

En los años transcurridos desde 1967, si bien han habido censuras ministeriales que han sido observadas por el presidente y que, mantenidas, han determinado la renuncia del ministro censurado, no se ha llegado nunca a la disolución de las cámaras y a la celebración de nuevas elecciones. El sistema de censura simplificada que había establecido la carta de 1952, sin posibilidad de disolución del Parlamento y, naturalmente, sin responsabilidad política ante la Asamblea General de los miembros del Consejo Nacional de Gobierno, objeto de encontradas opiniones, no llegó a funcionar. El de la carta de 1966, pese a su complejidad, fue puesto en marcha y permitió llegar a la censura ministerial. Demostración, una vez más, de que este tipo de instituciones funciona en base a la realidad política que hoy, en el Uruguay, por la distribución de las fuerzas parlamentarias y por la influencia de otros factores, hace posible, por lo menos formalmente, la puesta en práctica efectiva de la responsabilidad política de los ministros. La previsión constitucional de la eventualidad de disolución del Parlamento, cuya inexistencia en la carta de 1952 no llegó a afectar realmente el equilibrio de los poderes, es hoy, y lo ha sido en los años posteriores de 1966, un importante elemento para impedir o dificultar el ejercicio eventualmente irresponsable de las competencias parlamentarias respecto de la responsabilidad política de los ministros.

En un intento de acelerar el procedimiento parlamentario, ante la experiencia negativa de los años anteriores a 1966 en que las cámaras habían demostrado una extrema lentitud e incluso una evidente reticencia para considerar proyectos de ley remitidos por el Poder Ejecutivo, se estableció un sistema especial que permite enviar a la Asamblea General proyectos "con declaratoria de urgente consideración" (artículo 168, numeral 7). Estos proyectos deben ser considerados en los plazos que la Constitución determina y si en esos lapsos no han sido expresamente desechados o se ha sancionado un proyecto sustitutivo, se tendrán por sancionados.

La reforma no ha dado todos los resultados que se esperaron de ella; sin embargo, respondía a una necesidad. Pese a las críticas que han hecho algunos sectores, es éste un procedimiento que permite legislar, constitucionalmente, en cualquier materia propia de la ley ordinaria y que sin coartar ninguna posibilidad de razonable discusión parlamentaria, que puede ejercerse plenamente en los plazos fijados por la Constitución, puede impedir los proyectos de ley de especial importancia en las comisiones o en el plenario de las cámaras.

Ya señalamos que la principal reforma, desde el punto de vista po-

lítico, fue la vuelta de un régimen unipersonal, con un Poder Ejecutivo ejercido por el presidente de la República, elegido directamente por el Cuerpo Electoral, que debería actuar con el ministro o ministros o con el Consejo de Ministros.

El sistema sigue las características del establecido en 1934 en cuanto a la actuación de los Ministros; pero, como en 1942, la Constitución de 1966 no impone la coparticipación obligatoria en la distribución de los ministros. La cuestión es dejada al libre juego político.

El presidente y el vicepresidente durarán cinco años en sus funciones y no podrán ser reelectos, debiendo, para volver a desempeñar esas funciones, haber transcurrido cinco años desde la fecha de su cese.

La no reelección ha sido un criterio invariablemente afirmado en nuestro derecho constitucional desde 1830 (Constitución 1830: artículo 75; Constitución 1918: artículo 73; Constitución 1934: artículo 150; Constitución 1952: artículo 150).

Con respecto a los ministerios, se aumentó su número a once. Sus competencias y atribuciones serán fijadas por ley; pero se prevé que puedan ser redistribuidas por el presidente de la República en Consejo de Ministros.

En lo que respecta a la coparticipación referida a la integración de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados, se dispone que serán designados por el presidente de la República, en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas, por un número de votos equivalente a tres quintos de los componentes. Si la venia no fuera otorgada dentro del término de sesenta días, el Poder Ejecutivo podrá formular propuestas nuevas o reiterar su propuesta anterior, y en este caso deberá obtener el voto conforme de la mayoría absoluta de los integrantes del Senado. Se prevé, asimismo, que la ley, por mayoría especial, podrá establecer otro sistema de designación.

