

## ENTRE LA URGENCIA Y LA CONSTITUCIONALIDAD. APROXIMACIÓN A LAS DISCUSIONES PARLAMENTARIAS EN TORNO A LA LEY DE SEGURIDAD DEL ESTADO Y ORDEN INTERNO ENTRE MARZO Y JULIO DE 1972

SOFÍA PI LEGNANI<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

El 6 de abril de este año, en la media hora previa de la sesión del Senado, el legislador Guido Manini Ríos rememoró la aprobación del estado de guerra interno en la Asamblea General, faltando nueve días para cumplirse cincuenta años de ese hecho.<sup>2</sup> Sus palabras generaron una discusión en el ámbito parlamentario sobre los sucesos que rodearon el episodio y tuvo repercusiones en la prensa<sup>3</sup>, lo que dio cuenta, nuevamente, de que el pasado reciente es un tema que tiende a ser parte de la agenda política. En esa instancia, tanto Manini como los senadores Sandra Lazo y Mario Bergara mencionaron la Ley de Seguridad del Estado a propósito de la vigencia del estado de guerra interno.<sup>4</sup> Esta norma, que suele ser mencionada en la bibliografía por haber sido la que consolidó la justicia militar en su función de juzgar civiles —pues amplió sus potestades respecto a los alcances que tenía desde setiembre de 1971 (Demasi, 1996, p. 188)—, tuvo su origen en un proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento el 9 de marzo de 1972 que, luego de sucesivas modificaciones fue aprobado, y entró en vigencia el 12 de julio de 1972 como la Ley n.º 14.068.

Dado que los organismos de la Justicia Militar (Juzgados Militares, Supremo Tribunal Militar y Fiscalía Militar) dependían del Ministerio de Defensa, y que la Suprema Corte de Justicia carecía de superintendencia sobre ellos, la Ley n.º 14.068 contribuyó a sustraer atribuciones del Poder Judicial que pasaron a estar bajo la órbita del Poder Ejecutivo, alterando el equilibrio entre los Poderes. Desde su aprobación, el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas pasaron a disponer de los detenidos sin ningún tipo de control (Duffau, 2012, pp. 54-55), porque además de tener la potestad de retenerlos,

---

<sup>1</sup> Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.

<sup>2</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores (DSCS en adelante), t. 623, 06/04/2022, p. 224.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo: Manini recordó en el Senado la década de ‘violencia política’ previa a la dictadura (2022, abril 06). *La diaria*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/4/manini-recordo-en-el-senado-la-decada-de-violencia-politica-previa-a-la-dictadura/>; Manini Ríos pidió «no transformar en héroes a quienes atentaron contra la democracia». (2022, abril 06) *El País*. <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/manini-rios-pidio-transformar-heroes-quienes-atentaron-democracia.html>.

<sup>4</sup> DSCS, t. 623, 06/04/2022, pp. 230-234.

pasó a contar con una justicia específica para ellos. La Justicia Militar cumplió esta tarea hasta 1985 y procesó cerca de 5000 personas (Serpaj, 1989, p. 115).<sup>5</sup>

En este trabajo<sup>6</sup> nos proponemos rastrear cómo fue el proceso de elaboración del proyecto de ley, poniendo especial atención en las discusiones parlamentarias. Se busca ver cómo, a través de la elaboración de la norma, se fueron definiendo diferentes maneras de interpretar la realidad. Entendemos que las prácticas jurídicas y judiciales definidas como lo hace Foucault (2007 [1978], p. 16) es decir, como la manera en que

se arbitran los daños y las responsabilidades [...] la manera en que podían ser juzgados los hombres en función de los errores que habían cometido; la manera en que se impone a determinados individuos la reparación de algunas de sus acciones y el castigo de otras.

Dado que se trata de prácticas sociales que cambian a lo largo de la historia, pueden ser objeto del estudio histórico.

## ASPECTOS DEL CONTEXTO

1972 fue un año especialmente violento. Como ha señalado el cientista social Charles Gillespie (1984, p. 111), la violencia era una de las dimensiones de la crisis que se venía arrastrando desde 1968. En los primeros meses del año se produjo el aumento de la violencia de izquierda y de derecha, mientras el Parlamento no lograba detener el crecimiento del autoritarismo. A los partidos políticos se les hizo cada vez más difícil negar a los militares la aprobación de leyes de excepción, dando lugar a la expansión del rol militar y a la adopción de una serie de medidas que reestructuraron el marco legal del Estado, en un proceso que el historiador Álvaro Rico ha definido como el «camino democrático a la dictadura» (2009, pp. 188-189).

Ya durante el gobierno de Jorge Pacheco Areco las Fuerzas Armadas habían ampliado y politizado sus funciones. Este proceso tuvo dos grandes momentos, uno en 1968, cuando el presidente le asignó la responsabilidad en la represión de los conflictos laborales y el mantenimiento de los servicios estatales, y otro a partir de setiembre de

---

<sup>5</sup> A ellas hay que sumarle unos 3700 detenidos que no fueron procesados. (Broquetas, 2009, p. 199).

