

EL URUGUAY EN LA ACTUAL EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICA EN IBEROAMÉRICA

Héctor GROS ESPIELL

*A la memoria de mi maestro
Justino Jiménez de Aréchaga*

I

1. El proceso político de retorno o de transición a la democracia que se vive hoy en la América del Sur¹ —pese a la subsistencia de regímenes constitucionales y de situaciones políticas como los de Chile y Paraguay, que quedan fuera de este proceso—, se proyecta, naturalmente, en el ámbito constitucional. En efecto, en especial en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, los cambios políticos acaecidos aparejan, como consecuencia necesaria, o la eliminación o modificación de las normas "constitucionales" adoptadas por las dictaduras militares que gobernaron esos países y el retorno a la vigencia plena de las constituciones en vigor antes de la interrupción de la vida democrática o la elaboración de nuevos textos constitucionales.

Mientras que en Brasil se ha optado por la elección de una Asamblea Constituyente que ha de redactar la futura Constitución, en Argentina, en cambio, se ha preferido el retorno a la Constitución de 1853; el caso del Uruguay, aunque más próximo a la fórmula argentina, presenta características y particularidades propias, lógico resultado de la especificidad del desarrollo político que permitió el retorno a la democracia y de los caracteres propios de su sistema constitucional.

¹ No nos referimos en esta ponencia a la situación en Centroamérica, México y el Caribe, en donde se presentan problemas constitucionales y políticos distintos, que no se incluyen en nuestro análisis. Sobre este proceso y los problemas que plantea, *cfr.* Bertha Lerner, "El renacer de la democracia en América Latina", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXI, nueva época, México, abril-junio 1985, pp. 135-158.

II

2. No es posible tener una visión correcta del proceso político de restauración de la democracia en el Uruguay —que se manifestó formalmente con la realización de las elecciones de noviembre de 1984, sin perjuicio de comprender que el camino se inició con el pronunciamiento popular contrario al proyecto constitucional de la dictadura, expresado en el referéndum del 30 de noviembre de 1980,² y existió plena y realmente con la toma de posesión, el 10. de marzo de 1985, de los gobernantes elegidos democráticamente—, sin una breve y esquemática referencia a la evolución constitucional del país desde el golpe de Estado de 1973.³

Este golpe de Estado puso fin al Estado de derecho, que resultaba de la Constitución democráticamente adoptada por el pueblo en el referéndum de noviembre de 1966.⁴ Por su naturaleza, sus precedentes, sus consecuencias y la inusitada duración del régimen que instauró, así como sus analogías con otros regimenes militares latinoamericanos de la época,⁵ tuvo características esencialmente diferentes de las breves, circunstanciales y episódicas interrupciones de la continuidad constitucional en el Uruguay en el siglo xx, luego de los golpes de Estado del 31 de marzo de 1933⁶ y del 21 de febrero de 1942, que constituyeron el inicio de procesos que terminaron con la adopción por el

² Sobre este referéndum y el proyecto constitucional de la dictadura, rechazado por el pueblo, véanse los estudios y trabajos presentados al Coloquio sobre la Política de Institucionalización del Estado de Excepción y su Rechazo por el Pueblo Uruguayo, 27-28 de febrero de 1981, SIJAU, Bruselas, 1981.

³ El llamado "golpe de Estado" del 12 de junio de 1976 carece de interés y significado. La deposición del presidente *de facto*, Juan Ma. Bordaberry por el Dr. Alberto Denichelli, significó sólo un cambio interno dentro de las autoridades de hecho. El de 1973 puso fin al régimen legítimo y constitucional. El de 1976 únicamente fue un cambio dentro del régimen de fuerza ya existente, una sustitución forzada del gobernante, por otra de quienes ejercían la totalidad del poder real: "las fuerzas armadas".

⁴ Héctor Gros Espiell, *Las constituciones del Uruguay*, 2a. ed., Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1978; *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1965; "El proceso de la reforma constitucional", en *La reforma constitucional de 1966*, cuaderno No. 19, Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1965.

⁵ Maurice Duverger, "Le Despotisme Militaire", *Le Monde*, 12 de septiembre de 1978.

⁶ La crítica de la pretendida doctrina de la soberanía popular, en que se quiso fundamentar el golpe de Estado del 31 de marzo de 1933, dio lugar a una página memorable, que debe recordarse siempre como síntesis del pensamiento democrático y constitucionalista del Uruguay: la "Lección Inaugural" del Curso de Derecho Constitucional del año 1933, dictada por el entonces catedrático de la asignatura, Dr. Luis Arcos Ferrand.

pueblo, en pronunciamientos plebiscitarios, de las constituciones de 1934 y 1942. Fue suprema demostración de su carácter antidemocrático, el único del que surgió una dictadura que se autoatribuyó facultades constituyentes, ejercidas sin ninguna intervención del pueblo. Se inició así, en 1973, un ciclo histórico que duró hasta 1985, en el que desapareció el Estado de derecho en el Uruguay y que bajo la engañosa afirmación de que subsistía la Constitución de 1966, en todo lo que no hubiera sido objeto de derogación por los "actos institucionales",⁷ dictados por el gobierno *de facto*, la única realidad fue la existencia de una dictadura,⁸ expresión del poder ilimitado y arbitrario de los gobernantes y la abrogación total —*de facto*— de la carta de 1966.⁹

En nuestro estudio "La Constitución y su defensa en Uruguay", hemos dicho al respecto:

En el Uruguay el sistema constitucional establecido por la Carta de 1966 terminó con los sucesos acaecidos el 27 de junio de 1973.

