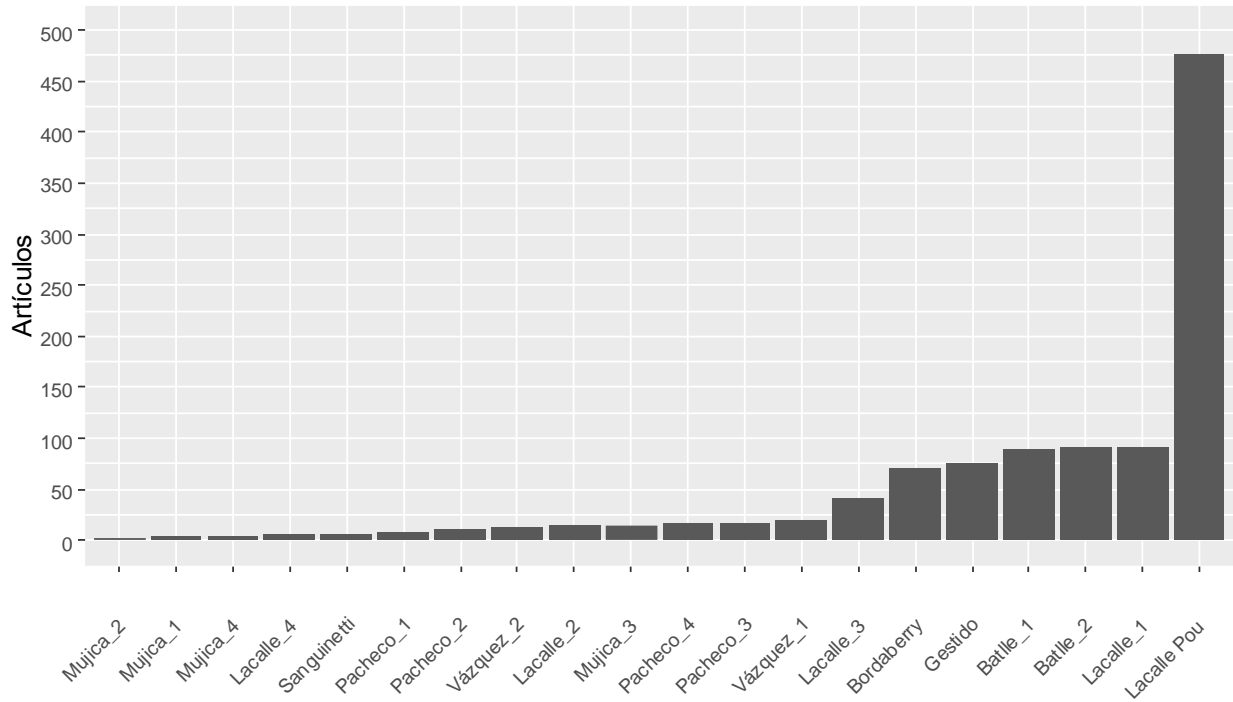
¹³ El número de palabras contenidas en cada proyecto no es exacto pues su conteo fue realizado a partir de la *tokenización* de los documentos. Este proceso implica remover expresiones regulares sin un significado específico (como artículos, preposiciones, etc.). De todas formas, dado que este proceso fue hecho para todos los documentos, su comparación es válida para estimar diferencias en la extensión.

Gráfico 1. Frecuencias de palabras contenidas PUC, 1967-2020



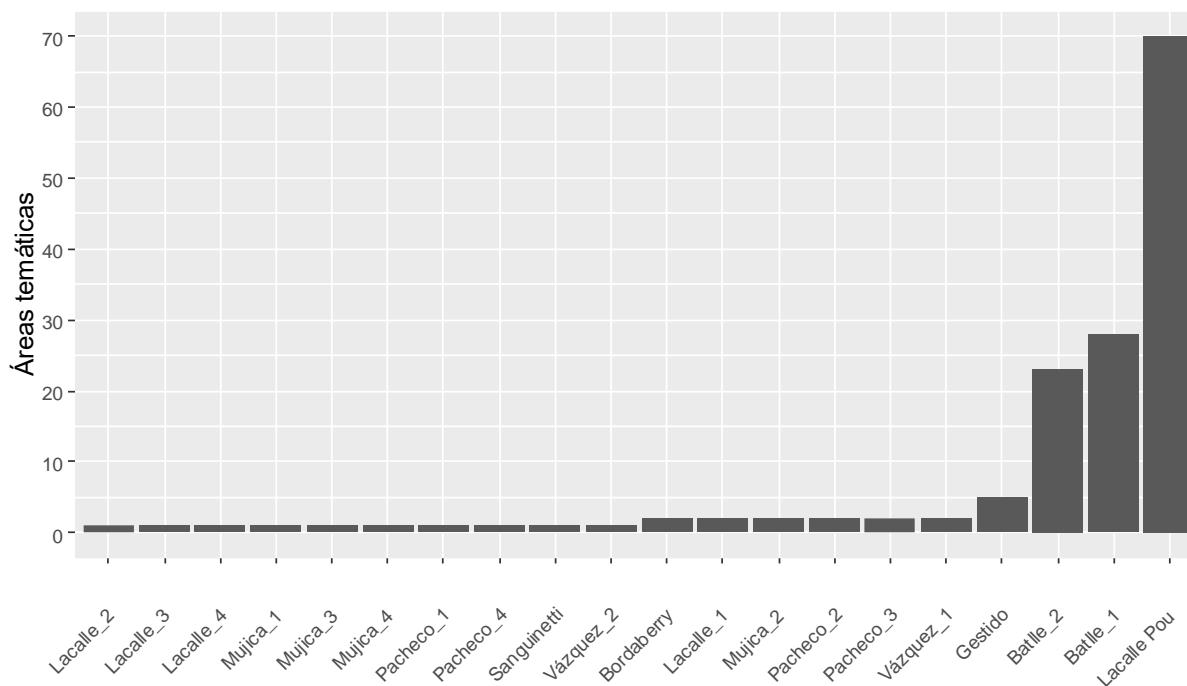
El otro indicador presentado en la Tabla 4 es la cantidad de artículos incluidos en cada PUC, en donde también se observa una importante variación. Más allá de algunos cambios dentro de los dos grupos identificados, el agrupamiento se mantiene en relación al número de palabras. Aparecen aquí también los proyectos multitemáticos y los monotemáticos de relevancia como aquellos con mayor cantidad de artículos. A su vez, al igual que con el indicador anterior, el PUC del año 2020 aparece como una anomalía dentro de la serie, incluso considerando el resto de los PUC multitemáticos. En ese sentido, el PUC del gobierno de Lacalle Pou implica un cambio cuantitativo de tal magnitud que podría decirse que altera la naturaleza del mecanismo tal como había sido utilizado desde su incorporación a la constitución en el año 1967.

