

## EL CONTROL DEL PODER Y LA DEMOCRACIA. REFLEXIONES GENERALES. EL CASO URUGUAYO

Héctor GROS ESPIELL

*Il faut que par la force des  
choses, le pouvoir arrête le pouvoir*

MONTESQUIEU

SUMARIO: I. *El poder y los regímenes políticos.* II. *El ejercicio del poder y de la legitimidad.* III. *El control del poder y la democracia.* IV. *Formas del control del poder necesarias en la democracia.* V. *La democracia, el control del poder y la experiencia histórico-política uruguaya.* VI. *La experiencia uruguaya sobre el control del poder.*

### I. EL PODER Y LOS REGÍMENES POLÍTICOS

1) La forma adecuada y eficaz de lograr el real y efectivo control del poder<sup>1</sup> constituye el tema determinante para permitir la existencia de un sis-

<sup>1</sup> La bibliografía sobre el tema del poder es enorme y prácticamente inagotable. Un resumen actual se encuentra en el trabajo de Bernard Guillemin (“pouvoir et contre pouvoir”), en la *Encyclopedia Universalis*, t. 18, París, 1992, pp. 851-853. Pero de todos modos, pese a la imposibilidad hoy de dar una reseña bibliográfica tolerablemente completa, es necesario recordar, con el peligro de caer en injustos olvidos, a Maquiavelo, Montesquieu, Benjamín Constant, Tocqueville y Max Weber. Véase, en especial: Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998; México, Porrúa, 2000; Baurriccaud, F., *Esquisse d’une théorie de l’autorité*, París, PUF, 1961; B. De Jouvenel, *Du pouvoir: histoire naturelle de sa croissance*, Genève, 1947; Merriam, C. E., *Political Power*, Nueva York, 1934; March, J. G., *The Power of Power*, N. J. 1966; Lapierre, J. W., *Essai sur le fondement du pouvoir politique*, París, GAP, 1968; Weber, Max, *Economie et société*, t. I, París, Plon, 1971; Peces-Barba, Gregorio, *Ética, poder y derecho*, México, 2000.

tema político justo, lo que en nuestro tiempo significa la existencia de verdaderos y legítimos regímenes democráticos.

El poder, que existe siempre en toda comunidad, constituye en el caso de esa forma política específica que es el Estado, uno de sus elementos constitutivos, junto con la población —es decir, el elemento humano— y el territorio —que es la base física—. Es ese poder, caracterizado en el Estado por ser soberano, que se ejerce, en principio, sobre una población, en un territorio determinado.

Todo poder tiende siempre a expandirse y a desbordarse en su aplicación y ejercerse cada vez con más efectiva intensidad. Este carácter naturalmente expansivo, que lo conduce a intentar sobrepasar los límites fijados, a abatir las vallas establecidas y a profundizar su incidencia, constituye algo consustancial con la idea misma y con la naturaleza del poder.

Son estos caracteres, inseparables de su ser, los que generan la consecuencia de que todo poder tenga un elemento insito de corrupción, y que cuando el poder sea absoluto, por no encontrarse limitado ni controlado, el efecto corruptor pueda ser absoluto. La rotunda e histórica afirmación del jurista inglés Lord Acton, de que “Todo poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”, es una verdad política e histórica, verdadera siempre, tanto ayer como hoy.

Esto es así en todos los regímenes políticos, porque el desborde y el abuso del poder, aunque tenga formas distintas, existen siempre, aunque en diferente grado, en todos los regímenes políticos, sean no democráticos o democráticos. Pero en la democracia el peligro es menor, y existen eficaces posibilidades de control y de limitación de la arbitrariedad del poder.

El tema es hoy particularmente interesante en la democracia, cuyo objetivo es lograr el control y la limitación del poder, incluso, cuando éste tenga origen legítimo, para que no pueda ser posible —o por lo menos para disminuir al máximo razonable— el efecto negativo, siempre posible, del ejercicio del poder, cuando actúa afectando a la libertad, sobre la voluntad del pueblo, expresada electoralmente y sobre la persona humana, su dignidad y sus derechos.

2) El poder —en cuanto fenómeno sociopolítico existente en toda comunidad, y en especial, con el carácter de soberano en el Estado— se manifiesta, expresa y se ejerce por seres humanos.

Son los hombres, encarnación visible e ineludible del poder social y político, por medio de los cuales éste siempre necesariamente se mani-

fiesta, los que pueden abusar de él y ultrapasarse los límites destinados a impedir su eventual desborde y falta de control.

De aquí que el problema del control del poder resulta ser, finalmente, el problema del control personal de los que, en cuanto seres humanos, detentan y ejercen ese poder.

3) El poder del Estado se ejerce a través del derecho, ya sea por la vía de actos jurídicos de diferente naturaleza y jerarquía, así como también por hechos, de acciones humanas de agentes estatales cuyas conductas se imputan jurídicamente del Estado.

4) Naturalmente, encaro aquí sólo el fenómeno del poder que emana del Estado.

Pero el poder como tal es algo más general, e incluye todas las expresiones del mismo, incluso las no estatales; es decir, el poder que no tiene un origen étático. Estas manifestaciones o expresiones del poder no estatal, fácilmente identificables en el seno de toda sociedad, y por ende, en el Estado, como por ejemplo entre otros casos posibles, el poder de los grupos religiosos e Iglesias, el poder de sectores militares, económicos, sociales, obreros o patronales, no puede desconocerse, pero no debe confundirse con el poder del Estado, único que constituye aquí el objeto de nuestra atención.

5) Por eso hay que tener en cuenta que el poder no es sólo un fenómeno sociológico y político. Es también un elemento existente en lo humano, en la conducta del ser y en lo individual, de carácter intelectual y psicológico, que radica en toda persona humana. La voluntad de poder, aunque expresada en diferentes formas, dirigida a distintos objetivos y poseedora de desiguales intensidades, existe siempre en la naturaleza humana.<sup>2</sup>

Este elemento no puede dejarse de lado al analizar la cuestión de la necesaria limitación y control del poder social y político en el Estado, especialmente cuando debe encararse el punto de los efectos y remedios del fenómeno de la personalización del poder.