Un llamado "gobierno cívico-militar" alteró esencialmente el régimen constitucional; modificó, atribuyéndose "potestades constituyentes", aspectos esenciales de la Constitución de 1966 mediante 12 "actos institucionales" (eran 12 en el momento de escribirse este estudio; luego se dictaron otros siete); y se estableció "un orden institucional transitorio". Sin embargo, se mantuvieron en vigencia, teóricamente, todas las normas de la Constitución de 1966 que no fueron reformadas o modificadas por estos "actos institucionales". Es imposible desconocer que, pese a esta vigencia, parcial y limitada, de la Constitución de 1966, todo el marco político institucional se modificó de manera esencial y que el gobierno cívico-militar tiene poco o nada que ver con la naturaleza, los procedimientos y los caracteres generales y específicos del

⁷ Las expresiones "decreto constitucional", "acta institucional" y "acto institucional", durante la dictadura, pudieron considerarse como sinónimos. A veces se utilizó una denominación, a veces otra y en otras ocasiones las dos. La resolución del Poder Ejecutivo 1.147/976 del 10. de septiembre de 1976 dispuso: "Los Actos Institucionales No. 1 y 2 quedarán individualizados como Decretos Constitucionales No. 1/976 y 2/976, respectivamente".

⁸ El gobierno *de facto* trató de evitar la calificación de "dictadura". El artículo 3 del decreto número 464/973 del 27 de junio de 1973 —el mismo que disolvió las cámaras de Senadores y de Representantes (artículo 1) y que creó un Consejo de Estado para sustituirlas, integrado por personas designadas por el gobierno *de facto* (artículo 2)—, dispuso: "Prohíbese la divulgación por la prensa oral, escrita o televisada, de todo tipo de información, comentario o grabación que, directa o indirectamente, mencione o se refiera a lo dispuesto por el presente decreto atribuyendo propósitos dictatoriales al Poder Ejecutivo, o pueda perturbar la tranquilidad o el orden público" (artículo 3).

⁹ José Korzeniac, "La constitución militar rechazada", en Coloquio citado en la nota 2, pp. 19-22.

sistema de gobierno que resultaba del régimen constitucional instaurado por la Constitución de 1966.¹⁰

Este procedimiento de modificación constitucional por la vía de actos institucionales dictados por un gobierno *de facto* que se autoatribuyó "potestades constituyentes", es un caso de "patología constitucional autoritaria", como acertadamente lo ha calificado Héctor Fix Zamudio.¹¹ La fórmula uruguaya fue análoga a la adoptada por otras dictaduras militares latinoamericanas. Con respecto a todos estos casos, se ha dicho con razón:

Los gobiernos *de facto* conservan el texto de las normas fundamentales pero las modifican a través de los instrumentos que se han calificado como actas o actos institucionales (aun cuando correctamente pueden considerarse anticonstitucionales), que se apartan del sistema de reforma, imposible de seguir en virtud de que en estos regímenes se disuelve el órgano legislativo y sus facultades se atribuyen a la Junta Militar respectiva. Dentro de esta situación se encuentran suspendidas o alteradas por estos documentos de creación autocrática, de tal manera que resulta muy complicado determinar cuáles son las disposiciones fundamentales que se encuentran en vigor aun cuando sea desde un punto de vista puramente formal.¹²

El profesor José Korzeniak ha descrito la situación uruguaya en estos ajustados términos:

¿Cuál es el marco jurídico de la dictadura formalmente inaugurada en esa fecha? (el 27 de junio de 1973).

Es difícil describir o intentar describir el marco jurídico de un sistema, de un régimen, cuando es dictatorial. En esos casos, predominan los hechos sobre el derecho. Sin embargo, las dictaduras engendran formas peculiares de normación a las que, con benevolencia o por convencionalismo, o con criterios más o menos asépticos, también se le puede llamar un marco jurídico. ¿Cuál era ese marco jurídico? Pienso que estaba formado teóricamente por tres cuerpos normativos. El primero, la propia Constitución de 1967, en cuanto no hubiese sido modificada por la práctica de la dictadura o por las normas de la dictadura. Dije que era un planteo teórico, porque toda la Constitución de 1967, en sus más hondos

¹⁰ Publicado en *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 619-661.

¹¹ "Estado social de derecho y cambio constitucional", *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1983, p. 351.

¹² Héctor Fix Zamudio, *op. cit.*, p. 351.

cimientos, fue dejada sin eficacia cuando se produjo el golpe de Estado. Pero, en el plano teórico formal, oficialmente, el gobierno decía que modificaba tales o cuales partes de esa constitución y que lo no modificado quedaba vigente. Por eso lo he señalado como uno de los rubros dentro del marco jurídico de la dictadura.

El otro tipo de normación que está dentro del marco de este periodo de la dictadura lo podemos referir como el conjunto de actos administrativos y decisiones del gobierno, del régimen, algunos de ellos llamados oficialmente leyes, por haber sido expedidas por un Consejo de Estado que el gobierno estableció sustituyendo al Parlamento que había sido libremente elegido.

Este marco jurídico, quebró desde la primera a la última palabra todas las normas de la Constitución de 1967. En materia de derechos, cesaron de manera radical hasta extremos pocas veces conocidos en el mundo. Desde el punto de vista orgánico; ¿qué quedó de la Constitución de 1966? Nada.¹³

3. La lectura de estos actos institucionales hoy nos asombra, estremece y avergüenza, ya que además de lo que disponen en su parte resolutiva, afirman en su parte expositiva criterios que niegan radicalmente toda la concepción democrática constitucional de la República.¹⁴ Con base en 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.¹⁵

¹³ José Korzeniac, *op. cit.*, pp. 21-22.