Gráfico 2. Artículos contenidos en PUC, 1967-2020



Tanto la extensión de los proyectos como el número de artículos no permiten distinguir la diversidad temática de cada uno de ellos. La Tabla 4 incluye el número de áreas temáticas incluidas en cada PUC, lo cual puede observarse en el Gráfico 3. Como se ve, este indicador ordena de forma diferente los proyectos, en la medida en que aquellos extensos en palabras y artículos, pero monotemáticos (como los de Gestido y el primero de Lacalle) ya no aparecen formando parte del grupo de los que combinan múltiples áreas temáticas. Como era de esperarse, aquí aparecen agrupados aquellos proyectos que pueden calificarse como *ómnibus*: los dos remitidos bajo la presidencia de Jorge Batlle, y el de Lacalle Pou, quedando el de Gestido en un lugar intermedio, a mitad de camino entre este grupo y el resto de los PUC de baja densidad temática.

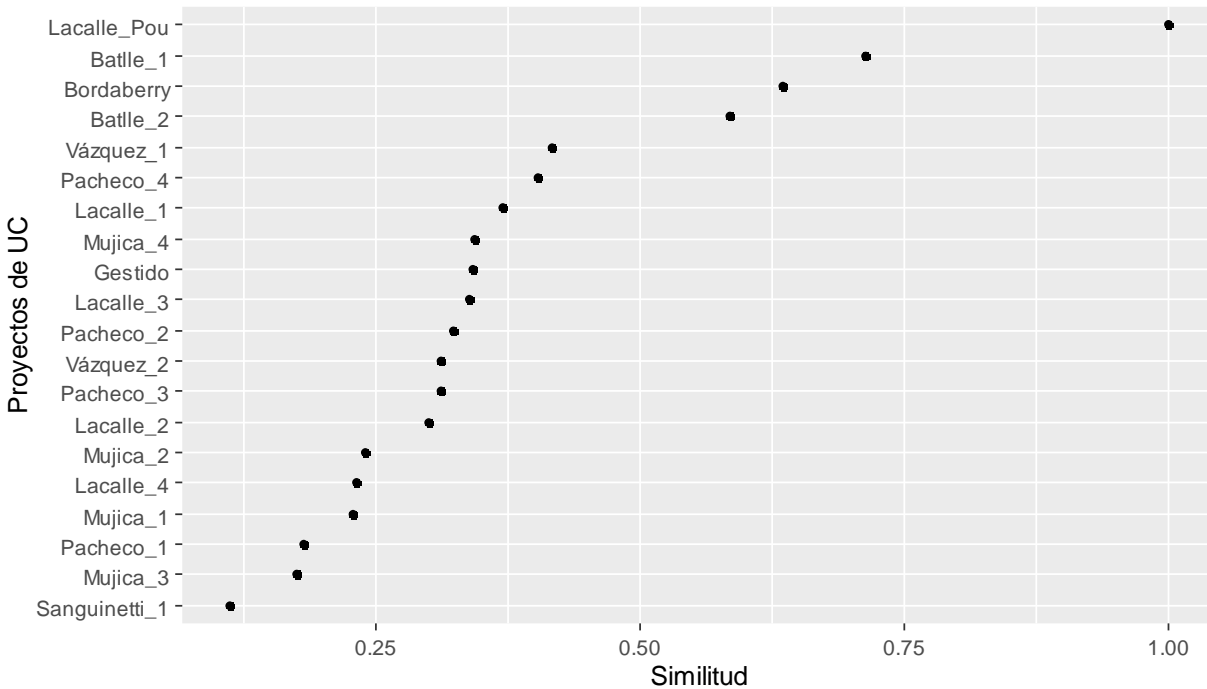
Gráfico 3. Áreas temáticas contenidas en PUC, 1967-2020



Finalmente, para evaluar el grado de similitud entre el PUC del año 2020 con el resto de los proyectos, utilizamos una función que computa las distancias (como similitud) entre los proyectos¹⁴. El Gráfico 4 muestra los resultados de este indicador, donde puede apreciarse un agrupamiento bastante similar al de los indicadores anteriores. Por un lado, existe similitud (poca distancia) entre el grupo de proyectos de un solo tema o de baja densidad temática, y poca similitud con respecto al otro grupo de proyectos multitemáticos, comprendido por los PUC *ómnibus* con el agregado del proyecto de 1972 sobre educación.

¹⁴ La función para estimar similitud está basada en el cómputo de las diferencias en las frecuencias de palabras entre los distintos documentos. Este paso, como los anteriores, fue hecho a partir del paquete *quanteda* para R en cuya documentación podrá encontrarse mayor información sobre el procedimiento (Benoit et al 2018).