6) El poder del Estado, ejercido en el marco del derecho, en los regímenes en los que existe un Estado democrático de derecho, constituye en

<sup>2</sup> Sin poderme extender a este respecto, es ineludible remitirme a Maquiavelo y a las páginas insuperables que ha dedicado en *El príncipe*, a la voluntad de poder y de dominación. Hace poco tiempo un libro, de particular agudeza, ha sido dedicado al estudio del poder en Maquiavelo (Balladour, Eduoard, *Machiavel en démocratie. Mécanique du pouvoir*, París, Fayard, 2006, pp. 15-27 y 137-139).

sí mismo un control necesario para el encauzamiento o el freno de los poderes de facto, emanados de grupos o instituciones no estatales que puedan existir y actuar, tanto en el interior como en el exterior del país.

## II. EL EJERCICIO DEL PODER Y LA LEGITIMIDAD

7) Poder no es necesariamente sinónimo ni de legalidad ni de legitimidad. El poder puede ser legal o ilegal, legítimo o ilegítimo.

Puede, en efecto, ejercerse con carencia de legalidad o con falta de legitimidad. En este último caso la ausencia de legitimidad puede considerarse sinónimo de la falta de “autoridad”, en su verdadero y trascendente sentido de *auctoritas*, que es lo que le da al poder su valor ético y jurídico y, en consecuencia, su legitimidad.<sup>3</sup>

8) El poder puede ser legítimo o ilegítimo por su origen (originario), pero además, aunque legítimo originariamente, puede devenir ilegítimo por su ejercicio injusto, irracional o inmedido.

La distinción entre legitimidad originaria e ilegitimidad superviniente,<sup>4</sup> ha sido siempre señalada en la doctrina política, desde el pensamiento griego, especialmente desde Aristóteles, pasando por la Edad Media, el Renacimiento y la Ilustración, hasta llegar, siempre vigente, a nuestros días.<sup>5</sup>

Pero, además un poder legítimo, ejercido por la autoridad estatal competente, formalmente correcto, puede estar viciado si se ejerce con una finalidad o un designio ilegítimo; es decir, si se ha emitido por una razón

<sup>3</sup> García Pelayo, Manuel, “Auctoritas”, *Idea de la política y otros escritos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 135-219; Gros Espiell, Héctor, “La legitimidad política de la Revolución y de la guerra civil de 1904”, *La Revolución de 1904: legitimidad e ilegitimidad. Actualización de una polémica*, Montevideo, Taurus, 2004, p. 235.

<sup>4</sup> La distinción entre tiranía *regitive*, es decir, superviniente, de la tiranía *acquisitive*, que es la adquisición ilegítima del poder sin derecho, por la violencia o el terror, ha tenido una aplicación muy significativa en la historia política de Occidente (Le Fur, Didier, *Charles VIII*, París, Perrin, 2006, p. 122).

<sup>5</sup> Chevalier, J. P., *Les régicides*, París, 1989; Blanchard, J., *Représentation, Pouvoir et royauté à la fin du moyen age*, París, 1995; Bastid, Paul, “Legitimité”, *Encyclopedia Universalis*, t. 9, París, 1968, pp. 869-871; Fernández Segado, Francisco, “Legitimidad”, *Diccionario electoral*, San José, IIDH-CAPEL, 1989; Gros Espiell, Héctor, *La legitimidad política de la Revolución y de la guerra civil de 1904*, cit., p. 235; Ferrero, Guglielmo, *Pouvoir, Soledí, Plon*, París-Nueva York, 1943, capítulo X (“Légitimité et prélégitimité”), XI (“La monarchie Légitime”) y XII (“La démocratie légitime”).

o un motivo irregular distinto del que se consideró y tuvo en cuenta al atribuirse la competencia a esa autoridad estatal. Es el fenómeno de la “desviación de poder” (*detournement de pouvoir*), que genera el efecto de viciar un acto de poder que formalmente podría considerarse legítimo.

### III. EL CONTROL DEL PODER Y LA DEMOCRACIA

9) El problema del control y de la limitación del poder no puede plantearse ni encararse su solución de igual manera en los regímenes no democráticos de carácter totalitario, autoritario y/o tiránico y en los sistemas democráticos.

En los primeros, el desborde del poder y su incontrol es consustancial con su ser. El poder ilimitado, sin la frontera de la libertad y del respeto de los derechos humanos, sin la existencia de un sistema constitucional dirigido a controlar y encauzar jurídicamente su ejercicio, es, precisamente, una de las características determinantes de la no existencia del principio democrático en un sistema político.

Por el contrario, en los regímenes democráticos el control y la limitación del poder están en la esencia misma de la naturaleza del régimen político. Toda la arquitectura de esos sistemas está orientada al logro de este control y de esta limitación.

Ningún órgano gubernamental en la democracia tiene competencias ilimitadas. Ningún órgano en este régimen puede pretender escapar al control y a las responsabilidades consiguientes. Toda la mecánica constitucional supone el respeto de esta idea, sobre la cual se han construido los modernos regímenes políticos.

Los grandes principios políticos aceptados hoy universalmente por las culturas humanas que en su rica diversidad coexisten hoy en el mundo son, justamente, formas de lograr, por medio del derecho, el control y la limitación del poder y la eliminación razonable de la arbitrariedad y de la injusticia.

10) El poder en la democracia no puede ser la consecuencia del ejercicio de la voluntad, sólo personal, de un gobernante o de un funcionario.

El poder es un concepto institucional y jurídico, ejercido, es cierto, a través de decisiones y acciones humanas, pero válido únicamente si es la expresión de lo que ha sido formado, emitido y ejecutado de acuerdo con la norma jurídica que lo habilita.

11) Histórica y políticamente uno de grandes enemigos de la democracia y del Estado de derecho ha sido, y es, el fenómeno de la personalización del poder. Este fenómeno es la consecuencia y la aceptación de la creencia de que el poder emana de un hombre que posee, por sí, algo propio, especial e individual, nacido de su persona no institucional ni jurídicamente, sino en cuanto tal.

Esta personalización del poder se ha encarnado en el curso de la historia bajo distintas formas, en diferentes ejemplos de sistemas antidemocráticos y totalitarios.