Este régimen modificó sustancialmente el sistema de la carta de 1952 y se basó en el deseo de mejorar el nivel técnico y profesional de los integrantes de los directorios, de no subordinarlos en su designación a un acuerdo político y de no hacer preceptiva la coparticipación en su integración.

La fórmula actual, en cuanto a la mayoría exigida, es igual a la de 1942; pero facilita la tarea del Poder Ejecutivo, ya que fija un plazo dentro del que, si las venias no son otorgadas por esa mayoría, cabe

la posibilidad de reiterarlas y obtener el acuerdo por la mayoría absoluta, es decir, por un número menor de los tres quintos.

En un intento para limitar la burocracia que había sido uno de los resultados de las administraciones estatales autónomas, se estableció que los directorios rentados de los servicios del dominio industrial y comercial del Estado se compondrían de tres a cinco miembros, según lo estableciera la ley en cada caso; se disminuía, de tal modo, el número de cinco o siete previsto por la carta de 1952. Asimismo, se estableció que la ley, por mayoría especial, podría disponer que los servicios descentralizados estuvieran dirigidos por un director general. Se revisó así el principio de la dirección colegiada de los servicios descentralizados, que se había mantenido incommovible en el derecho constitucional uruguayo.

El concepto de la descentralización administrativa fue precisado para evitar las aberraciones a que se había llegado bajo la práctica de las constituciones anteriores.

Se mantuvo la prohibición de que ciertos servicios pudieran ser descentralizados en forma de entes autónomos; pero se agregó que los “diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado tendrán el grado de descentralización que fija la Constitución y las leyes que se dictaron con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara”, con lo que se hizo posible que la ley determine el grado de descentralización de los diversos entes y pueda graduarla y/o limitarla, en función de diversas consideraciones, por ejemplo, la necesidad de coordinación de la política económica general.

De la misma forma, y para evitar excesos que se habían cometido bajo la vigencia de la Constitución anterior, se dispuso que “en la concertación de convenios entre los Consejos o directorios con organismos internacionales, institutos o Gobiernos extranjeros, el Poder Ejecutivo señalará los casos que requerirán su aprobación previa, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Poder Legislativo”.

Se precisó y reguló la eventual participación del Estado en actividades industriales, agropecuarias o comerciales privadas, ampliando el texto anterior que sólo se refería a la admisión de capitales privados en la Constitución o ampliación del patrimonio de los entes autónomos y servicios descentralizados.

Se crearon dos nuevos entes autónomos: el Banco de Previsión Social, “con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social”.

Se acentuaron los contralores sobre la gestión y la conducta de los directorios y de los directores.

Así, en el artículo 197 se precisó que cuando el Poder Ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión de los directorios, podrá disponer la suspensión de los actos observados. Si las observaciones no son atendidas, el Poder Ejecutivo dispondrá las rectificaciones, cesantías o remociones que considere el caso, comunicándolas al Senado, que decidirá en definitiva. En el régimen anterior, el Poder Ejecutivo sólo podía hacer propuestas al Senado, que debía decidir por mayoría especial.

En el artículo 198 se agregaron dos incisos, previendo el reemplazo interino de los directores para cuya destitución se ha solicitado la venia del Senado y se estableció que las remociones y destituciones previstas en los artículos 197 y 198 no darán derecho a recurso alguno ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En el capítulo relativo a los servicios docentes del Estado se mantuvo la redacción del artículo 204 de la carta de 1952, con el solo agregado de un inciso, asignando a la ley "la coordinación de la enseñanza".

En lo relativo a la hacienda pública, manteniéndose el principio de presupuestos por periodo de gobierno, con rendición de cuentas y posibles modificaciones anuales y el criterio de que el Poder Legislativo no puede efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos, se modificó lo relativo a la estructura presupuestal y se precisaron y limitaron las facultades del Parlamento.

Se creó la Oficina del Planeamiento y Presupuesto, que depende directamente de la presidencia de la República.

El artículo 236, manteniendo el régimen de designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia por la Asamblea General de dos tercios de votos del total de sus componentes, que se encontraba en las constituciones de 1934 y 1952, establece para el caso de que dentro de los noventa días la Asamblea no provea las vacantes, un régimen de designación automática en favor del miembro de mayor antigüedad en el cargo de los tribunales de apelaciones y, a igualdad de antigüedad en tal cargo, por el que tenga más años en el ejercicio de la judicatura o del Ministerio Público y Fiscal. Igual régimen se aplica para los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En los gobiernos departamentales se sustituyen los consejos por in-
tendentes, elegidos por el Cuerpo Electoral Departamental; durarán cinco años en sus funciones y podrán ser reelectos por una sola vez. (artículo 266).