Gráfico 4. Similitud entre la LUC de Lacalle Pou con los otros PUC 1967-2020



En suma, del análisis de los usos y del contenido de los PUC remitidos desde la introducción del mecanismo en la reforma constitucional de 1967 pueden extraerse algunas conclusiones. En primer lugar, su uso no ha sido la regla para legislar, sino que más bien ha sido un mecanismo excepcional motivado por distintos factores, algunos de los cuales son analizados en la siguiente sección. En segundo lugar, el MUC ha sido utilizado casi por la totalidad de los presidentes que encabezaron el poder ejecutivo durante el período, con las únicas excepciones de los segundos mandatos de Sanguinetti (1995-2000) y Vázquez (2015-2020). En tercer lugar, ha existido una importante variación en cuanto a la extensión de los proyectos, en palabras y en artículos incluidos, así como en su dimensionalidad temática. En ese sentido, aparecen claramente dos tipos de PUC: aquellos de baja dimensionalidad temática (que representan un 80% de su uso, con menos de 5 áreas temáticas) y aquellos de alta dimensionalidad temática (más de cinco áreas temáticas, un 15%) que pueden ser calificados como *ómnibus*. El PUC del gobierno de Gestido, el primero de la serie está en el límite y ocupa un espacio intermedio entre ambos grupos, presentando cinco áreas temáticas. En esa línea podría decirse que quienes han utilizado el MUC combinado con el formato *ómnibus* han sido los poderes ejecutivos encabezados por Jorge Batlle y Luis Lacalle Pou.

III. Incentivos políticos, poderes presidenciales y uso de la urgente consideración

El MUC, como se dijo, es un instrumento que inclina la relación entre el ejecutivo y el legislativo en favor del primero. En este sentido el MUC de algún modo acentúa aún más en favor del PE la lógica de la producción legislativa, y refuerza al ejecutivo en su función de iniciar legislación, y al legislativo en un rol reactivo. Lo hace, además, con una finalidad específica que es evitar la dilación en la consideración de los proyectos de ley. Por sus características, descritas en las secciones precedentes, este instrumento tensa la relación entre el ejecutivo y el legislativo, en la medida en que supone una atribución sesgada en favor del primero, en desmedro de una de las principales funciones de la actividad legislativa, como es la elaboración de leyes. El trabajo legislativo en condiciones normales supone escuchar y ponderar argumentaciones, visiones y preferencias de distintos sectores de la sociedad que podrían ser afectados con una decisión legislativa. A su vez, esto implica que se exponen ante la opinión pública las posiciones y argumentaciones de los partidos y de los legisladores que éstos agrupan, resultando así en una instancia no sólo productiva en sentido legislativo, sino expresiva en el sentido de la representación política. La urgente consideración afecta ambas funciones. Desde el punto de vista productivo obliga al parlamento a un uso desnaturalizado del tiempo¹⁵. Desde la función expresiva, exige al legislativo limitar el debate y la consideración de actores interesados en la temática del proyecto.

En este sentido, quizás el principal efecto del MUC es que obliga a coordinar el desacuerdo. Mientras que el mecanismo convencional de tratamiento legislativo de proyectos de ley requiere, para la aprobación, la construcción de una mayoría favorable a tal proyecto, el MUC requiere la construcción de una mayoría contraria a un proyecto que se transformará en ley en el caso de no lograrse tal mayoría. Es fácil advertir de qué modo esta inversión en la carga de la coordinación vuelve poderoso al mecanismo. Mientras hay sólo una forma de acordar con un cambio del *statu quo*, hay muchas formas de oponerse a él. La potencial diversidad del desacuerdo hace que, dependiendo del contexto, pueda ser difícil construir una mayoría en oposición al proyecto, lo cual se agrava por la brevedad del plazo de tratamiento parlamentario. Por otra parte, la diversidad de temáticas que pueden incluirse en un PUC, tal como se mostró en la sección anterior (lo cual es

¹⁵ Chasquetti (2011) sostiene que, según autores como Cox y McCubbins (2005) la principal variable involucrada en trabajo legislativo es, precisamente, el tiempo. La mayor parte de las instituciones, formales e informales, que estructuran el trabajo legislativo apuntan a regular el uso de esta variable, procurando balancear la función expresiva y la función productiva del legislativo.

posible al no existir una regulación al respecto) también puede dificultar la coordinación del desacuerdo. El problema del “empaquetamiento” aparece como un riesgo asociado a la utilización del MUC para proyectos del tipo *ley omnibus*. La lógica del empaquetamiento de iniciativas multi-temáticas consiste precisamente en dificultar la coordinación del desacuerdo, en la medida que coloca en un dilema de acción colectiva a quienes, oponiéndose en general al proyecto, no obstante, pueden no coincidir en los motivos de dicha oposición¹⁶. Es evidente que este problema sólo puede agravarse en la medida en que crece la dimensionalidad temática del proyecto.

Merece la pena señalar además el factor tiempo, ya que mientras el PE dispone del tiempo que desee para coordinar los contenidos del proyecto de ley (sea entre las fracciones de un partido de gobierno, sea entre los partidos de una coalición de gobierno), una vez ingresado el mismo al parlamento, los plazos corren exclusivamente para quienes deben coordinar el desacuerdo, pues se sabe que, de no lograr construir una mayoría en oposición, el proyecto será aprobado tal como fue ingresado a la primera cámara.

Hay dos factores adicionales que juegan un rol relevante en cuanto a los incentivos y el uso del MUC. En primer lugar, es importante no sólo la conformación del gobierno (si se trata de un gobierno de partido o de coalición, así como los niveles de fragmentación, fraccionalización, y distancias ideológicas), sino también de la oposición. Se podría afirmar que, cuanto más fragmentada e inorgánica sea la oposición política, mayor será la dificultad tendrá para lograr coordinar el desacuerdo. En segundo lugar, el ciclo político también forma parte del contexto que debe tenerse en cuenta a la hora del análisis del mecanismo. Como sostienen Chasqueti y Moraes (2000) los gobiernos enfrentan distintos momentos en la medida en que transcurren los años del período. En ese sentido, durante los primeros años de gestión se verifica una mayor productividad legislativa, especialmente si se trata de un gobierno de coalición, ya que a medida que se aproxima el ciclo electoral los socios de la coalición tienden a diferenciarse entre sí, afectando la solidez de la coalición de gobierno, y por tanto el respaldo legislativo con que cuenta el presidente. Por esa

¹⁶ Por ejemplo, en un PUC un partido político puede oponerse al mismo como consecuencia de la medida X, mientras que otro partido político puede hacerlo con respecto a una medida Y, y así con el resto de los partidos. Por otra parte, como resultado del empaquetamiento de proyectos multi-temáticos, estos partidos pueden encontrar conveniente otra de las medidas incluidas en el proyecto, lo cual eleva el costo del rechazo. En consecuencia, pese a que puede existir una mayoría que podría derribar dicho proyecto (quitándole el carácter urgente, o bien rechazándolo), es posible que dicha oposición sea víctima del “empaquetamiento”, y por tanto no logre coordinar el desacuerdo, resultado aprobado un proyecto que cuenta con un rechazo mayoritario en el legislativo.

razón, bajo gobiernos de coalición es más probable que se verifique un uso exitoso del MUC durante los primeros años de gestión.