¹⁴ Quisiéramos recordar dos textos de Justino Jiménez de Aréchaga, escritos cuando parecía imposible lo que luego ocurrió y que resumen magistralmente la visión y el pensamiento democrático del Uruguay anterior a la crisis que llevó a la dictadura: el "Panorama institucional del Uruguay a mediados del siglo XX", *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. XLVII, 1949, p. 217, y el discurso pronunciado al recibir, en 1957, el título de Profesor Emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Es posible que la más monstruosa expresión de la doctrina antidemocrática que se haya hecho en el Uruguay sea la contenida en los muy extensos quince "considerandos" del acto institucional número 8, dirigido a "institucionalizar el orden de relaciones entre la actividad Judicial y el Poder Ejecutivo", que eliminó al Poder Judicial como uno de los poderes del gobierno, suprimió la Suprema Corte de Justicia, atribuyó al Poder Ejecutivo la designación de la "Corte" y de todos los jueces, le asignó la "potestad disciplinaria" sobre éstos y estableció un conjunto de normas que terminaron con toda independencia judicial (véase, León Cortiñas Peláez, *Poder Ejecutivo y función jurisdiccional, contribución al estudio del Estado autocrático del ocaso de la justicia en América Latina*, México, UNAM, 1982).

¹⁵ Por ejemplo, entre los primeros dictados: decreto número 464/973 del 27 de

Esta legislación, además desde el punto de vista formal, constituyó una anacrónica maraña, en la que coexistieron las denominaciones de "decretos-leyes",¹⁶ "leyes",¹⁷ "leyes especiales" y "leyes fundamentales",¹⁸ 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,¹⁹ que

junio de 1973 de disolución del parlamento; número 465/973, disolución de las juntas departamentales; número 466/973 de limitación del derecho de reunión; resolución 1.102/973, de disolución de la CNT; decreto número 518/973, normas sobre huelgas y paros; decreto 622/973, organización y funcionamiento de los sindicatos gremiales, número 1.473/973; prohibición de reuniones inter-gremiales; decreto 729/973, reglamentación de sindicatos; decreto 921/973, intervención de la Universidad de la República, decreto 1026/973, declaración de ilicitud y disolución de asociaciones políticas y gremiales, etcétera.

¹⁶ En el régimen uruguayo no existen "decretos-leyes" en el sistema normativo previsto por la Constitución. Ha sido ésta la denominación tradicionalmente usada para calificar los actos con pretendida fuerza de ley emanados de los gobiernos *de facto* que se ha dado históricamente en la República. La ley de 13 de marzo de 1985 calificó como "decretos-leyes" a todas las "leyes", "leyes especiales" o "leyes fundamentales" emanados de la dictadura (artículo 21).

¹⁷ El Consejo de Estado, en su resolución del 2 de enero de 1974, declaró: "Que los actos del Consejo de Estado que se traducen en proyectos de ley, al adquirir la calidad de sancionados, deben ser promulgados por el Poder Ejecutivo como leyes" (artículo 1). La legislación democrática se refiere a estas "leyes" como "las llamadas leyes" (artículo 2, ley de 13 de marzo de 1985).

¹⁸ Estas expresiones son ajenas y extrañas al derecho constitucional uruguayo, incluso a la patología constitucional de los gobiernos *de facto* que existieron en la República antes de 1973. Por ejemplo "leyes fundamentales" número 3 y 7 ("Huelga de los funcionarios públicos contratados y redistribución de funcionarios públicos") y "leyes especiales" números 7, 8 y 10 ("Beneficios jubilatorios para cargos políticos y de particular confianza"). La ley del 13 de marzo de 1985 denomina a estas leyes "fundamentales" o "especiales", utilizando la expresión "llamadas leyes especiales o leyes fundamentales".

¹⁹ La ley del 13 de marzo de 1985 dispuso en su artículo 1: "Artículo 1o. Decláranse con valor y fuerza de ley los actos legislativos dictados por el Consejo de Estado, desde el 19 de diciembre de 1973 hasta el 14 de febrero de 1985, los que se identificarán como "decretos leyes" con su numeración y fecha originales.

Artículo 2o. Exceptuándose de esta declaración los "decretos leyes" (llamados "leyes fundamentales" y "leyes especiales") que a continuación se indican, cuya nulidad absoluta se declara.

A) Las llamadas "leyes" No. 14.173 (Número de integrantes de entes autónomos y servicios descentralizados), 14.248 (Declaración jurada de la fe democrática), 14.373 (Incautación de bienes de procesados por la justicia militar), 15.137 (Asociación profesionales), 15.252 (Denominación a la represa de "Paso Palmar"), 15.328 y 15.385 (Convenios colectivos), 15.530 (Huelga), 15.587 (Fuero sindical), 15.601 (Estabilidad de los profesores de educación y secundaria, UTU y liceos militares), 15.683 (Beneficios jubilatorios para asimilados del Ministerio de Defensa Nacional), 15.684 y 15.705 (Compilación del Código Civil), 15.695 (Ley Forestal).

B) Las llamadas "Leyes Fundamentales" No. 3 (Huelga de los funcionarios públicos contratados), 7 (Redistribución de funcionarios públicos).

no han podido resolver aun todos los problemas planteados. Sin duda serán muchos los que se han de presentar en el futuro inmediato a este respecto. La jurisprudencia sobre estas cuestiones, en especial la de la Suprema Corte de Justicia y la del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, tendrá un interés muy grande para el derecho público uruguayo.

4. Los actos institucionales, la legislación elaborada con base en ellos, el sistema administrativo consiguiente y a los actos materiales ejecutados, cumplidos o realizados por la dictadura, constituyeron una expresión concreta de la doctrina o teoría de la seguridad del Estado o seguridad de la nación, que asoló a Latinoamérica en la década de los setenta.²⁰

C) Las llamadas "Leyes Especiales No. 8 y 10 (Beneficios jubilatorios para cargos políticos y de particular confianza).