No es fácil hacer un juicio equilibrado y ecuánime sobre la Constitución de 1966. En verdad, la mayoría de las reformas que introdujo respondían a necesidades evidentes. Sin embargo, los defectos y carencias que se señalaban entonces en la vida política y en la gestión gubernamental no podían ser automáticamente corregidos con enmiendas constitucionales del tipo de las aprobadas en el plebiscito de noviembre de 1966. Era necesario que, además y fundamentalmente, cambiaran las costumbres políticas y se efectuara un intenso proceso de modernización en las estructuras políticas y partidarias. Y ello fue lo que no ocurrió.

XII

En realidad, la Constitución de 1966 se aplicó en tres momentos esencialmente distintos, con carácter político absolutamente diferentes.

Entre 1967 y 1973 se aplicó en un periodo de relativa normalidad jurídica, en gobiernos regularmente elegidos en las elecciones de 1966 y 1971.

Entre 1973 y 1985, durante la larga dictadura, la Constitución de 1966 fue sólo un residuo, un texto invocado y vigente sólo en parte, sobre el que se superponía la estructura “institucional” del gobierno *de facto* y la realidad de un poder autoritario e ilimitado.

Después del 10. de marzo de 1985 —y como resultado de las elecciones de noviembre de 1984—, la Constitución de 1966 ha retomado vigencia plena y una nueva etapa política democrática se ha abierto en el Uruguay.

Comenzaremos por exponer algunos elementos de juicio sobre la aplicación de la Constitución de 1966 entre 1967 y 1973.

Los años posteriores a 1966 fueron años de crisis política en los dos partidos tradicionales, que se venían manteniendo, ya desde antes, como estructuras electorales, con un carácter esencialmente histórico y tradicional, sin mayor unidad de acción ni pensamiento político propio, limitándose a acumular los votos de sus diferentes candidatos y facciones. Los dos partidos históricos, en efecto, se mostraban, al parecer, incapaces de renovarse y nutrirse con el nuevo contenido que los tiempos exigían. Pese a esto, seguían contando con un amplísimo apoyo popular, ya que la ciudadanía se aferraba todavía a ellos con esperanza.

Estos años fueron, asimismo, años de acentuación extrema de la crisis económica y social, de esa larga y aguda crisis que se inició ya antes de las elecciones de 1958, con descenso del nivel real de vida del uru-

guayo medio; de crisis intelectual y moral y de pérdida de fe y de confianza en el futuro; años en que todo uruguayo pensaba con nostalgia en el pasado y con tristeza en el presente. Fueron los años en que apareció el movimiento subversivo, la guerrilla urbana, los tupamaros, el llamado "Movimiento de Liberación Nacional". El proceso de su iniciación y de sus primeras acciones se remonta a 1962-1963; pero verdaderamente el Uruguay recién tomó conciencia de su existencia en 1967. Es imposible intentar comprender este movimiento, fuera del marco de la crisis nacional uruguaya, que fue, en cierta forma, causa del mismo. Pero, de igual modo, la guerrilla tupamara no puede explicarse fuera del cuadro latinoamericano, de la influencia ideológica de movimientos más o menos similares, que habían aparecido y se habían desarrollado en América.

Si la relativa decadencia del país en esos años podía explicar el complejo proceso de aparición de este movimiento, nada justificaba el hecho de que fuera justamente en un Estado formalmente democrático, que admitía y respetaba la libertad y la disidencia y que hacía posible la plena participación electoral, donde iba a fructificar la violencia política, a través de la guerrilla urbana, que apareció y se desarrolló en el Uruguay en un proceso en el que no se dio el tradicional esquema: represión-violencia-represión. En efecto, la represión y la adopción de enérgicas medidas de defensa del régimen democrático, fueron muy posteriores a la aparición de la guerrilla, que empezó a actuar y a realizar sus primeras operaciones en un Estado con un gobierno prácticamente inerte, sin efectivos policiales preparados para ese tipo de acción y con fuerzas armadas reticentes a intervenir.