Pero además, se ha dado y se da contemporáneamente, dentro de algunos sistemas democráticos, una personalización del poder, fruto de negativos factores culturales, económicos y sociales. Este fenómeno, de especial gravedad política, ha de ser combatido por medios múltiples, diversos y convergentes, para que el poder, institucional y jurídico, controlado y limitado por el derecho, sea la única y válida expresión de la voluntad política del Estado, descartándose así el arbitrio personal irresponsable y la expresión incontrolada de la voluntad personalísima de un hombre.

12) La garantía efectiva de los derechos humanos, la existencia de regímenes electorales libres y justos, sin coacción ni fraude, un sistema de separación y equilibrio de los poderes del gobierno, un mecanismo que asegure el respeto de la superioridad de la Constitución y la responsabilidad, sin excepciones, por las consecuencias de la violación del derecho, son algunos de los elementos que, en los regímenes democráticos, deben existir para erradicar la existencia y el ejercicio del poder absoluto, ilimitado e incontrolado.

Todo ello, sin embargo, reconociendo la posibilidad de la existencia, múltiple y variable, de diferentes fórmulas posibles para establecer y hacer funcionar un adecuado sistema de control del poder.

Hay que convenir en que hoy uno de los temas capitales de la democracia para luchar contra la posibilidad de que ella sea sólo una palabra—capaz de cualquier contenido real—, se encuentra en que exista, efectiva y verdaderamente, un adecuado control del poder.

Si este control real no existe, no habrá democracia.

Por eso, podría decirse, sin temor a errar, que la democracia es el régimen político en que está asegurado el control del poder, de acuerdo con el bien común, consecuencia del imperio de la libertad y de la justicia.

13) Todo lo que antecede sólo tiene sentido, efectividad y eficacia si realísticamente se traduce, en lo fáctico, en el mundo de los hechos y en la verdad de la vida política.

Es por eso que todos los sistemas y mecanismos institucionales dirigidos a limitar y controlar el poder, únicamente tienen real significación cuando constituyen límites y controles no sólo existentes en lo normativo, sino además reales, vivos, actuantes y eficaces. Y para ello los controles deben poseer un poder real, un contrapoder, capaz de oponerse al poder. En los hechos, sólo el poder es capaz de frenar, y, en consecuencia, controlar al poder.

Por eso la rotación de los partidos políticos en el gobierno es esencial para que el control del poder sea real y efectivo. La permanencia indefinida de un solo partido político en el gobierno es un elemento negativo para las posibilidades de control efectivo del poder.

#### IV. FORMAS DEL CONTROL DEL PODER NECESARIAS EN LA DEMOCRACIA

14) La primera condición, el elemento inicial, del que puede resultar el control del poder, se encuentra en que este poder del Estado, que posee el carácter de soberano, no esté en manos, ni haya sido atribuido, ni sea ejercido, por un solo órgano, por una sola autoridad, por un solo individuo ni por un solo y único “poder del gobierno”.<sup>6</sup>

Este presupuesto está en la base de la exigencia necesaria, en todas sus posibles variantes y formas, de una multiplicidad de los poderes de gobierno y de su separación, racional y equilibrada. Sólo si tal multiplicidad y separación existe, jurídica y realísticamente, el control del poder étático es posible.

Montesquieu —él, pero no sólo él, en el siglo XVIII y ahora— ha expresado y fundado esta idea.

<sup>6</sup> La distinción entre “poder del Estado” —energía, fuerza y acción coactiva, soberana e irresistible— y “poderes del gobierno”, expresión usada para referirse al sistema orgánico a través del cual se expresa el poder estatal, o étático, a cada uno de los cuales corresponde el ejercicio predominante de una de las funciones del Estado (legislativa, ejecutiva, administrativa y judicial), ampliamente desarrollada por la doctrina, y que en el Uruguay tuvo un exponente brillante en Justino Jiménez de Aréchaga, en su *Teoría del gobierno* y en su obra *La Constitución nacional*, está en la base de lo que aquí se expresa.

Recordemos sus palabras, tan válidas ayer como hoy:

Lorsque dans le même personne ou dans le même corps, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté. "Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée des puissances législative et de l'exécutive".

"Tout serait perdu si le même corps ou le peuple, gardai les trois pouvoirs". Il faut que, par la force des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.<sup>7</sup>

Y, a mediados del siglo XIX, con plena validez actual, Alexis de Tocqueville en *De la démocratie en Amérique*, decía respecto de la inadmisibilidad de dar en el Estado a una sola autoridad el derecho a actuar sin "control":

Il n'y a donc pas sur la terre d'autorité si respectable en elle - même, ou revêtu d'un droit si sacré, que je voulusse laisser agir sans contrôle et dominer sans obstacles. Lors donc que je vois accorder le droit et la faculté de tout faire à une puissance quelconque, qu'on l'appelle peuple ou roi, démocratie ou aristocratie, qu'on l'exerce dans une monarchie ou dans une république, je dis: là est le germe de la tyrannie, et je cherche à aller vivre sous d'autres lois.<sup>8</sup>

15) Pero todo esto de nada serviría sin la libertad. Sin respeto efectivo de los derechos humanos, sin plena libertad de emisión y transmisión del pensamiento para todos, por todos los medios existentes, y sin libertad de buscar y recibir la información sin trabas ni impedimentos, todo lo demás, incluso la separación de los poderes del gobierno, no podría servir para el control efectivo del poder.

Finalmente, hay que concluir que el gran elemento necesario para el control del poder es la opinión pública, que sólo puede formarse, actuar con eficacia e incidir plenamente, si existe la libertad.

La opinión pública ejerce un control difuso del poder, que hoy se expresa a través de lo que se denomina "sociedad civil", en la que tienen una importante participación las organizaciones no gubernamentales.

<sup>7</sup> Montesquieu, *L'esprit de lois*, livre XI, chapitre VI ("De la Constitution de l'Angleterre"), *Oeuvres complètes*, II, Paris, La Pléiade-Gallimard, 1951, p. 397.

<sup>8</sup> Tocqueville, Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, chapitre VII ("De l'omnipotence de la majorité aux Etats Unis et de ses effets, tyrannie de la majorité"), *Oeuvres*, II, Paris, Gallimard, 1992, p. 289.

16) A este elemento inicial e ineludible deben —y pueden, en su múltiple diversidad— agregarse otras posibles formas de control del poder en los sistemas democráticos.