Al tratarse de un instrumento que empodera al ejecutivo, es razonable suponer que su uso tenga relación con la capacidad de dicho poder de mover unilateralmente el *statu quo*, es decir de modificar políticas públicas sin la necesidad de contar con el consentimiento de otros actores. Según la literatura el poder presidencial está compuesto por dos factores: los poderes legislativos del presidente, derivados del diseño institucional; y su poder partidario, derivado de la correlación de fuerzas a nivel del sistema de partidos, y dentro de su propio partido (Carey y Shugart 1998; Negretto 2004). A partir de esto, podría especularse con algunas condiciones sistémicas que podrían hacer más probable uso del MUC bajo ciertos niveles de fragmentación o polarización ideológica en el sistema de partidos. Asimismo, dado el carácter fraccionalizado de los partidos uruguayos, el nivel de fraccionalización interna también podría afectar la frecuencia con que los presidentes deciden utilizar el MUC. En suma, cualquier condición sistémica que dificulte la capacidad del ejecutivo de mover unilateralmente el *statu quo* podría incentivar el uso del MUC como una estrategia que busque aumentar dicha capacidad por parte del ejecutivo.

Sin embargo, el análisis empírico no parece respaldar dicha conjetura. Como puede observarse en la Tabla 5 no parece existir un patrón sistemático asociado a la fragmentación del sistema de partidos, ni a la fraccionalización de los partidos en el legislativo. De hecho, como se señaló más arriba dos presidentes desde el retorno de la democracia no utilizaron el MUC: Sanguinetti y Vázquez (ambos durante sus segundos mandatos), bajo condiciones muy diferentes de fragmentación y fraccionalización. En otros dos períodos el MUC fue utilizado en cuatro oportunidades: Lacalle y Mujica, y también en ambos casos bajo condiciones de fragmentación y fraccionalización diferentes. Este análisis preliminar parece desmentir la idea de que son los presidentes “débiles” los que más utilizan el MUC. Lo han utilizado presidentes mayoritarios (como Mujica o el primer mandato de Vázquez) que *a priori* son los que menos incentivos sistémicos tenían para hacerlo, mientras que presidentes minoritarios como Sanguinetti durante su segundo mandato no lo han utilizado, aun cuando enfrentaban los mayores incentivos para hacerlo. Desde luego, los presidentes minoritarios se ven obligados a conformar coaliciones de gobierno que le podrían reportar un respaldo legislativo que atenúen los incentivos sistémicos, pero los casos de Lacalle, Batlle y parcialmente Lacalle Pou parecen indicar que, aun conformando coaliciones

de gobierno, los presidentes minoritarios han hecho uso del MUC para respaldar sus iniciativas políticas.

Tabla 5. Fragmentación, fraccionalización y frecuencia del uso del MUC, 1985-2020

Presidente	NEPI	NEFI	Usos del MUC
Sanguinetti	2.9	1.8	1
Lacalle	3.4	2.9	4
Sanguinetti	3.3	4.2	0
Batlle	3.07	1.7	2
Vázquez	2.4	2.5	2
Mujica	2.65	2	4
Vázquez	2.65	1.9	0
Lacalle Pou *	3.31	4.2	1

Fuente: elaboración propia en base a datos propios y de Cardarello et al (2022)

* Comprende únicamente los primeros dos años de mandato

Ahora bien, si la fragmentación y la fraccionalización no parecen afectar la frecuencia con que los presidentes han acudido al MUC, algo diferente ocurre cuando se considera el contenido de los PUC. En efecto, como muestran los Gráficos 5, 6 y 7 parece haber alguna asociación entre la fragmentación (legislativa y presidencial) y la fraccionalización legislativa de los partidos, con la cantidad de áreas temáticas incluidas en los PUC. Si bien la asociación bivariada no es perfecta, y está lejos de poder constituir evidencia categórica, parecería que el uso que presidentes mayoritarios han hecho del MUC ha estado orientado a proyectos monotemáticos o de bajo número de áreas temáticas. Mientras, los presidentes minoritarios, en general han hecho uso del MUC para promover proyectos que han combinado una importante cantidad de áreas temáticas. En consecuencia, parece que el MUC ha servido para agilizar los tiempos legislativos o para enfatizar ante la opinión pública ciertos proyectos en particular. Mientras que para los presidentes minoritarios el MUC ha tenido otra finalidad, que es la de promover paquetes legislativos que involucraron una importante diversidad temática, y por eso han sido proyectos más heterogéneos y extensos que los de los presidentes mayoritarios.