Asimismo declárase la nulidad absoluta de los artículos 93 y 99 de la llamada "Ley Especial" No. 7 de 23 de diciembre de 1983 (Cargos de particular confianza)".

Los artículos 4 y 5 establecieron:

"Artículo 4o. Deróganse las llamadas "Leyes No. 14.153 (Administración de Pluma por la Fuerza Aérea), 14.413 y 14.851 (Condecoración "Protector de los Pueblos Libres General José Artigas"), 14.955 y 15.066 (Condecoración "Orden del Mérito Naval Comandante Pedro Cambell"), 15.529 (Condecoración de la República Oriental del Uruguay)".

Artículo 5o. Suspéndase la vigencia de las llamadas "Leyes Fundamentales No. 2 y 4 por el tiempo de sesenta días".

Y la Ley del 8 de marzo de 1985 (Ley de Amnistía), dispuso en su artículo 17: "Deróganse los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 15, 37, 40, 41, 42; 43, 45, 46, de la Ley de Seguridad del Estado No. 14.008, de 12 de julio de 1972, el Decreto Ley No. 14.373 de 13 de mayo de 1975, Decreto Ley No. 14.493, de 28 de diciembre de 1975 y Decreto Ley No. 14.734 de 27 de noviembre de 1977.

Artículo 18. Reincorpóranse al Código Penal los artículos 132, 133, 134, 135 y 137 con la redacción que el texto tenía en la edición oficial de 1934".

Véase: D. H. Martins, *¿Puede la ley declarar absolutamente nulos y anular actos legislativos vigentes?*, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, t. II, junio-julio 1985, No. 7).

²⁰ Hernán Montealegre, *La seguridad del Estado y los derechos humanos*, Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano, 1979; Informe de Eduardo Jiménez de Aréchaga, en *Seguridad del Estado, derecho humanitario y derechos humanos*, San José, CICR-IIDH, 1984, pp. 51-53; Alfredo Martínez Moreno, *La doctrina de la seguridad y las garantías fundamentales de trato en los conflictos armados internos*, documento presentado al Seminario de San José, 1983. Informe de Héctor Gros Espiell, en *Seguridad del Estado, derecho humanitario y derechos humanos en Centro América*, San José, CICR-IIDH, 1985; Jorge Tapia Valdés, *La doctrina de la seguridad en el Cono Sur*, México, Editorial Nueva Imagen, 1980. En sentido contrario, como expresión de la ideología de la dictadura uruguaya sobre el tema: Fernando Bayardo Bengoa, *Los derechos del hombre y la defensa de la nación*, Montevideo, Ediciones Amalio M. Fernández, 1977, sobre el "Estado militar" en América Latina, en esta etapa histórica; Alain Rouquié, *El Estado militar en América Latina*, Buenos Aires, Emecé, 1985. Un estudio particular del caso argentino, pero con reflexiones aplicables a otros casos análogos: Eduardo Luis Duhalde,

Esta doctrina, en sus fundamentos y en sus manifestaciones radicalmente antidemocráticas, con diferentes expresiones según los distintos países a los que se aplicó, sin perjuicio de su unidad conceptual, está presente en todas las manifestaciones del "Estado militar", el "Estado terrorista" y los "procesos cívicos militares" que se dieron en América Latina en particular en la década del setenta.

Resultado de múltiples causas internas y externas, entre las que no puede olvidarse las consecuencias negativas del terrorismo y la subversión, hábilmente explotados para justificar la reacción autoritarista, ha sido vencida momentáneamente —pero no ha desaparecido como ideología de ciertos grupos, sectores y círculos— como consecuencia de la lucha popular, la acción democrática de los partidos políticos y, en cierta forma, como consecuencia de los propios excesos que generan reacciones, incluso internacionales, más fuertes de las que pudieron originariamente preverse.

Esta doctrina, que oficialmente inspiró a los "constituyentes", a los "legisladores" y a los "gobernantes" del Uruguay desde 1973 hasta el restablecimiento de la democracia, "debía conducir inexorablemente a suprimir las libertades individuales y subordinadas a lo que se llamaba el estado de seguridad interno, a través de la permanencia de los estados de excepción, la concentración del poder en manos de las fuerzas armadas, la destrucción del Estado de derecho y la abolición de la democracia representativa".²¹

5. Tiene un enorme interés político y sociológico comprobar cómo toda esta anacrónica superestructura normativa creada por la dictadura durante once años, no alteró el verdadero ser del país ni fue capaz de corromper a la sociedad uruguaya.

Las ideas democráticas, el culto de la libertad, el respeto del pluralismo, la voluntad de vivir bajo un orden jurídico integrado con la idea de justicia, fueron valores que subsistieron incólumes, ajenos a la construcción normativa de la dictadura, que existía como un fenómeno de poder sin relación alguna con la entrañable realidad del país.

Y esto fue lo que permitió el retorno a la democracia, retorno cumplido como algo natural y simple, como la imposición ineludible de un

El Estado terrorista argentino, Madrid, Argos-Vergara, 1983 y Marcos Kaplan, "Los dilemas de la democratización argentina", *Curso del Tiempo*, México, UNAM, vol. IV, No. 41, junio 1984.

²¹ Eduardo Jiménez de Aréchaga, "El derecho y la justicia, resguardos de la libertad", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, número 1, San José, 1985; José María Gómes, *Direitos do Homem, Política e Autoritarismo no Cone Sul*, Río de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Textos, Pontificia Universidade Católica, 1985.

pueblo que quería volver a vivir bajo un régimen constitucional adecuado a su historia, a sus tradiciones, a sus características permanentes y a su vocación por la democracia y la libertad.

III

6. El plebiscito de noviembre de 1980 —en que el pueblo rechazó el proyecto constitucional de la dictadura, elaborado para institucionalizar un régimen autoritario, contrario a todas las tradiciones democráticas del Uruguay—,²² marcó el inicio del último período del gobierno *de facto* y determinó la apertura de una etapa política que habría de concluir con el restablecimiento democrático.