En primer lugar, los controles sobre el ejercicio de las competencias del cuerpo electoral —del pueblo en alguna terminología—, ya sea respecto de los actos de elección como de los de plebiscito y referéndum. El control de este ejercicio por medio de órganos jurídica y técnicamente capacitados, con competencias adecuadas —y política e intelectualmente independientes, a veces con adecuada participación de los partidos políticos— llámense tribunales o corte Electorales— es obviamente esencial en la democracia para el control general del poder.

En segundo término, los controles políticos a cargo del Poder Legislativo, que pueden ir, en su casi infinita diversidad, desde el control del gobierno en los sistemas parlamentarios, semiparlamentarios o semipresidencialistas, hasta todo lo que resulta del juicio político y otras formas de responsabilización que pueden darse en los regímenes presidencialistas. Para que el control parlamentario sea eficaz y efectivo puede ser imprescindible que exista una adecuada representación de las minorías en la integración del Parlamento. Pero además, hay que señalar que la representación de las minorías en los diversos órganos de control, en diferente forma, según los diversos casos y soluciones, teniendo en cuenta la distinta naturaleza y competencias de estos órganos, es siempre de significativa importancia para la eficacia del control del poder.

En tercer lugar, el ejercicio de la función legislativa por el Poder Legislativo, por el Parlamento, consecuencia de la “reserva de la ley”, que no puede ser objeto de la actividad normativa del Ejecutivo.

En cuarto término, el control de la ejecución presupuestal y financiera, por un órgano técnico e independiente, llámese tribunal o corte de cuentas.

En quinto lugar, el control de la constitucionalidad en las leyes o de los proyectos de ley ya sancionadas por el Parlamento, pero aún no promulgadas, a cargo sea de órganos especiales (cortes, tribunales o consejos constitucionales), del órgano supremo del Poder Judicial (corte suprema, suprema corte o supremo tribunal) o en general por los tribunales y juzgados integrantes del Poder Judicial.

En sexto término, el control de la regularidad jurídica de los actos emanadas del Poder Ejecutivo y de la administración, a cargo de tribunales especiales (por ejemplo, tribunal de lo contencioso administrativo),

de tribunales ordinarios o de órganos de denominación especial y competencias propias, como en ciertos países, el consejo de Estado.

En séptimo lugar, la existencia de instituciones, procedimientos o acciones, de diversa naturaleza, estructura y efectos de sus decisiones, para defender los derechos conculcados y asegurar su vigencia. Imposible enumerarlos todos aquí, pero es imposible no hacer una referencia al amparo, hoy de reconocimiento, existencia y aplicación tan general, fruto de una destacable capacidad de expansión, que le ha ido dando un reconocimiento casi universal.

Y por último, no se puede dejar de hacer referencia a la actual existencia de procedimientos de control del poder, para proteger los derechos humanos ante los abusos del poder, de carácter internacional, ya sean universales o regionales.

Estos procedimientos y acciones dirigidos a lograr el control del poder, en el marco del derecho internacional, se suman y complementan, con base en una necesidad que el mundo actual no puede desconocer, a los sistemas de control del poder existentes en el ámbito interno del Estado, previsto y regulado por el derecho nacional.

17) Como es fácil comprobar, la diversidad que presenta el derecho comparado en cuanto a los controles posibles del poder es enorme. Pero en esa casi infinita variedad de fórmulas, tanto los existentes en el interior del Estado como las exteriores, nacidas del derecho internacional, hay un elemento común: la voluntad de encontrar y la búsqueda para hallar y establecer el control, ya sea político o jurídico, interno o internacional, adecuado y eficaz del poder, para asegurar así la libertad, los derechos humanos y la democracia.

#### V. LA DEMOCRACIA, EL CONTROL DEL PODER Y LA EXPERIENCIA HISTÓRICO-POLÍTICA URUGUAYA

18) Lo dicho hasta aquí puede ser considerado como el presupuesto, el preámbulo, para encarar la reflexión sobre el tema del control del poder y de su relación con la democracia en el Uruguay.

Es lo que ahora intentaremos hacer.

El proceso democrático en el Uruguay, partiendo de la entrada en vigencia de la primera Constitución de 1830, no ha sido ni fácil ni ininterrumpido. Ha habido, es cierto, una línea general, de progreso, desarrollo

y afirmación de la democracia, pero con repetidas y tristes interrupciones, con retrocesos momentáneos, en ocasiones con violencias y violaciones de la libertad, del derecho y de la justicia, y con oscuros y negativos periodos, como el más reciente y grave, que el Uruguay soportó con dolor y vergüenza entre 1973 y 1984.

19) La primera Constitución uruguaya, la de 1830, no usaba el calificativo de democracia para individualizar la forma de gobierno, que era la “representativa republicana” (artículo 13).

Por lo demás, se suspendía la ciudadanía “por la condición de sirviente a sueldo, peón jornalero o simple soldado de línea...” (artículo 11, 2o.); no se eliminaba la esclavitud; únicamente se establecía que en el territorio del Estado “nadie nacerá ya esclavo”, quedando prohibido “su tráfico e introducción a la República” (artículo 131); los ciudadanos naturales eran sólo “los hombres libres” (artículo 7o.) y los ciudadanos legales debían poseer “algún capital en giro o propiedad raíz” (artículo 8o.).

La expresión “democracia” era mirada en esos años del siglo XIX “con temor, como sinónimo de caos demagógico y como dominio incontrolado de las turbas”.<sup>9</sup>

En este sistema “representativo republicano”, ni plena ni expresamente democrático, existían algunos elementos necesarios para el control del poder. Pero faltaban otros muchos.

Había separación de poderes (artículo 14), había atribución de la función legislativa al “Poder Legislativo” (artículos 15 y 17), para la elaboración de las leyes (artículos 59-71).

Existía el juicio político (artículos 26.2 y 38).<sup>10</sup>

Y una Comisión Permanente (artículos 54-58), que debía velar sobre la observancia de la Constitución y las leyes, pudiendo hacer al Poder Ejecutivo “las advertencias convenientes al efecto bajo de responsabilidad para ante la Asamblea General” (artículo 56). La Comisión Permanente, con estas competencias, se ha mantenido en las Constituciones de 1918, 1934, 1942, 1952 y 1966).