Gráfico 5. Áreas temáticas de los PUC y fragmentación legislativa, 1985-2020

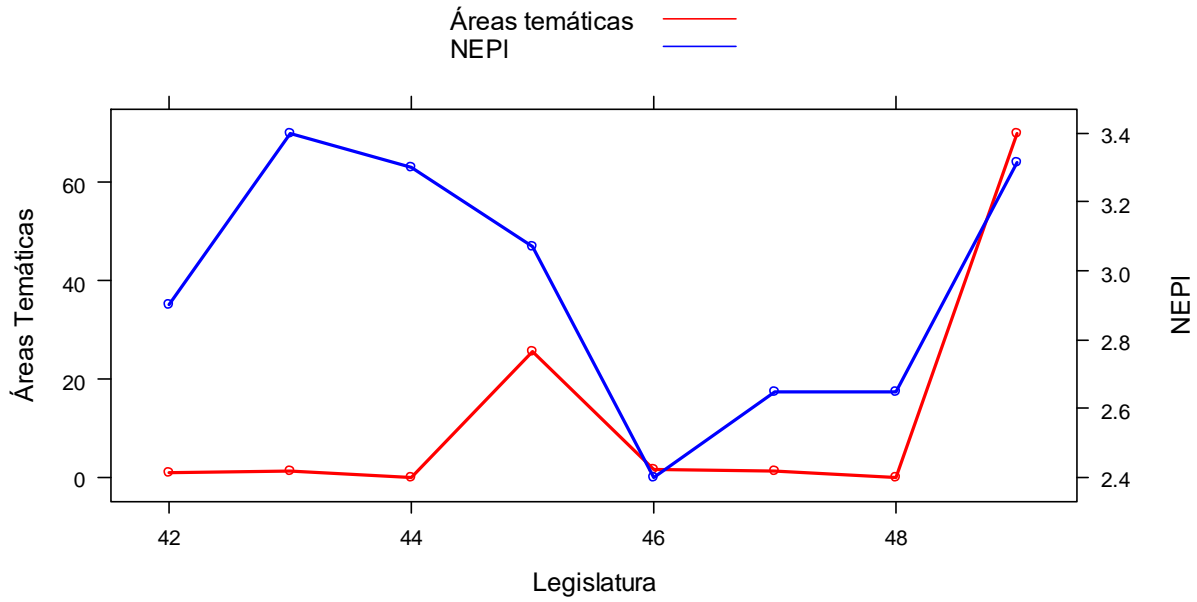


Gráfico 6. Áreas temáticas de los PUC y fraccionalización legislativa, 1985-2020

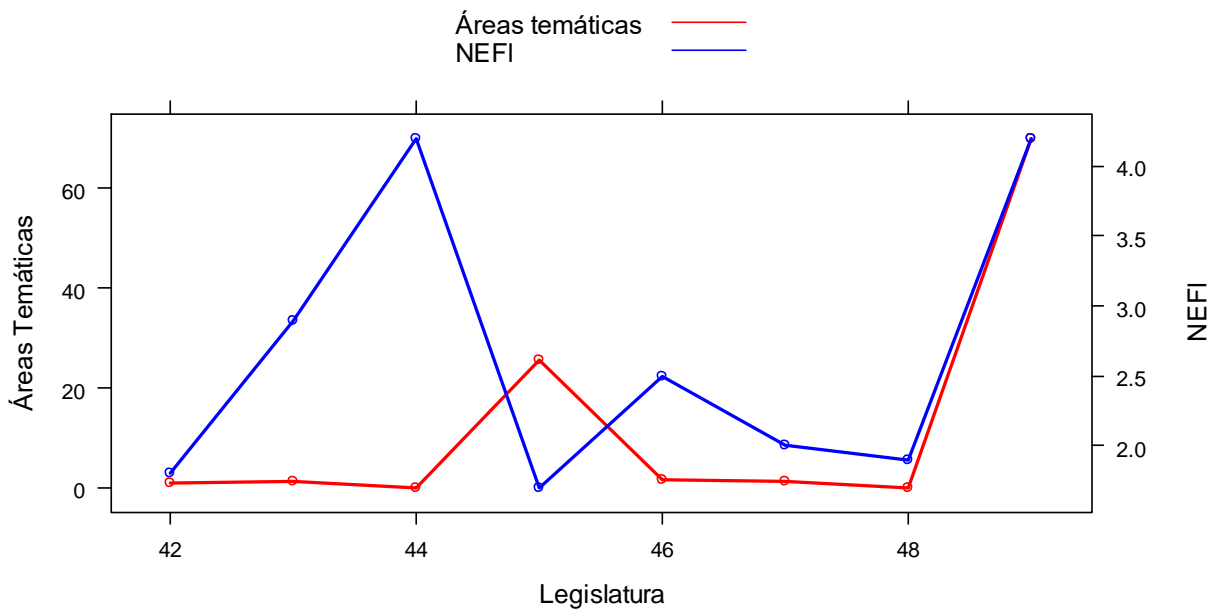
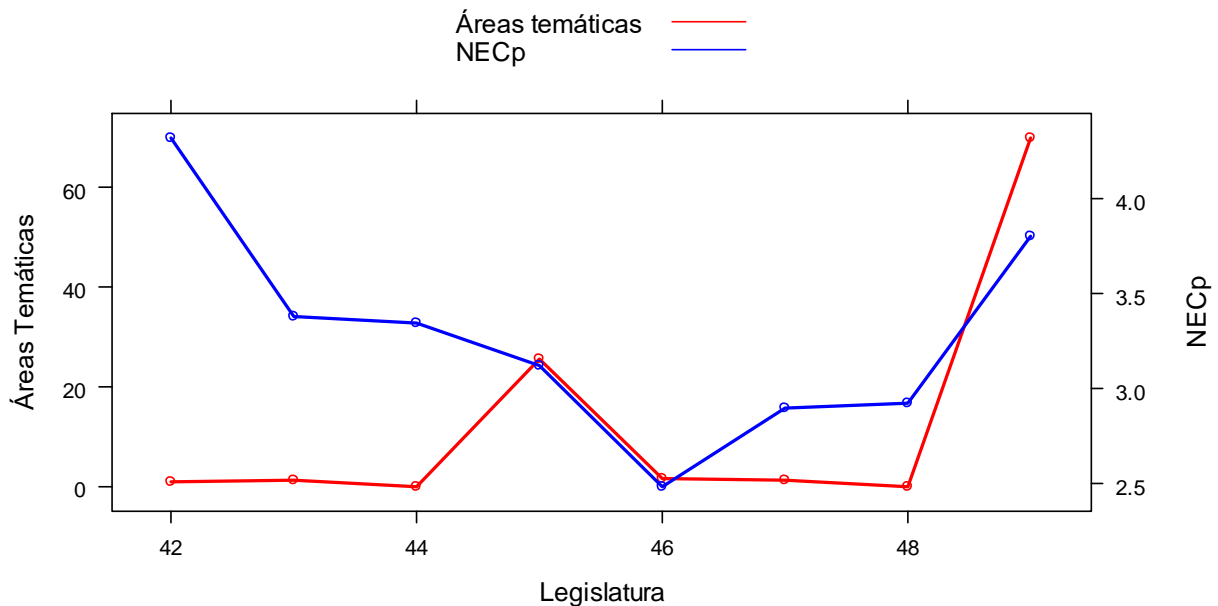