No obstante, la larga crisis económica y la inoperancia para sacar al país de la situación, al parecer sin perspectivas, en que se debatía, creaban un estado de espíritu proclive al surgimiento de movimientos del tipo del que apareció. La conciencia de vivir en un periodo de decadencia económica, la falta de voluntad y de energía para encarar la recuperación, la convicción de que las estructuras políticas vigentes eran incapaces de impulsar el desarrollo requerido, fueron los elementos que crearon el confuso ambiente de tristeza, decepción, abatimiento y desconfianza en medio del que surgió y se desarrolló el movimiento tupamaro.

La guerrilla tupamara no fue nunca popular en el Uruguay, manteniéndose siempre como un movimiento sostenido por una pequeña "élite", extraída fundamentalmente de algunos sectores de la clase media. Este extremo señalaba su ineludible derrota. Sin el apoyo popu-

lar, sin profundas raíces en las masas, un proceso revolucionario como el pensado por los tupamaros no podría jamás realizarse. El valor y la importancia de una “élite” revolucionaria es innegable; pero una vanguardia revolucionaria que es, antes que otra cosa, un modelo dinámico de organización, no puede sustituir a las masas ni establecer, por sí, arbitrariamente las formas totales de la acción.

Lo que podríamos llamar su programa o ideario, difícil de situar doctrinariamente, tuvo un contenido vago, sin fórmulas concretas, que provenía de orígenes muy diversos. Se contentaba, en general, con una apelación genérica a la justicia, a la lucha contra la oligarquía y el imperialismo, a la afirmación de un difuso nacionalismo y a la crítica de la inoperancia de las formaciones políticas tradicionales. Pero lo fundamental no era este contenido, que podía ser compartido por amplísimos sectores de la sociedad uruguaya, sino el método de acción política, el recurso irreducible a la violencia que patrocinaba y los procedimientos adoptados para la lucha revolucionaria. Con la acción se suplía la indefinición ideológica y se hacía posible la aglutinación de esfuerzos de diversos orígenes y discímil procedencia.

La población permaneció ajena, primero indiferente, luego aterro- rizada y finalmente resuelta a combatir al “Movimiento” con las armas. Esta actitud pudo ser el resultado de un cierto conservadurismo de la sociedad uruguaya, de su deseo de paz y de orden, de su nostalgia de un pasado que se añoraba; pero también fue la evidente consecuencia de la profunda adhesión del país a las soluciones democráticas, de su solidaridad con el régimen constitucional y de su convicción de que el triunfo de los grupos guerrilleros habría de significar la instauración de un Estado esencialmente totalitario en el que, finalmente, la discrepancia ideológica dejaría de existir y el pluralismo democrático habría de ser radicalmente excluido.

La aplicación de la nueva Constitución en estos años posteriores a 1966, tan distinto al país al que se habían aplicado las constituciones de 1918, 1934, 1942 y 1952, debía ser así, necesaria e irremediamente compleja y difícil. Se habrían de crear situaciones nuevas, que, a su vez, habrían de provocar actitudes esencialmente diferentes de las que en el pasado habían constituido la tradición político-constitucional del Uruguay.

La lucha contra la guerrilla era imposible que fuera realizada exitosamente con los procedimientos policiales tradicionales. Pese a que se mantuvo la continuidad constitucional, pese a que los institutos que utilizó el gobierno (medidas prontas de seguridad, suspensión de

las garantías individuales, estado de guerra) estaban previstos en la Constitución, a que el Parlamento aprobó o toleró la acción del Ejecutivo, a que el Poder Judicial y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo siguieran actuando con la más completa independencia formal, no hay duda de que la idea del Estado de derecho, tal como se le concibió durante largos años en la República, se alteró profundamente.

En estos años se estructuró el fatal proceso que llevó finalmente al golpe de Estado de 1973.

La lucha contra la subversión, dirigida por las fuerzas armadas a partir del Decreto del 9 de septiembre de 1971 permitió, en los primeros siete meses de 1972, poner fin, prácticamente, a la actividad guerrillera en todo el territorio del país. Desde un punto de vista militar el movimiento tupamaro fue vencido y su actividad, o por lo menos la manifestación externa de su acción, dejó de existir.