<sup>9</sup> Gros Espiell, Héctor, “Intento preliminar de una determinación de ciclos en la evolución constitucional iberoamericana”, *Estudios constitucionales*, Montevideo, Ingranusi, 1998, p. 518; Gros Espiell, Héctor, *Evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2003, pp. 42-58 y 69.

<sup>10</sup> Gros Espiell, Héctor, “Una reflexión sobre el juicio político en la Constitución uruguaya”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, t. XI, núms. 73-75, 1998 en *Estudios constitucionales*, cit.

Pero no se establecerían las formas, ni orgánicas ni procesales, del control por parte del Poder Legislativo y de sus dos Cámaras, ni se asignaban al Poder Judicial (artículo 96) competencias de control de la constitucionalidad y de la legalidad de la administración.

Era, por tanto, muy elemental e incompleto, aunque no inexistente, el sistema constitucional dirigido al control del poder. Por ello y por los otros elementos ya señalados, la democracia no era una realidad plena en el Uruguay de mediados del siglo XIX.

A estas carencias constitucionales se unían los fenómenos de la personalización del poder presidencial, las guerras civiles, los golpes de Estado, los gobiernos de facto y la prepotencia insita en el militarismo. Todo en el marco de la existencia de una población escasa y pobre con un bajísimo nivel cultural general.

Esta realidad estaba, sin embargo, en el inicio y en la base de un lento, trabajoso y difícil proceso político, económico, social y cultural hacia la democracia, proceso que puede ser concebido y analizado, además de la existencia de otros elementos, como la búsqueda y el establecimiento gradual de un régimen eficaz y efectivo de control del poder.

El proceso conducente al control del poder se desarrolló progresivamente. Hay que destacar, en especial, lo relativo al control parlamentario, consecuencia del inicio de la representación parlamentaria de la minoría, con base en lo que fue disponiendo la ley y el ejercicio creciente de competencias parlamentarias de control sobre el gobierno, en especial por los llamados a sala (interpelaciones) a ministros del Poder Ejecutivo (artículos 85-90) —convocatorias no previstas en la Constitución, pero que nacieron y se desarrollaron en la práctica— y a la emisión posterior de declaraciones de las Cámaras, sin consecuencias jurídico-constitucionales expresas, pero, en cambio, con posibles efectos políticos.<sup>11</sup>

20) La Constitución de 1830 se mantuvo hasta 1918. Fue una vigencia en muchas ocasiones sólo teórica, con reiteradas interrupciones y violaciones. Pero pese a sus carencias democráticas, y también como fruto de sus méritos, se mantuvo como un ideal de perfeccionamiento político y de institucionalidad republicana.

<sup>11</sup> Gros Espiell, Héctor, “Antecedentes del neoparlamentarismo uruguayo”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, año XIII, núm. 1, 1962, y en *Estudios constitucionales*, cit.

21) La Constitución de 1918, la segunda que tuvo la República, constituyó un gran adelanto democrático y un progreso muy importante en el objetivo de lograr el control del poder.

En cuanto al adelanto democrático, hay que destacar no sólo el nuevo texto relativo a la forma de gobierno de la República, que sería “democrática representativa” (artículo 14) y laica (artículo 5o.), sino además la eliminación de la suspensión de la ciudadanía existente en 1830, por la condición de sirviente a sueldo, peón o jornalero, vago o analfabeto. Se eliminó asimismo en el artículo 7o. la expresión “hombres libres”, que estaba en el artículo 7o. de la Constitución de 1830, y se previó que la ley podría reconocer a la mujer el derecho al voto activo y pasivo en materia nacional y municipal (artículo 10).

Se estableció un cuidadoso sistema de garantías del sufragio (artículo 9o.).

Se incluyó una norma (artículo 156), que instituye el hábeas corpus, que no estaba previsto en la carta de 1830, y que se ha mantenido hasta hoy.<sup>12</sup>

En lo que se refiere a los controles parlamentarios del poder, se previó la facultad de los legisladores, de pedir por escrito a los ministros de Estados, datos e informes (artículo 49), la competencia de las Cámaras, por resolución de la tercera parte de sus miembros, de hacer venir a sala a los ministros para pedirles y recibir informes con la finalidad, entre otras, “de fiscalización” (artículo 50), y también la atribución a las Cámaras de nombrar comisiones parlamentarias de investigación (artículo 51). Estos institutos se han mantenido en todas las Constituciones posteriores.

No se llegó sin embargo a prever la posibilidad de un control político parlamentario, con el establecimiento del instituto de la censura y de la consiguiente caída del o de los ministros censurados. Pero fue un antecedente.<sup>13</sup>

Una de las innovaciones de mayor interés de la Constitución de 1918 fue el establecimiento de un sistema dual en la composición del Poder Ejecutivo, dividiéndolo en dos: la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de Administración (artículo 70). De este Consejo, de nueve miembros, de integración bipartidista (artículo 82), dependerían “to-

<sup>12</sup> Gros Espiell, Héctor, “Hábeas corpus”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, núm. 1990, y en *Estudios constitucionales*, cit.

<sup>13</sup> Gros Espiell, Héctor, *Antecedentes del neoparlamentarismo uruguayo*, cit.

dos los cometidos de administración que expresamente no se hayan reservado al Presidente de la República”, tales como los relativos a instrucción pública, obras públicas, trabajo, industrias y hacienda, asistencia e higiene” (artículo 97).

Fue un intento de combatir el autoritarismo presidencial, del predominio opresivo del Poder Ejecutivo,<sup>14</sup> y de controlar el poder, no sólo dividiendo el Ejecutivo, sino además integrándolo con un órgano colegiado, formado por representantes de los dos partidos políticos, lo que hacía posible el control interno de la actividad administrativa, con participación de la oposición.

No es este el momento de analizar globalmente lo positivo y lo negativo de esta curiosa experiencia constitucional, pero no hay duda de que la fórmula adoptada en el Uruguay en 1918 se tradujo en una acentuación muy beneficiosa del control del poder y en un elemento de moderación de la peligrosa personalización del poder presidencial, muchas veces de hecho ilimitado, que había caracterizado la vida política del país después de 1830. Sin embargo, contenía el peligro de que “se paralizara la acción por exceso de controles”.<sup>15</sup>

22) En 1924, la creación por ley de la Corte Electoral adicionó un elemento esencial para el control del poder, sumando a los contralores existentes: la garantía de la vigilancia de todos los procesos electorales por un órgano independiente, con competencia jurisdiccional y administrativos. Su acción, desde entonces hasta hoy, en el ejercicio de su competencia de control, ha sido fundamental para la existencia de un Estado democrático de derecho en el Uruguay.<sup>16</sup>

23) La Constitución de 1934 —y la posterior de 1942— significaron una ampliación y profundización de las formas de control del poder.