Gráfico 7. Áreas temáticas de los PUC y fragmentación presidencial, 1985-2020



Las leyes ómnibus: desafíos y riesgos

Massicote define a un proyecto de ley con formato *ómnibus* como uno que contiene más de un asunto (o tema), o bien la combinación de múltiples temas en un sólo proyecto de ley debido a que esto es conveniente para quien lo presenta (2013: 14). Aunque la literatura no señala un umbral determinado, siguiendo los ejemplos de las Constituciones de la mayoría de los Estados de los Estados Unidos que presenta Massicotte (2013) un proyecto de ley *ómnibus* podría de forma estricta ser cualquier proyecto que trate más de un tema. Por ejemplo, así lo considera la Constitución de California (2013: 14).

Esta práctica adquiere mayor controversia cuando dentro de la combinación de múltiples temas se encuentran temas populares en la opinión pública junto con propuestas impopulares que difícilmente podrían ser aprobadas individualmente consideradas. Además, como se señaló anteriormente, el empaquetamiento dificulta el correcto tratamiento legislativo de los proyectos de ley, deterioro que se espera crezca a medida que aumenta el número de temas incluidos en un proyecto de esta naturaleza.

Con respecto al tiempo legislativo, en Uruguay, según el PEP (2021), el tiempo promedio insumido en la aprobación de una ley es de unos 345 días (para el período desde el retorno a la democracia hasta la actualidad). Este tiempo promedio más que triplica al plazo máximo que le otorgaría el MUC a un proyecto de ley (que como vimos es a lo sumo de 100 días). Asimismo, el anterior promedio era independientemente del origen del proyecto, aunque vemos que el tiempo legislativo (días) para la aprobación de los proyectos del PE es sensiblemente menor, 292 contra 452 días para un proyecto iniciado por algún(os) legislador(es). No obstante, la disparidad de un PUC con respecto a un proyecto de ley “común enviado por el PE se mantiene en prácticamente un tercio del tiempo.

Tabla 6. tiempo promedio que insume aprobar legislación en Uruguay, (promedio legislaturas 1985-2020)

Iniciada por	Tiempo promedio insumido en la aprobación de una ley (días)
Poder Ejecutivo	292
Poder Legislativo	452
Promedio general	345

Fuente: elaboración propia a partir de datos sistematizados por el PEP, 2021
[\(https://parlamentodata.com/2021/08/23/2076/\)](https://parlamentodata.com/2021/08/23/2076/)

Por su parte, como habíamos mencionado anteriormente, hemos identificado que este ha sido el caso de, por lo menos¹⁷, tres PUC enviados por el PE al Parlamento: los dos del presidente Jorge Batlle; y la reciente *Ley de Urgente Consideración* del gobierno de Lacalle Pou. El primer PUC en la historia del Uruguay, enviado por el Pte. Gestido, podría considerarse también en esta lista, aunque su densidad temática es considerablemente inferior a los tres proyectos mencionados.

Las razones que explican la combinación de la UC con las leyes de tipo ómnibus son por supuesto racionales y se basan en lo que la literatura ha identificado como sus ventajas (para quien las propone), en este caso además combinadas a una de las ventajas del MUC: la reducción de los costos de transacción. Para un gobierno de coalición, considerando que no puede tener la seguridad que la misma se mantenga en el tiempo, tiene sentido hacer frente a una gran negociación una sola

¹⁷ En su artículo para el PEP, Chasqueti agrega el PUC enviado por Lacalle en 1994.

vez antes que enfrentar varias negociaciones de gran magnitud diferidas en el tiempo. De ahí el carácter estratégico de la combinación del empaquetamiento con el MUC.

No obstante, siguiendo otra advertencia de Carey y Shugart (1998), en su análisis del uso comparativo del decreto presidencial: muchas veces el uso de los poderes legislativos de los presidentes es incorrectamente calificado como un abuso, a pesar de que su utilización puede darse siguiendo las reglas de juego vigentes. Este parece ser el caso en Uruguay, donde además como destacamos el MUC no sería una prerrogativa tan poderosa como la que poseen otros ejecutivos de la región, y además se ha utilizado de forma excepcional. Al analizar el historial de usos no se puede hablar de abuso del mecanismo, aunque se mantiene una advertencia en cuanto a sus riesgos: su asociación con el empaquetamiento y su normalización como una “vía rápida” para legislar.

No hay que perder de vista que estos riesgos son nocivos para el correcto funcionamiento del legislativo, y de un régimen democrático en general, al debilitar los mecanismos de rendición de cuenta horizontales e incluso la separación de poderes (Rubio y Goretti 1996; Negretto 2004). Sin embargo, no hay que olvidar que la institución de la UC en Uruguay es de menor “ambición” que las facultades legislativas que tienen los ejecutivos argentinos o brasileños. Por estas razones el uso del formato *ómnibus* está prohibido en la mayoría de las Constituciones Estatales en los Estados Unidos, (Massicote 2013:15), la cuna del presidencialismo. En el caso uruguayo el desafío se presenta ante la posibilidad del abuso ya que no hay ninguna disposición constitucional que prohíba las leyes *ómnibus*. Tampoco existe ningún tipo de disposición al respecto de su combinación con la UC.