Este proceso —que no fue rectilíneo ni de progreso constante, ya que, por el contrario, estuvo marcado por avances y retrocesos, por negaciones y diálogos entre el gobierno, las fuerzas armadas, y los partidos políticos, reiteradamente interrumpidos y luego reiniciados—,²³ culminó con la firma de un pacto, conocido como Pacto del Club Naval, entre las fuerzas armadas, el Partido Colorado, el Partido Unión Cívica y algunos ciudadanos vinculados al Frente Amplio. No fue parte de este acuerdo, en virtud de fundamentales objeciones de principio, el Partido Nacional.

Este pacto político, que obviamente no es un acto jurídico capaz de producir efectos institucionales directos, se tradujo, en la práctica y en la realidad, en el fin de la discriminación que impedía actuar a los partidos políticos y que proscribía al Frente Amplio y a ciertas formaciones políticas que lo integraban —con algunas excepciones, como por ejemplo el Partido Comunista que fue habilitado recién el

²² No hemos de estudiar, en esta ponencia, este proyecto, cuyos vicios, defectos y naturaleza radicalmente antidemocráticos fueron puestos de manifiesto por todos los juristas uruguayos no vinculados a la dictadura, especialmente por los profesores Anibal Luis Barbageiata, Eduardo Jiménez de Aréchaga, Horacio Cassinelli Muñoz y José Korzeniac, que continuaban así una tradición invariable de la cátedra de derecho constitucional, desde Carlos María Ramírez hasta la intervención decretada por la dictadura resultante del golpe de 1973, de ser un baluarte inmovible de la democracia y la libertad (véase Héctor Gros Espiell, "Carlos María Ramírez y la cátedra de derecho constitucional", *Revista Nacional*, tomo X, No. 223-224, Montevideo 1966, p. 17. Justino Jiménez de Aréchaga, firme y decidido opositor del régimen, había ya muerto, desgarrado espiritualmente por la tragedia que se había abatido sobre el Uruguay.

²³ Lo relativo a las conversaciones del "Parque Hotel", 13/5/83 5/7/83 puede consultarse en Dirección Nacional de Relaciones Públicas Actas de las Sesiones de los Representantes de la Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas y representantes de los Partidos Políticos Habilitados (Colorado, Nacional y Unión Cívica), Montevideo, 6 de agosto de 1983.

10. de marzo de 1985—, abrió el proceso de la propaganda y de la acción política e hizo posible que se convocaran las elecciones generales, que se habrían de celebrar en noviembre de 1984.²⁴

No interesa, a los efectos de este resumen, reseñar los problemas políticos planteados en ese momento, las divergencias entre el "presidente de la República" de entonces, que tenía evidentes aspiraciones políticas dirigidas al futuro y los tres comandantes de las fuerzas armadas, ni las coincidencias y discrepancias entre los partidos políticos. No nos interesa tampoco emitir un juicio valorativo sobre este acuerdo y su muy discutible ajuste con los principios democráticos. Sólo cabe afirmar que con base en este acuerdo se convocaron las elecciones y se adoptaron las disposiciones que permitieron el pronunciamiento electoral del 25 de noviembre de 1984 y la asunción del nuevo gobierno constitucional y democrático el 10. de marzo de 1985.

7. Logrado el acuerdo, el 15 de agosto de 1984, la dictadura dictó el decreto constitucional número 19 (acto institucional), por considerar que era "necesario instrumentar dicho Acuerdo como base para formular la convocatoria a elecciones generales y por [sic] la inclusión de normas transitorias aditivas a la Constitución que regirán hasta el 10. de marzo de 1986" (considerando I).

IV

8. El acto institucional número 19²⁵ es un texto complejo que incluye disposiciones relativas a muy diversas materias. Podrían clasificarse así:

a) Convocatoria al cuerpo electoral para elegir, el 25 de noviembre de 1984, presidente y vicepresidente de la República, miembros de ambas cámaras del poder Legislativo, intendentes municipales, miembros de las juntas departamentales y autónomas y miembros de las juntas electorales. Derogación consiguiente del acto institucional número 1 del 12 de junio de 1976²⁶ (artículo 1).

²⁴ Sobre estas elecciones, véase: Juan Rial, *Uruguay: elecciones de 1984*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1985; Francisco Z. Panizza, "Continuidad sin vuelta al pasado: elecciones uruguayas de 1984", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXI, nueva época, abril-junio 1985, pp. 159-172.

²⁵ Un análisis de decreto constitucional No. 19, —con un enfoque favorable, hecho por un autor que defendió al proyecto de reforma constitucional de la dictadura del año 1980—, puede consultarse en: E. Esteva Gallacchio, "Introducción al estudio del decreto constitucional No. 19", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, tomo I, No. 1, p. 3. Véase también: A. Díaz Sobral, "El ejercicio del poder constituyente a partir del 15-II-85", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, tomo I, No. 5. Con un enfoque, crítico y valorativo; Fernando A. Urioste, *Acto Institucional No. 19*, Sijau, B.A., septiembre 1984.