Ambas fueron la consecuencia de rupturas del orden jurídico institucional vigente (golpes de Estado del 31 de marzo de 1933 y 21 de febrero de 1942). Pero las dos fueron aprobadas por plebiscitos en los que se pronunció de manera afirmativa el Cuerpo Electoral. Los gobiernos de

<sup>14</sup> Gros Espiell, Héctor, *El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina*, México, UNAM, 1977, y en *Estudios constitucionales*, cit.

<sup>15</sup> La expresión es de Juan José Amézaga (Gros Espiell, Héctor, “Juan José Amézaga y la Constitución de 1918”, *Revista de Derecho*, Montevideo, Universidad Católica, VII, 2005).

<sup>16</sup> Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral*, Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1960.

facto fueron relativamente breves (31 de marzo de 1933-18 de mayo de 1934; 21 de febrero de 1942-15 de febrero de 1943).

La forma de gobierno fue definida como “democrática republicana” (Constitución de 1942: artículo 72; Constitución de 1952: artículo 82; Constitución de 1966: artículo 82).

La Constitución de 1934 organizó un sistema de control del poder que, en esencia, con algunos cambios, es el que aún hoy existe en el Uruguay.

En cuanto a los contralores parlamentarios, estableció un régimen sui generis de semiparlamentario —que también podría calificarse como de semipresidencial,<sup>17</sup> que manteniendo los contralores anteriores (pedido de datos e informes, llamado a sala, comisiones parlamentarias de investigación)—, hizo posible que los ministros pudieran, además, ser juzgados políticamente, provocándose en caso de desaprobación su caída, y pudieran así ser censurados políticamente, en un complejo proceso de difícilísimo funcionamiento (artículos 137-145).

El Poder Ejecutivo fue radicalmente transformado. Se eliminó el Consejo Nacional de Administración de la Constitución de 1918, pero se constitucionalizó el Consejo de Ministros, con integración bipartidista (artículos 163 y 176-180), con lo cual se mantuvo la idea de la necesidad del control político interno del Poder Ejecutivo, con base en una estructura política que tuviera en cuenta el bipartidismo existente todavía entonces realísticamente en el Uruguay.

La Constitución, poniendo fin a un largo silencio constitucional y a una actitud en general negatoria de la doctrina y de la jurisprudencia, previó la posibilidad de que las leyes fueran declaradas inconstitucionales e inaplicables en el caso concreto por la Suprema Corte de Justicia (artículos 232 y 234). El petitorio podía ser hecho por la parte interesada (por vía de excepción) o planteado de oficio por el juez o tribunal que entiende en la causa. La Suprema Corte comenzó de inmediato, incluso antes que la ley reglamentara “los procedimientos pertinentes” (artículo 235), a ejercer este fundamental instrumento de control del poder.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Gros Espiell, Héctor, “Presidencialismo y parlamentarismo en la evolución del Uruguay. Reflexiones actuales”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Política*, t. VIII, núm. 43, 1991; Gros Espiell, Héctor, “Uruguay: ¿presidencialismo o parlamentarismo?”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, IIIJ, núm. 7, 2002, pp. 87-108.

<sup>18</sup> Gros Espiell, Héctor, “La jurisdicción constitucional en el Uruguay”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XII, núm. 35, 1979.

La posibilidad de declarar por la Suprema Corte de Justicia la inconstitucionalidad de las leyes y la inaplicabilidad de la ley declarada inconstitucional en el caso concreto en que se ha pronunciado ha sido y es de importancia significativa en el actual sistema general del control del poder en el Uruguay. Sin embargo, no ha sido hasta hoy de trascendencia institucional ni política determinante, al contrario de lo ocurrido en otros sistemas jurídicos, análogos —por diversas razones, entre las que hay que destacar el efecto limitado al caso concreto y por tanto no general— de la declaración de inconstitucional y la consiguiente inaplicabilidad de la ley declarada inconstitucional.

La carta de 1934 previó que se estableciera por ley un tribunal de lo contencioso administrativo, autónomo e independiente, situado fuera del Poder Judicial (artículo 271). Este tribunal sería competente para confirmar o revocar el acto impugnado, considerando su ajuste o su violación de la ley, sea en su fondo o en su forma, y también los casos de abuso o desviación de poder (artículos 274 y 275). Poseía además las competencias de control prevista en el artículo 276. Durante la vigencia de la Constitución de 1934 no llegó a crearse por ley este tribunal previsto constitucionalmente.

La Constitución estableció un Tribunal de Cuentas para el “contralor de toda gestión relativa a la Hacienda Pública”, con autonomía funcional, integrado por cinco miembros elegidos por la Asamblea General (artículos 201 y 202).

Finalmente, la Constitución incluyó entre los órganos de control, la Corte Electoral (artículo 278), que había sido creada por ley en 1924. Este fundamental órgano de control, independiente y autónomo, con competencias administrativas y reglamentarias, poseía también el ejercicio de la función jurisdiccional, ya que sería “juez de las elecciones de todos los cargos electivos” (artículo 278). Cierta doctrina y alguna jurisprudencia llegó a decir, opinión que yo no compartí, que la Corte Electoral es un “poder del gobierno”, de igual naturaleza que los otros, llamados poderes representativos (artículo 72).

24) La Constitución de 1942, aunque cambió la forma de integración del Consejo de Ministros (artículo 174), eliminando la composición necesariamente bipartidista que tenía en la carta de 1934 y la forma de designación de los ministros (artículo 162), por lo que se ha afirmado que acentuaba los elementos de un sistema parlamentario, no modificó lo

esencial del régimen de contralores previstos en la Constitución anterior. Nada se adicionó al respecto.