IV. Comentarios finales y perspectivas futuras

Este artículo ha repasado las características del mecanismo de urgente consideración y su utilización desde su creación en ocasión de la reforma constitucional del año 1967. Para ello, se ha situado históricamente el origen del instrumento, así como sus antecedentes, y se han identificado algunos indicadores cuantitativos y cualitativos sobre la frecuencia de su uso, así como de sus contenidos sustantivos. En ese sentido, este trabajo aporta evidencia original y sistemática sobre todos los proyectos de urgente consideración remitidos al Parlamento durante el extenso período comprendido entre los años 1967 y 2020, incluyendo información sobre si fueron

o no aprobados, así como sobre su extensión y contenido. En base a dicho análisis, es posible arribar a algunas conclusiones preliminares.

Por un lado, el MUC inclina aún más la balanza en el proceso de elaboración de políticas públicas en favor del poder ejecutivo, en línea con la tónica general de la reforma constitucional de 1967. En ese sentido, tanto la aprobación tácita, como el límite temporal para el tratamiento de un proyecto rotulado como de urgente consideración, vuelve muy probable que el presidente tenga éxito y logre imponer sus preferencias. Esto es especialmente cierto cuando el contingente legislativo del presidente es grande y disciplinado, y cuando se encuentra en un momento del ciclo de gobierno favorable.

Por otro lado, desde su creación hasta el presente, el uso del mecanismo ha sido utilizado por la mayoría de los presidentes, desde Gestido a Lacalle Pou, contando como únicas excepciones los segundos períodos de Sanguinetti y Vázquez. A su vez, su uso no ha sido la regla sino la excepción. En ese sentido, no puede decirse que se haya hecho un abuso del instrumento. Sin embargo, la frecuencia, y sobre todo el alcance temático con que ha sido utilizado presenta una importante variación durante el período.

Mientras que la mayor parte de los proyectos han sido de una baja dimensionalidad temática, en algunos casos el MUC ha sido combinado con proyectos de tipo ómnibus, que han agrupado una importante cantidad de áreas temáticas, dando lugar a proyectos muy extensos, con un profuso articulado que ha referido a una diversidad temática que aparece como incompatible con el estudio detallado de cada uno de esos temas. Especialmente, teniendo en cuenta las condiciones especiales de tratamiento que prevé la constitución, lo cual agrava los problemas derivados del empaquetamiento.

A partir de la presidencia de Jorge Batlle, el mecanismo ha sido utilizado por gobiernos de coalición para promover una serie extensa y heterogénea de reformas de relevancia evitando los plazos y discusiones propias de la actividad parlamentaria. Esto es particularmente cierto en el caso del proyecto enviado durante el año 2020 por el poder ejecutivo encabezado por Lacalle Pou. En ese sentido, dado el aumento en la fragmentación del sistema de partidos a partir de las elecciones del año 2019, la existencia de gobiernos de coalición podría ser la tónica de los próximos períodos de gobierno. En ese caso, no puede descartarse que el MUC siga siendo

utilizado en combinación con proyectos ómnibus, incluso incrementando la cantidad y diversidad de áreas temáticas.

Al no existir una regulación legal sobre la extensión y las temáticas pasibles de ser incluidas en un proyecto de ley de urgente consideración, no es posible desestimar en el futuro la institucionalización de este instrumento como una “vía rápida” para pasar legislación por el parlamento. En ese sentido, la experimentación y la capacidad de aprendizaje de las élites políticas pueden llegar a convertir al procedimiento en una práctica aceptada y utilizada por sucesivos gobiernos, en combinación con el empaquetamiento de iniciativas multi-temáticas. Las limitaciones constitucionales al uso del MUC no refieren ni a la extensión ni a la diversidad temática del proyecto, sino a la frecuencia y la oportunidad para su uso, lo cual aumenta los incentivos para que el poder ejecutivo incluya tantos temas como pueda en un mismo proyecto. Si bien a partir de la evidencia proporcionada en las secciones precedentes el uso de la UC no parecería ser una amenaza a la consolidación de un “presidente imperial” -esto es, uno que abusa de la acción unilateral (Moe y Howell 1999)- resulta necesario advertir sobre el peligro de la normalización del uso de la UC como “vía rápida” en conjunto con el formato de ley ómnibus. Como nos muestra el caso argentino: una práctica que comenzó siendo una acción de excepción, que a partir de la presidencia de Carlos Menem comenzó a transformarse, mediante su uso excesivo y sistemático, en una práctica habitual de elaboración de políticas públicas, en la medida que el resto de los presidentes argentinos han continuado con el uso sistemático del DNU (Rubio y Goretti, 1996; Bonvecchi y Zelaznik 2017). Este es un aspecto fundamental sobre el que el sistema político uruguayo debería colocar su atención.

En Uruguay, la regulación específica de este aspecto podría asumir dos formas. La primera de ellas supondría un gran acuerdo surgido en el seno del sistema político, por el cual los partidos se comprometieran a limitarse unilateral e informalmente en el uso del mecanismo, de modo de no incluir más de cierta cantidad de temas en un proyecto enviado con el rótulo de urgente consideración. Este acuerdo *soft* no implicaría reformas institucionales, pero a la vez su cumplimiento quedaría supeditado al respeto de los partidos y los líderes políticos por el propio acuerdo, no existiendo otro mecanismo de *enforcement* más que una eventual sanción de la opinión pública frente a un desvío del compromiso.

Por otro lado, la regulación del mecanismo podría surgir también de un acuerdo en el Parlamento para reformar el numeral 7 del artículo 168 de la Constitución, fijando explícitamente un límite a la diversidad temática y eventualmente a la extensión de los proyectos remitidos con declaratoria de urgente consideración. La tarea no es sencilla, al menos por dos motivos. En primer lugar, no es fácil determinar con precisión los límites que separan un área temática de otra. En segundo lugar, los procedimientos de reforma constitucional suponen necesariamente su aprobación por parte del cuerpo electoral mediante un plebiscito, así como cierto nivel de acuerdo dentro del sistema político. Al respecto, de las formas previstas en la constitución para su reforma, la alternativa de un acuerdo parlamentario bajo la forma de una Ley Constitucional, podría ser la forma más apropiada para procesar una posible reforma. Dicha ley requiere de una mayoría especial de dos tercios de cada Cámara, y luego debería ser refrendada por un plebiscito.