²⁶ El artículo 1 del acto institucional No. 1 decía: "Suspéndese, hasta nuevo

- b) Toma de posesión de las autoridades electas.
 - i) 15 de febrero de 1985 (miembros de la Asamblea General, juntas departamentales, juntas locales autónomas e intendentes municipales).
 - ii) 1o. de marzo de 1985 (presidente y vicepresidente de la República) (artículo 2).
- c) Procedimiento y fechas para la reforma de la Constitución de 1966 (artículos 4 y 5).
- d) Declaración de vigencia de la Constitución de 1966, con la inclusión de ocho disposiciones transitorias, que regirán "hasta tanto entren en vigor las normas que emanen del plebiscito a cumplirse el 24 de noviembre de 1985" (artículo 6).
- e) Disposiciones sobre vigencia de actos jurídicos anteriores:
 - i) A partir del 15 de febrero de 1985 las disposiciones no derogadas de los actos institucionales números 8 y 12, continuarán rigiendo con fuerza de ley (artículo 7).
 - ii) Los actos legislativos y administrativos dictados desde el 27 de junio de 1973 (fecha del golpe de Estado) que no sean derogados por las autoridades electas el 25 de noviembre de 1984, "quedarán en vigor, sin perjuicio del control de la legitimidad en todos los aspectos que no se refieren a la regularidad de las autoridades que las dictaron" (artículo 8).
- f) Modificación de las leyes orgánicas de las fuerzas armadas, en relación con el régimen de designación de los comandos en jefe y de los oficiales generales (artículo 9).

9. Es imposible en esta ponencia estudiar en detalle este complejo texto. Sólo queremos precisar algunos aspectos esenciales del régimen por él establecido.

Este régimen hizo posible las elecciones del 24 de noviembre de 1984, que se realizaron de una manera libre y que permitieron la toma de posesión de las nuevas autoridades locales y nacionales el 15 de febrero y el 1o. de marzo de 1985, según los casos.

Sin embargo hay que señalar que estas elecciones se efectuaron cuando aún se mantenían las proscripciones políticas contra determinados dirigentes, que les impidió ser candidatos, como fueron los casos de Wilson Ferreira Aldunate y Liber Seregnui. El primero estaba todavía en prisión, en virtud de un inicuo procesamiento, habiendo obtenido su libertad recién el 28 de noviembre de 1984.

pronunciamiento, la convocatoria a elecciones generales previstas por el artículo 77, inciso 9 de la Constitución de la República, así como los actos y operaciones electorales que son su consecuencia".

10. Formalmente rige, en el momento actual, la Constitución de 1966, con las ocho enmiendas transitorias incluidas en el artículo 6 del acto institucional número 19. Estas enmiendas se refieren al Consejo Nacional de Seguridad (artículo 6-A), a la declaración del estado de insurrección (artículo 6-B), a la jurisdicción militar (artículo 6-C), a los ascensos de los oficiales generales (artículo 6-D), a la acción de amparo (artículo 6-E) y al régimen relativo a la aplicación, derogación y modificación de ciertas normas constitucionales y legales (artículo 6-F, G y H).

La vigencia transitoria de todas estas disposiciones del acto institucional número 19 está regulada por el acápite de su artículo 6.

11. Asumida la Presidencia de la República por el candidato electo el 10. de marzo de 1985, se adoptaron de inmediato las disposiciones requeridas para terminar con toda proscripción o discriminación política y para imponer el pleno y total respeto de los derechos humanos.²⁷

12. Políticamente, las disposiciones transitorias, formalmente vigentes, incluidas en el artículo 6 del acto institucional número 19 en las letras A y B, han quedado sin posibilidad real de aplicación. Son, en términos políticos, y en general, letra muerta. En cuanto a las otras disposiciones del artículo 6 del acto institucional número 19 letras C, D, E, F, G y H, la situación real puede ser parcialmente distinta, aunque siempre hay que comprender que su vigencia será necesariamente transitoria (artículo 6, acápite).

13. Es sumamente difícil determinar la situación actual de los primeros dieciocho actos institucionales emitidos por la dictadura y de algunas de las normas del acto institucional número 19 (por ejemplo el artícu-

²⁷ En la comunicación presentada por el nuevo gobierno constitucional del Uruguay al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en abril de 1985, reseñando lo hecho en poco más de un mes para restablecer el Estado de derecho, se dice:

"1. Ha sancionado una ley de Amnistía para la liberación de todas las personas detenidas sin el debido proceso legal.

2. Ha restablecido la plena independencia del Poder Judicial derogando todas las normas que las desconocían, limitaban o cercenaban. Su restablecimiento constituye la mayor garantía de justicia para todos los habitantes de mi país.

3. Ha restablecido en toda su plenitud la libertad de prensa.

4. Ha declarado nulo el conjunto de normas que prohibía o limitaba la agrupación de los trabajadores en sindicatos y reprimía el ejercicio del derecho de huelga.

5. Ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre de 1969.

6. Ha restablecido la autonomía de la enseñanza así como la libertad de cátedra.

7. Ha dispuesto el cese de la prohibición de actividades que afectaba a partidos políticos.

8. Ha restablecido en todos sus derechos a las agrupaciones gremiales o sindicales, que actúan ahora libremente dentro del marco legal vigente".

lo 9). Algunos fueron derogados por actos institucionales posteriores (por ejemplo el número 8 fue derogado parcialmente por el número 12); otro fue derogado por el acto institucional número 19 (el número 1), y otros adquirieron fuerza de leyes ordinarias (actos institucionales números 9, 6 y 13, según lo dispuesto en la letra F del artículo 6 del acto institucional número 19) y acto institucional número 8 (en la parte no derogada) y acto institucional número 12 (según el artículo 7 del acto institucional número 19). Es decir que dejaron de tener la jerarquía constitucional que la dictadura adjudicó a los actos institucionales.