Se mantuvo la posibilidad de que la Asamblea General pudiera “juzgar políticamente la conducta de los Ministros de Estado, desaprobando sus actos de administración o de gobierno” (artículos 136 y 138), lo que determinaría la renuncia del o de los ministros (artículo 139), con un procedimiento engorroso y con un complejo juego de mayorías, que podía terminar en la caída del presidente de la República.

Este régimen no llegó a ser puesto en práctica plena y normalmente en el marco de la realidad política, como tampoco había funcionado satisfactoriamente el análogo —no igual— que había establecido la carta de 1934 (artículos 137 y 146).

La Constitución de 1942 mantuvo en su integración y competencias al Tribunal de Cuentas (artículos 198-203).

De igual modo, la Suprema Corte de Justicia siguió manteniendo su competencia de declarar inconstitucionales e inaplicables en el caso concreto las leyes “por razón de forma o de contenido” (artículos 229-232), sin modificar nada esencial de lo establecido en 1934.

No se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sino que al igual que en 1934, se encargó a la ley su establecimiento (artículo 268), lo que no ocurrió durante la vigencia de esta Constitución (1943-1952).

Se mantuvo lo relativo al establecimiento y competencia de la Corte Electoral (artículos 275-278), con lo cual este órgano, ya tradicional del derecho uruguayo, siguió jugando un papel esencial para el aseguramiento de la verdad y la concesión electoral, y en lo pertinente del control del poder.

25) La Constitución de 1952, fruto de un proceso de reforma que respetó escrupulosamente lo establecido en la Constitución anterior (artículo 281), acentuó y perfeccionó el sistema general de control del poder.

En primer lugar, volvió a suprimir la Presidencia de la República, estableciéndose que el Poder Ejecutivo sería ejercido por un Consejo Nacional de Gobierno (artículo 149), de nueve miembros, elegidos directamente por el pueblo, con integración bipartidista (artículo 150). Se regresaba así a la consagración de la idea colegialista, pero superando el régimen dualista de integración del Ejecutivo existente en la Constitución de 1918 (Consejo Nacional de Administración y Presidencia de la República).<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Gros Espiell, Héctor, “El Ejecutivo colegiado en el Uruguay”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 133, 1964.

La vuelta del régimen colegiado se fundó en la voluntad de eliminar la personalización del poder y de hacer posible el control interno de la gestión del Poder Ejecutivo. Pero además, en el pensamiento de la minoría política mayor, que apoyó la Reforma —que fue el resultado de un acuerdo político partidario—, se buscaba por la vía de integrar el Poder Ejecutivo, impedir la utilización partidaria de la administración y sus efectos electorales, haciendo así posible la futura rotación de los partidos políticos y encarar la posibilidad real de poner fin a la circunstancia histórica de que un solo partido político, aunque muchas veces compartiendo el gobierno con el otro, había ocupado la Presidencia de la República desde 1865.

Este objetivo político se logró en las elecciones de 1958, con el triunfo del partido político opositor y con la consiguiente rotación en el poder, con todo lo que ella significaba para el control.

La responsabilidad política de los ministros, resultado de la posibilidad de que se censuraran sus actos de administración o de gobierno, con la consiguiente renuncia, se mantuvo (artículo 147 y 148). Pero esta responsabilidad, en el marco del control parlamentario, no alcanzaba a los consejeros nacionales de gobierno.

El Tribunal de Cuentas siguió teniendo un estatuto constitucional, en un régimen de autonomía funcional, con amplias competencias de control presupuestal, hacendístico y financiero (artículos 208-213).

La Suprema Corte de Justicia siguió teniendo la competencia de declarar la inconstitucionalidad y la inaplicabilidad en el caso concreto de las leyes inconstitucionales. Pero se agregó a los casos en que es posible pedir la inconstitucionalidad por vía de excepción o de oficio por el juez o tribunal que entendía en cualquier procedimiento judicial, la pertinencia de hacerlo por “vía de acción”, y se incluyó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo entre los tribunales que pueden hacerlo de oficio (artículos 256-261).

Se creó directamente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer “de las demandas de nulidad de actos administrativos cumplidos por la Administración en el ejercicio de sus funciones contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder”. El Tribunal era entonces, y sigue siendo ahora, competente para anular o confirmar el acta impugnada (artículos 30 y 321).

Se previó y reguló asimismo el control del poder por la administración misma, a través de la previsión constitucional de los recursos administrativos (artículos 317-319).

La Corte Electoral mantuvo sus competencias constitucionales y su estatuto constitucional (artículos 322-328).

26) La Constitución de 1966 —resultado de un proceso de reforma que respetó escrupulosamente el procedimiento para aprobar las enmiendas constitucionales, establecido en la Constitución de 1952—, suprimió el Consejo Nacional de Gobierno y restableció la Presidencia de la República.<sup>20</sup>

Se mantuvo la posibilidad de que la Asamblea General juzgara la gestión de los ministros, pudiendo censurarlos (artículo 147). La desaprobación determinaba la renuncia del o de los ministros (artículo 148). Pero el complejo sistema, con exigencia de mayorías especiales y posibilidades de observación del voto de desaprobación, ha hecho que este sistema de control parlamentario no haya funcionado efectivamente en la realidad política.

A diferencia de las Constituciones de 1934 (artículo 143) y de 1942 (artículo 142), el presidente de la República no puede llegar a caer. Sólo está previsto, en casos de mantenimiento del voto de desaprobación por la nueva Asamblea General, resultante de las elecciones realizadas luego de la disolución de la anterior, la caída del Consejo de Ministros (artículo 148).

Lo esencial de los otros contralores constitucionales del poder previstos en los textos anteriores se mantuvo.

27) El golpe de Estado del 27 de junio de 1973 significó el fin momentáneo de la democracia en el Uruguay y como consecuencia la inexistencia y la imposibilidad consiguiente del funcionamiento del sistema de control del poder, emanado de la Constitución.

Se inició un periodo político autoritario, que supuso el fin del Estado de derecho y la realidad de un autollamado gobierno cívico-militar, contrario a todas las tradiciones cívicas de la República y negador y violador de todos los derechos humanos.

Desde el punto de vista constitucional, aunque nunca se derogó o abrogó globalmente de 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.

<sup>20</sup> Gros Espiell, Héctor, “La reforma y su real significado y la Constitución: obra nacional”, en Gros Espiell, Héctor, *Periodismo y derecho*, Montevideo, 1963, pp. 165-167 y 259-262.