La derrota de la guerrilla tupamara fue fundamentalmente la consecuencia de los comicios de noviembre de 1971, de la masiva y entusiasta expresión popular que de ellos resultó a favor de las soluciones normales fundadas en la libre, democrática y pacífica expresión de la voluntad y, asimismo, de la acción represiva excepcionalmente eficaz de las fuerzas armadas.

Pero las elecciones de 1971, en las que triunfó nuevamente el Partido Colorado, llevaron a la presidencia de la República a un hombre, Juan Ma. Bordaberry, sin tradición política y sin convicción ni fe democrática.

Lo ocurrido en estos años acentuó el decaimiento en los partidos políticos y con su actividad se debilitó la fe en la gestión de los cuerpos legislativos y se adormeció la sensibilidad frente a los problemas de los derechos humanos. Las fuerzas armadas, sobre las que reposó la responsabilidad de la lucha contra la subversión, influidas por la doctrina de la seguridad nacional, abandonaron abiertamente su tradicional posición de respeto al orden constitucional y político y adquirieron un nuevo concepto de su misión, que se proyectó en su forma de actuar ante los grandes problemas nacionales y en su voluntad de hacerse oír y de influir en el proceso político, económico y social de la República.

El 27 de junio de 1973 se decretó por el presidente de la República la disolución del Parlamento y de las juntas departamentales. Nada justificaba esta acción, que violaba de manera flagrante el sistema constitucional.

Los banales, absurdos e hipócritas argumentos seudojurídicos con

que se pretendió justificar el golpe de Estado, hacen hoy sonreír con tristeza.

Pero esa acción del presidente de la República —aislado políticamente, sin apoyo expreso de ningún partido, aunque hubieron grupos que le fueron favorables, que actuaba influido y condicionado por las fuerzas armadas envenenadas por la doctrina de la seguridad nacional e imbuidas de una prepotencia y de un desprecio por los principios constitucionales que nunca se había conocido en el Uruguay— daba inicio a uno de los periodos más tristes y lamentables de la historia institucional y política de la República.

XIII

Las elecciones del 25 de noviembre de 1984 marcaron el fin del oscuro periodo, iniciado con el golpe de Estado de 1973, en que el Uruguay fue sometido a una dictadura militar que significó la negación de todas tradiciones democráticas de la República, la desaparición del Estado de derecho, la destrucción económica y el empobrecimiento social del país.

Este golpe de Estado rompió con la historia democrática del país e instauró una dictadura militar —que se pretendió disimular bajo el rótulo de proceso cívico-militar— que por primera vez en la historia del Uruguay quiso ser no sólo una realidad de poder al margen del sistema constitucional, sino que deseó imponer, aunque sin coherencia ni unidad sistemática, un pensamiento y una filosofía reaccionarios, negadores de los derechos humanos, de la soberanía nacional y de todo lo que, ideológicamente, había constituido la esencia de nuestro desarrollo político, republicano y democrático desde 1811. Fundado en teorías ajenas al Uruguay —como la de la seguridad nacional—, e imbuido de odio y resentimiento contra la “política” y los partidos políticos, desconocedor de la historia de la República, el régimen fue una absurda mascarada, pero trágica y dolorosa.

Desde el punto de vista constitucional, aunque nunca se derogó o abrogó globalmente la Constitución de 1967, se modificó sustancialmente por el injerto de dieciocho “actos institucionales”, verdaderos engendros jurídico-políticos por medio de los cuales el Poder Ejecutivo *de facto*, que se había atribuido las competencias del Poder Constituyente, alteró en aspectos esenciales la estructura democrática institucional de la República.

No tiene ya sentido analizar cada uno de esos actos institucionales

y describir en detalle el régimen constitucional que establecieron. Sólo cabe decir que formalmente fueron el resultado de decisiones del Poder Ejecutivo *de facto*, que se atribuyó el Poder Constituyente, que jamás fueron sometidos a aprobación popular plebiscitaria y que, en realidad, fueron la expresión del poder absoluto e ilimitado de las fuerzas armadas.

Sin Parlamento, con un Consejo de Estado destinado a sustituirlo, integrado por adeptos designados a “dedo” por el gobierno *de facto*, con un Poder Judicial dependiente y sumiso, sin contralores de ninguna naturaleza, utilizando la represión, la violencia y la tortura como formas de atemorizar al país, esos actos institucionales eran sólo la máscara externa de la realidad de un poder arbitrario que no conocía ni aceptaba ninguna limitación jurídica en su acción.