Pero los actos institucionales que, *prima facie*, podría decirse que están formalmente vigentes, no sólo han perdido sentido y posibilidades políticas de aplicación, como consecuencia del nuevo régimen democrático establecido el 1o. de marzo, sino que jurídicamente puede considerarse que han dejado de existir. Esta inexistencia actual de los actos institucionales 1 al 18 deriva de la absoluta incompetencia constitucional del órgano *de facto* que los emitió y de la incompatibilidad radical entre esos textos y la Constitución democrática de la República, extremo que permite hacer aplicable a ellos el instituto del decaimiento (*désuetude*), que impide considerar con vida a una "momia legislativa", para usar la feliz expresión de Georges Scelle.²⁸ El mismo razonamiento llevaría a concluir en la inexistencia del acto institucional número 19.²⁹

14. El artículo 8 del acto institucional número 19 mantuvo en vigor "los actos legislativos y administrativos que no hayan sido derogados dictados desde el 27 de junio de 1973". Esta disposición excepcional, que debe ser interpretada restrictivamente, no se aplica a los actos institucionales, que no pueden considerarse "actos legislativos y administrativos". Es por eso que el problema de su vigencia debe analizarse en función de otros criterios, como hemos hecho en los párrafos 11 y 13.

Pero los complejísimo problemas planteados y las consecuencias de la absurda terminología adoptada por la dictadura obligaron a dictar la ley del 13 de marzo de 1985, que trató de imponer un poco de orden en este caos y distinguió entre los casos en que declara con fuerza y vigor los decretos-leyes emitidos entre el 19 de diciembre de 1973 y el 14 de febrero de 1985 (artículo 1), de la declaratoria de "nulidad

²⁸ Georges Scelle, *Precis de Droit de Gens*, París, 1932, p. 418.

²⁹ La inexistencia del acto institucional número 19 fue discutido en el Parlamento, en donde se expusieron las razones jurídicas que fundaban esta tesis. Razones políticas impidieron que se llegara a ninguna conclusión expresa en un pronunciamiento legislativo (*Diario de Sesiones de la Asamblea General*, 9 y 10 de julio de 1985, No. 15, tomo 60).

absoluta" de ciertas "leyes", "leyes fundamentales" y "leyes especiales" (artículo 2).³⁰ Asimismo, fue necesario derogar otras "leyes" y ciertos "decretos-leyes" (artículo 4, ley del 13 de marzo de 1985 y artículo 17 de la Ley de Amnistía del 8 de marzo de 1985).

No es nuestra intención analizar esta cuestión y la fórmula seguida por el poder Ejecutivo al respecto. El tema, complejo y controvertible, ha dividido a la doctrina nacional.³¹

Sólo nos interesa señalar la existencia del problema, para mostrar el laberinto normativo que la dictadura dejó como herencia.

15. Los actos legislativos y administrativos en vigor, lo están "sin perjuicio del control de su legitimidad en todos los aspectos que no se refieren a la regularidad de las autoridades que las dictaron" (artículo 8, acto institucional número 19). Estas limitaciones condicionan restrictivamente las posibilidades de su control por las autoridades jurisdiccionales (Suprema Corte de Justicia y Tribunal de lo Contencioso-Administrativo). Pero esta limitación es transitoria y cesará en sus efectos con la caducidad del acto institucional número 19, que se producirá el 1o. de marzo de 1986, conclusión a la que puede llegarse interpelando armónicamente sus artículos 4 y 6 (acápite del acto institucional número 19). Naturalmente esta conclusión es sin perjuicio de lo que resultaría de la propia inexistencia del acto institucional número 19.

16. El principio democrático, que debe ser aceptado en el Uruguay, es que los actos de un gobierno *de facto* están formalmente viciados desde el punto de vista constitucional y no puede invocarse su validez jurídica al restablecerse la vigencia de la Constitución. Por razones prácticas y políticas, de certeza y seguridad jurídica, se puede exceptuar, y se han exceptuado, en la historia política y constitucional del país, de la aplicación de este principio (ley número 928 del 30 de abril de 1869; ley número 1436 del 21 de mayo de 1879; ley número 2680 del 1o. de abril de 1901; Constitución 1934, disposición transitoria B, Constitución 1942, disposición transitoria E; acto institucional número 19, artículo 8), los actos administrativos y legislativos emana-

³⁰ Una explicación de esta terminología, en una defensa del sistema constitucional de la dictadura en Eduardo Esteva, *Transformaciones recientes del derecho público uruguayo: situaciones y perspectivas*, Montevideo, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1983. Sobre la cuestión de la declaración legislativa de la nulidad de actos legislativos, véase Daniel Hugo Martins, *op. cit.*, nota 18.

³¹ Es útil, a este respecto, recordar la polémica entre el Prof. Daniel Hugo Martins y el senador Gonzalo Aguirre Ramírez, *El País*, Montevideo, 25 de marzo y 3 de abril de 1985. Véase D. H. Martins, "Validez y vigencia de los actos jurídicos emanados del gobierno *de facto* (1973-1985)", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, tomo I, No. 6, abril-mayo 1985.

dos de algunos de los gobiernos *de facto* que han habido en la República. Pero hay que señalar que la existencia de las leyes y de las disposiciones transitorias constitucionales antes citadas, es la mejor demostración de que los actos de los gobiernos *de facto* no son válidos automáticamente, luego de restablecida la normalidad constitucional, y que es preciso un acto posterior, formal y materialmente legítimo, para atribuirles la "fuerza y vigor" de que por sí carecen. Esas excepciones al principio general de raíz democrática deben ser aplicadas e interpretadas siempre de manera restrictiva, con base en textos válidos y expresos.³²

Es preciso, asimismo, tener en cuenta una diferencia muy importante entre los precedentes antes citados y el acto institucional número 19, que puede tener consecuencias significativas.