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 verdaderos 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.

El control del poder dejó, así, de existir.

No sólo se eliminó la separación de poderes, impensable dada la inexistencia de un Poder Legislativo y la subordinación y dependencia jerárquica y jurisdiccional de lo que residualmente quedaba del Poder Judicial, sino que además se criticó y negó, expresa y formalmente, el principio de la separación de los poderes del gobierno, en un “acta institucional” de factura vergonzosa y de ideología totalitaria.<sup>21</sup>

Todo esto, además, emanado de la circunstancia fundamental de la existencia de hecho de un Poder Ejecutivo resultado de un golpe de Estado, que se autoatribuyó competencias constituyentes, legislativas, gubernativas y administrativas prácticamente ilimitadas.

Un poder desbordado y sin límites jurídicos, como era ése, no podía tolerar ningún control. Y esto fue lo que ocurrió, pese a la subsistencia teórica de una Corte de Justicia —que ya no era Suprema— y de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que actuaban sin ser capaces de ejercer realísticamente un control cierto y eficaz.

28) El proyecto de Constitución de 1980, elaborado por la dictadura, pretendió que se adoptara una Constitución destinada a perpetuar, bajo algún ropaje jurídico, el sistema instaurado en 1973.

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

<sup>21</sup> Gros Espiell, Héctor, *La restauración democrática en el Uruguay*, Madrid, 1985; *Constitución y democracia en el nuevo mundo; Uruguay*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988, y en *Estudios constitucionales*, cit.; “El Uruguay en la actual evolución democrática en Iberoamérica”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, 1987, t. I, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, año XXVIII, 1987, y en *Estudios constitucionales*, cit. Gros Espiell, Héctor, “La Constitución y su defensa en el Uruguay”, *La constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 659-661; Gros Espiell, Héctor y Esteva Gallichio, Eduardo G., *Constituciones iberoamericanas. Uruguay*, México, UNAM, 2005, pp. 138-160.

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 proscripciones 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 Corte Electoral siguió existiendo, bajo el régimen de facto, pero su control sobre las elecciones no podía ejercerse, ya que no había elecciones.

Y se mantuvo un Tribunal de Cuentas que empleaba su poder de control de una manera sumisa e ineficaz.

29) Las elecciones de noviembre de 1984 significaron el fin de este régimen ignominioso, que además de otros elementos no democráticos se caracterizaba por la ausencia de todo control del poder.

Estas elecciones marcaron el término del régimen de facto “cívico-militar”, y con el establecimiento de autoridades legítimas, legislativas, gubernamentales y judiciales marcaron el inicio de un ciclo constitucional democrático y la vuelta a la vigencia plena de la Constitución de 1966, que de hecho había dejado de regir entre 1973 y 1985, aunque a veces se le citaba e invocaba hipócritamente en algún aspecto de una residual vigencia, que no molestaba al gobierno golpista.

30) Ya en pleno funcionamiento de la democracia restaurada se estableció por ley la “acción de amparo” (ley del 19 de diciembre de 1988).<sup>22</sup>

De tal modo se continuaba ampliando el sistema procesal de controles del poder, iniciado con el hábeas corpus, adicionado ahora con el “amparo”, pero además abierto al futuro, con base en la posible y futura inclusión normativa de nuevas fórmulas de control requeridas por las cambiantes exigencias de la vida y por los imperativos de una realidad en constante proceso evolutivo.

Es el caso del *ombudsman*, establecido ya hoy en el Uruguay para ciertas situaciones y en algunos gobiernos departamentales.

31) En el largo proceso político-jurídico cumplido entre 1830 y 2007 el régimen de controles del poder, de estatuto constitucional y legal, se ha ido perfeccionando y completado progresivamente.

No es el ideal, tiene aún imperfecciones y carencias, pero ha sido y sobre todo es, el fundamento de la existencia de un Estado democrático de

<sup>22</sup> Gros Espiell, Héctor, “El recurso de amparo”, *El Día*, Montevideo, 22 de mayo de 1989, y en *Estudios constitucionales*, cit.; Gros Espiell, Héctor, “El derecho de amparo en el Uruguay”, en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM-Porrúa, 2006.

derecho. Y, en cuanto es la base, y al mismo tiempo la consecuencia de la democracia, es perfectible y mejorable como resultado del libre funcionamiento de las instituciones.

#### VI. LA EXPERIENCIA URUGUAYA SOBRE EL CONTROL DEL PODER

32) Nada en la experiencia histórica política uruguaya contradice lo que resulta de la consideración del tema del poder, de su control y de la democracia, hecha con base en el análisis histórico y doctrinario general de estos temas.

Por el contrario, lo confirma, con elementos propios, de los que resultan unas enseñanzas que no pueden dejarse de tener en cuenta.

Entre estas enseñanzas, fruto de experiencias uruguayas muchas veces dolorosas, pero de ineludible recuerdo, cabe desatacar:

En primer término, que el control del poder ha sido y es absolutamente necesario para el surgimiento, la existencia, la subsistencia y el futuro de la democracia uruguaya.

En segundo lugar, que ese control debe resultar jurídicamente de un sistema general, en que se conjuguen armoniosamente los controles parlamentarios, los jurisdiccionales y los administrativos, con base en la existencia de una opinión pública libre, de medios independientes y responsables y de la vigencia plena de la libertad y de los derechos humanos.

En tercer término, que cuando se quiebra la institucionalidad basada en la Constitución y perece, en consecuencia, el Estado democrático de derecho, los controles del poder desaparecen, la democracia deja de existir, y lo que subsiste es sólo un residuo hipócrita e ineficaz, destinado a sugerir engañosamente y a intentar hacer creer que lo que fue eliminado subsiste en parte.

En cuarto lugar, la importancia que ha tenido en el Uruguay, para avanzar en el proceso del control del poder, la opinión pública. Esta opinión pública ha sido determinante para hacer fracasar los intentos de introducir cambios constitucionales destinados a eliminar, disminuir o debilitar el control institucional y jurídico del poder. Esta opinión pública ha comprendido que el ataque al sistema constitucional de control del poder es en la realidad un ataque a la democracia y un camino para el establecimiento, bajo posibles distintas formas, de regímenes de gobierno autoritarios.