La lectura de estos “actos institucionales” hoy nos asombra, estremece y avergüenza, ya que además de que disponen en su parte resolutive, afirman en su parte expositiva criterios que niegan radicalmente toda la concepción democrática constitucional de la República. En base a ellos se elaboró una legislación —inconcebible para los uruguayos, incompatible con la filosofía y los principios de la Constitución y negadora de toda la tradición institucional y política de la nación—, que en muchos de sus textos más relevantes habrá de constituir un imborrable baldón para la historia del Uruguay y un triste y lamentable paréntesis en el proceso de la evolución legislativa del país.

Esta legislación, además, desde el punto de vista formal, constituyó una anacrónica maraña, en la que coexistieron las denominaciones de “decretos leyes”, “leyes”, “leyes especiales” y “leyes fundamentales”, creando un caos normativo desconocido en la historia constitucional del Uruguay, que al retornarse a la democracia y a la razonabilidad, ha obligado a adoptar complejas —y naturalmente discutibles— medidas de declaración de nulidad, derogación y/o suspensión, que no ha podido resolver aún todos los problemas planteados.

Pero la realidad fue incluso más allá de toda esa absurda construcción jurídica, y el fenómeno de un poder arbitrario, incontrolado y discriminatorio, hizo pasar al pueblo uruguayo por una inédita y traumática experiencia política que, por la historia de la República y por sus tradiciones cívicas, parecía imposible que pudiera acaecer.

El régimen dictatorial, cuerpo extraño a la estructura política del país, absolutamente incompatible con el querer y el sentir del pueblo, sólo pudo subsistir por el empleo de la fuerza, mediante la imposición de un sistema fundado en el terror y la coacción. Pretendió que se

adoptara en 1980 una Constitución destinada a perpetuar, bajo algún ropaje jurídico, el sistema instaurado en el 73.

Pese a la presión oficial, a la propaganda distorsionante y de haberse realizado un plebiscito bajo las normas impuestas por un gobierno dictatorial, el pueblo repudió el proyecto constitucional, y en un plebiscito, el 57.9% de los votantes rechazó el texto elaborado y patrocinado por el gobierno. Este plebiscito, gran derrota de la dictadura, marcó el resurgir de la vida política en el Uruguay, que pese a las proscipciones y a las persecuciones, tuvo otro momento histórico en 1982, con las elecciones internas para elegir las autoridades de los partidos políticos entonces autorizados.

La crisis económica, el repudio popular, el hastío, el agotamiento de la pretendida "ideología" del "proceso" (mezcla de resentimientos, reaccionarismos, ignorancia, supervivencias fascistas y miedo a la democracia y al cambio, a la libertad y al progreso), el aislamiento internacional y, sobre todo, la absoluta incompatibilidad de la dictadura con el país, fueron las causas que en 1984 llevaron a su disolución progresiva, como prólogo ineludible a su desaparición. El renacimiento de la vida política y por el reencuentro del país con su tradición democrática, borraron todos los residuos del régimen dictatorial que en once años de ejercicio absoluto del poder no dejó, por su misma naturaleza y caracteres, nada como herencia ideológica o cultural. Ni un solo cambio se produjo en la forma de vida y en el sistema tradicional de la República. Fue un cuerpo extraño que, para bien, no pudo alterar ninguno de los elementos esenciales del ser nacional. Pasó sin dejar huella, aunque las enseñanzas que resultan de este periodo y los sufrimientos derivados de las masivas, graves y reiteradas violaciones de los derechos humanos en que incurrió, son extremos que estarán siempre presentes en el futuro.

La etapa final de la dictadura y el inicio del proceso hacia la restauración democrática comenzó con el "Acuerdo" logrado entre los comandantes en jefes de las Fuerzas Armadas y los representantes del Partido Colorado y de la Coalición Política "Frente Amplio". Este "Acuerdo", consecuencia de largas negociaciones previas, muchas de ellas frustradas, hizo posible que se dictara el Acto Institucional N° 19, que abrió el camino para que se realizaran las elecciones del 25 de noviembre de 1984 y se estableciera, a partir del 1° de marzo de 1985, un gobierno constitucional y democrático.