En un caso u otro, parece imprescindible un alto nivel de acuerdo por parte del sistema político. Para ello es necesario que converjan tanto preferencias sustantivas como intereses de corto plazo de los principales actores políticos del sistema. Las condiciones bajo las cuales podría ser posible tal acuerdo pasan por aislar el tema de las disputas políticas coyunturales, en especial de carácter electoral, y por promover un debate amplio, informado y que tome en cuenta los aportes surgidos tanto desde el propio sistema político como desde la academia y otros actores relevantes de la sociedad civil.

Bibliografía

- Benoit, K., Watanabe, K., Wang, H., Nulty, P., Obeng, A., Müller, S., y Matsuo, A. (2018). Quanteda: An R package for the quantitative analysis of textual data. *Journal of Open Source Software*, 3(30), 774.
- Bonvecchi, A., y Zelaznik, J. (2017). Poder de decreto presidencial y comportamiento legislativo en Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 111–130.
- Bujadoux, J. F. (2013). Jaurès, aux origines du modèle français de parlementarisme rationalisé. *Jus politicum*, 11.
- Caetano, G., Rilla, J., y Pérez, R. (1987). La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*, 44(4), 37–62.
- Caetano, G., y Rilla, J. (1992). Crisis y Restauración de la República Moderada (1955-1990). *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, 1, 23–44.
- Cardarello, A., Luján, D., y Schmidt, N. (2022). Uruguay en el fin del ciclo progresista: un análisis del proceso electoral del 2019. *Civitas* (1).
- Carey, J. M., y Shugart, M. S. (Eds.). (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge University Press.
- Chasquetti, D., y Juan Andrés, M. (2000). Parlamento y Gobierno en el Uruguay. Hipótesis para una teoría del ciclo político. En J. Lanzaro (Coord.), *La segunda transición en el Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Chasquetti, D. (2011). El Secreto del Éxito: Presidentes y Cárteles Legislativos en Uruguay (1995-2010). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 9–31.
- Chasquetti, D. (2018). Tres experimentos constitucionales. El complejo proceso de diseño del Poder Ejecutivo en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 41–64.
- Cheibub, J. A., Elkins, Z., y Ginsburg, T. (2010). Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. *Texas Law Review*, 89, 1707.
- Cox, G. W., y McCubbins, M. D. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge University Press.
- Edelmann, A. (1969). The rise and demise of Uruguay's second plural executive. *The Journal of Politics*, 31(1), 119–139.

Huber, J. D. (1992). Restrictive Legislative Procedures in France and the United States. *American Political Science Review*, 86(3), 675–687.

Huber, J. D. (1996). *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge University Press.

Massicotte, L. (2013). Omnibus Bills in Theory and Practice. *Canadian Parliamentary Review*, 36(1), 13.

Moe, T. y Howell, W. (1999). Unilateral Action and Presidential Power: A Theory. *Presidential Studies Quarterly*, 29(4), 850–873.

Nahúm, B. (2011). *Breve historia del Uruguay independiente*. Banda Oriental.

Negretto, G. L. (2004). Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina. *Comparative Political Studies*, 37(5), 531–562.

Negretto, G. (2018). La reforma del presidencialismo en América Latina hacia un modelo híbrido. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 131–151.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Rubio, F. y Goretti, M. (1996). Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994). *Desarrollo Económico*, 36(141), 443–474.

Seré, A. P., y Sanguinetti, J. M. (1967). *La nueva Constitución*. Editorial Alfa.

Sitios web consultados

Chasqueti, A. D. (2019, septiembre 30). Los proyectos de ley de urgente consideración en Uruguay. *Programa de Estudios Parlamentarios*. <https://parlamentodata.com/2019/09/30/los-proyectos-de-ley-de-urgente-consideracion-en-uruguay/>

Chasqueti, D. (2021a, agosto 23). Leyes sancionadas por legislatura (1985-2020). *Programa de Estudios Parlamentarios*. <https://parlamentodata.com/2021/08/23/2058/>

Chasqueti, D. (2021b, agosto 24). El tiempo que insume aprobar legislación en Uruguay (1985-2020). *Programa de Estudios Parlamentarios*. <https://parlamentodata.com/2021/08/23/2076/>

Constitución de la República Oriental del Uruguay. (s. f.). Recuperado 27 de agosto de 2021, de <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/168>

Constitution du 4 octobre 1958. (s. f.). Journal officiel de la République française. Recuperado 31 de agosto de 2021, de <https://www.legifrance.gouv.fr/>

Diarios de Sesiones. (s. f.). [Text]. Parlamento del Uruguay. Recuperado 6 de septiembre de 2021, de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diarios-de-sesion>

Documentos y Leyes. (s. f.). [Text]. Parlamento del Uruguay. Recuperado 27 de agosto de 2021, de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes>

Dr. Rodrigo Ferrés. (s. f.). *PROYECTO LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN.* Lacallepou.uy. <https://lacallepou.uy/anteproyectoLUC.pdf>

LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN INGRESÓ AL PARLAMENTO. (2020, abril 23). [Text]. Parlamento del Uruguay; Parlamento del Uruguay. <https://parlamento.gub.uy/noticiasyevenos/noticias/node/92824>

Ley N° 19889. (s. f.). Recuperado 30 de agosto de 2021, de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Los proyectos de ley de urgente consideración en Uruguay. (2020, enero 24). la diaria. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/1/los-proyectos-de-ley-de-urgente-consideracion-en-uruguay/>

Michel Debré, Conseil d'Etat, 1958, MJP. (s. f.). Recuperado 31 de agosto de 2021, de <https://mjp.univ-perp.fr/textes/debre1958.htm>