Las disposiciones transitorias letras B y E de las constituciones de 1934 y 1942 fueron normas incluidas en textos constitucionales válidos, aprobados plebiscitamente por el pueblo, que tenían, por tanto, aptitud jurídica para dar fuerza y vigor a los actos legislativos y administrativos de los gobiernos *de facto* precedentes. En cambio, el acto institucional número 19 emanó del mismo gobierno *de facto*, que por naturaleza, no era titular del poder constituyente. Y fue el gobierno *de facto* el que autovalidó sus propios actos legislativos y administrativos anteriores. Cosa distinta hubiera sido si en una reforma constitucional adoptada después del 1.º de marzo se hubiera incluido una disposición transitoria declarando la fuerza y vigor de las disposiciones legislativas y administrativas dictadas entre el 27 de junio de 1973 y el 28 de febrero de 1985.

17. El procedimiento de reforma de la Constitución de 1966, establecido en el acto institucional número 19, no se ha aplicado ni, consiguientemente, puesto en funcionamiento. Y es evidente que ya no se ha de aplicar. Quedará históricamente como un régimen previsto normativamente, pero que inaplicado en el supuesto y en los plazos fijados, dejó de existir al caducar el sistema normativo transitorio en el que estaba incluido.

18. La Asamblea General (Cámara de Senadores y Cámara de Representantes) elegida en noviembre de 1984 y que se instaló el 15 de febrero de 1985, tendría la calidad de Asamblea Nacional Constituyente, a partir del 1.º de julio de 1985. Debía resolver "sobre las disposiciones transitorias incluidas" en el acto institucional número 19, pudiendo un tercio de miembros de la Asamblea Nacional Constituyente

³² Gonzalo Aguirre, "Carta al diario *El País* del 2 de abril de 1985", *El País*, Montevideo, 3 de abril de 1985.

“exigir que se someta a plebiscito, conjuntamente con el proyecto aprobado, otro total o parcialmente sustitutivo de las disposiciones transitorias antes mencionadas” (artículo 3, acto institucional número 19). Estos proyectos debían ser sometidos a plebiscito el 24 de noviembre de 1985 y el proyecto que resultara aprobado entraría en vigor el 1o. de marzo de 1986 (artículo 4). El artículo 5 del acto institucional número 19 estableció la forma y modalidades del proyectado plebiscito, que se habría de celebrar, aplicándose, en lo pertinente, el artículo 331 (c), de la Constitución de 1966.

Pero todas estas previsiones del acto institucional número 19 no llegaron a cumplirse.

Sin que esto fuere una consecuencia de la declaración de inexistencia del acto institucional número 19, que nunca llegó a efectuarse, la Asamblea General no se constituyó en Asamblea Nacional Constituyente el 1o. de julio de 1985. Aunque con distintos fundamentos, todos los partidos políticos coincidieron en esta actitud.

De tal modo no habrá decisión manteniendo, derogando o modificando las disposiciones transitorias del acto institucional número 19, incluidas en su artículo 6, no se elaborará ningún proyecto de reforma o de modificación de la Constitución de 1966 y no habrá plebiscito en noviembre de 1985.

Se ha optado por mantener integralmente la Constitución de 1966 y dejar para otro momento el planteamiento de cualquier reforma a esta carta.

Así, la vigencia integral de la Constitución de 1966 simboliza hoy el retorno a la democracia en el Uruguay.

VI

19. Pero ¿cuál es la situación actual y futura de las disposiciones transitorias contenidas en el artículo 6 del acto institucional número 19, cuyo contenido hemos reseñado en los párrafos 8 y 10?

Estas disposiciones transitorias podría decirse que están hoy formalmente en vigor, con las salvedades que hemos hecho, en cuanto a su vigencia efectiva y a su viabilidad política, en los párrafos 11 y 13.

Sin perjuicio a ello, y sin entrar al tema de la inexistencia del acto institucional número 19, es evidente que todas estas disposiciones transitorias (artículo 6 del acto institucional número 19) —partiendo del supuesto de que existieran— caducarán automáticamente el 1o. de marzo de 1986.

Si bien no se realizará el plebiscito previsto para el 24 de noviem-

bre de 1985 y no habrá un proyecto elaborado por la Convención Nacional Constituyente que se pensó que habría de funcionar entre el 1o. de julio y el 31 de octubre de 1985, el carácter transitorio de estas disposiciones hace que su vigencia no pueda conceptuarse como permanente. No rigen, por su propia naturaleza, hasta que sean derogados por otras normas constitucionales posteriores, sino que son normas destinadas a perecer, a extinguirse, al transcurrir un determinado lapso.

Este período de tiempo es el que finaliza el 1o. de marzo de 1986. El hecho de que no se hayan podido cumplir las previsiones de los artículos 4 y 5 del acto constitucional número 19, no altera esta conclusión. Con o sin Convención Nacional Constituyente, con o sin plebiscito, el carácter transitorio de estas disposiciones hace que caduquen necesariamente el 1o. de marzo de 1986.

20. De tal modo el 1o. de marzo de 1986 recuperará, formalmente, la integralidad de su vigencia la carta de 1966. En los hechos, y políticamente, ya la tenía desde el 1o. de marzo de 1985, porque el nuevo gobierno democrático aplicó exclusivamente la Constitución y no las normas subsistentes del régimen *de facto* preexistente, materializadas en las disposiciones transitorias (artículo 6) del acto institucional número 19.

21. En la actual evolución constitucional democrática en Iberoamérica, el proceso uruguayo presenta un interés muy grande.³³

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 de 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" ³⁴ 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

³³ Carlos Filgueiras, "Uruguai 1984: Evidencia e Perspectivas da Transição para a Democracia, Contexto Internacional", 1, *Revista do Instituto de Relações Internacionais*, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, JAN/JUN. 1985; Uruguay, "Alentador retorno a la democracia", *La Revista*, Por el Imperio del Derecho, Comisión Internacional de Juristas, No. 34, julio 1984, pp. 23-31.

³⁴ Anibal Luis Barbagelata, "Caracteristiques générales de l'organisation constitutionnelle de l'Uruguay", *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1954, No. 3.

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 conveniencia 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.