El "Acuerdo", en el que no intervino el Partido Nacional, cuyo líder Wilson Ferreira Aldunate estaba proscripto y en prisión (de la que

sólo saldría al ser liberado días después de las elecciones), posee elementos negativos y criticables, que se reflejan directamente en el contenido, muy objetable en varios aspectos, del Acto Institucional No. 19 del 15 de agosto de 1984. Pero no hay duda que el Acuerdo y el Acto Institucional que fue su consecuencia hicieron posible que el proceso electoral pudiera cumplirse y que el pueblo se pronunciara en libertad, en un acto electoral, el del 25 de noviembre de 1984, que, en sí mismo, fue ejemplar e inobjetable.

Los elementos negativos de ese "Acuerdo" y de ese Acto Institucional, las proscripciones subsistentes, el mantenimiento de las limitaciones a ciertas libertades, las inicuas detenciones de algunos líderes políticos y la continuación de procesamientos y condenas irregulares pronunciadas por la justicia militar, no impiden comprender, en perspectiva histórica, que el "Acuerdo" abrió el camino para poner fin a la dictadura.

Las elecciones uruguayas del 25 de noviembre de 1984, con una muy alta participación, dieron el triunfo al Partido Colorado, con un 38.63% de los votos emitidos, seguido del Partido Nacional con un 32.88% y del Frente Amplio (coalición de la Democracia Cristiana, Comunistas, Socialistas e Independientes), con un 20.43%.

No tiene ya sentido analizar qué es lo que resta, jurídicamente, del Acto Institucional No. 19. En noviembre de 1985 efectué ese análisis en un estudio para el III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Hoy la cuestión está en gran parte superada y puede decirse que, pese a que subsisten elementos políticos y fácticos que demuestran que el gobierno se encuentra realmente en la etapa final de proceso de transición hacia la plena constitucionalidad democrática, jurídicamente la Constitución de 1966 está vigente en su integridad y nada resta de las modificaciones y alteraciones resultantes del Acto Institucional No. 19 y, por aplicación de él, de elementos residuales de algunos de los anteriores actos institucionales.

Lo ocurrido en la República entre 1973 y 1985 es un ejemplo, de alta importancia docente, de la necesidad de preservar siempre, mediante una lucha diaria, la democracia y la libertad; de no considerar nunca que estos valores están definitivamente adquiridos y son inmovibles; de comprender los trágicos peligros, y contradictorios efectos de los movimientos subversivos del tipo de los que asolaron al Uruguay entre 1969 y 1972, y de la fuerza decisiva de la voluntad del pueblo de restablecer la democracia, simbolizada en el retorno a la vigencia de la Constitución arrasada por la dictadura. La tradicional "vocación democrática" del pueblo uruguayo pudo finalmente, luego de los oscuros años de

la dictadura, imponerse y el país fue así capaz de retornar a la gran línea de su desarrollo histórico.

La Constitución retomó, de tal modo, su significado más alto: el de ser no sólo un conjunto de normas situadas en la cúspide normativa del orden jurídico estatal, sino el de simbolizar las aspiraciones democráticas del pueblo y construir la bandera de la lucha por el progreso, el desarrollo y por la convivencia pacífica de todos, en un orden de libertad y justicia.

La vuelta a la Constitución de 1966 —que no es ni puede considerarse que sea un texto perfecto y que habrá de ser modificado en el futuro de manera democrática, en otras circunstancias políticas, de acuerdo con los procedimientos de reforma que la propia Constitución establece—, ha sido el retorno a la democracia en el Uruguay.

XIV

En setenta años de evolución constitucional, el Uruguay ha tenido cinco constituciones (1918, 1934, 1942, 1951 y 1966) y tres golpes de Estado (marzo 1933, febrero 1942 y junio 1973). Dos de estos golpes significaron sólo una quiebra momentánea de la continuidad constitucional y fueron el prólogo de reformas constitucionales aprobadas plebiscitariamente por el pueblo. El tercero abrió un periodo *de facto* de once años, que se tradujo en una ruptura radical con la tradición y con los principios del país. Su fin no trajo como consecuencia la adopción de una nueva Constitución, sino en la vuelta de la carta de 1966, como símbolo del retorno a una Constitución democrática, adoptada en su momento por el pueblo en un libre pronunciamiento plebiscitario.