<sup>6</sup> Se trata de un adelanto del trabajo monográfico elaborado para la asignatura Seminario de Historia del Uruguay «El Uruguay de los años sesenta. Política, sociedad, economía y cultura (1959-1973)» a cargo de la prof. Magdalena Broquetas, cursado en el año 2019 como parte de la carrera Licenciatura en Ciencias Históricas.

1971 cuando se les concedió la conducción de la lucha antiterrorista tras la fuga de 111 presos del Penal de Punta Carretas. Esta nueva función y el combate efectivo del MLN, las situó como actores privilegiados y, a partir de ese momento, aumentaron las presiones castrenses sobre un sistema político débil y desarticulado (Demasi, 2009, pp. 27-28). Según ha estudiado Rico, esta forma de enfrentar la crisis llevó a trastocar la estructura del régimen político tradicional con una justificación ideológica cada vez más autoritaria.

En este contexto, a pocos días de iniciado el período de gobierno de Juan María Bordaberry, el Poder Ejecutivo remitió el 9 de marzo de 1972 a la Asamblea General el «Proyecto de Ley de Seguridad del Estado y Orden Público» para que se tratara con celeridad. Transcurrieron cerca de cuatro meses antes de su aprobación, en los cuales la discusión parlamentaria atravesó diferentes momentos, y se caracterizó por contar con los informes y la opinión de las autoridades de los Ministerios de Interior y de Defensa. La discusión transcurrió por dos ámbitos principalmente: la Asamblea General y el Senado (tanto en sus sesiones como en las de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado).

En el tratamiento del proyecto de ley se pueden diferenciar cuatro etapas, de acuerdo a los diferentes impulsos que se le dio:

- entre el 1.º y el 9 de marzo de 1972, se manejó en la prensa y en las Cámaras la existencia del proyecto de ley pero se desconocía de forma oficial su contenido; paralelamente, había comenzado a reunirse la llamada «Comisión de los quince» designada por la Asamblea General, para estudiar el levantamiento de las medidas prontas de seguridad y tomó forma la idea de que este sería posible si se aprobaba una ley sustitutiva.
- entre el 9 de marzo, fecha en que se produjo un levantamiento parcial de las medidas prontas de seguridad, y en que el proyecto de ley fue remitido por el Poder Ejecutivo al Legislativo, y el 15 de abril, en que fue aprobado el estado de guerra interno y la suspensión de las garantías individuales, se discutió en el Parlamento el contenido del proyecto de ley respecto al de las medidas prontas de seguridad.
- Entre el 15 de abril y el 9 de junio de 1972, el proyecto pasó a ser objeto de una

nueva redacción con la finalidad de que cubriera el vacío que quedaría una vez levantado el estado de guerra interno. El 15 de mayo se votó una nueva prórroga del estado de guerra interno y, a la vez, se dio a conocer la nueva versión del proyecto.

- El 9 de junio de 1972 se llegó a un acuerdo entre el gobierno y algunos miembros del partido Nacional, que, entre sus pautas, incluía votar el proyecto, lo que contribuyó a darle un nuevo impulso. El 27 de junio y el 5 de julio de 1972, el proyecto fue aprobado en la Cámara de Senadores y en la de Diputados, respectivamente. El 12 de julio entró en vigencia la Ley de Seguridad del Estado y Orden Interno tras ser publicada en el diario oficial.

A continuación, ampliaremos los detalles de cada etapa.

## DÍAS DE EXPECTATIVAS

Entre el 1.º y el 9 de marzo de 1972 comenzó a reunirse la llamada «Comisión de los quince» —designada por la Asamblea General el 2 de marzo e integrada con representatividad partidaria—, para estudiar el levantamiento de las medidas prontas de seguridad adoptadas entre el 13 de junio de 1968 y el 29 de febrero de 1972.<sup>7</sup> En ese ámbito, cuando aún no se conocía el contenido del proyecto de ley de seguridad del Estado de forma oficial, cobraron forma las posturas que se encontraban presentes en el Parlamento en esos días:

1) que para poder levantar las medidas en lo que se refiere a la Sección II de la Constitución, era necesario aprobar leyes sustitutivas. [...] 2) los que sostenían que debían levantarse las medidas en forma lisa y llana; 3) los que en posición intermedia, postulaban el levantamiento de esas medidas, sin perjuicio de elaborar leyes referidas, por ejemplo, al movimiento ‘subversivo’.<sup>8</sup>

La idea de generar una nueva ley ya había sido mencionada el 1.º de marzo por el presidente Bordaberry en su discurso inaugural ante la Asamblea General cuando señaló que «la excepcionalidad de la agresión que sufre nuestro país» requiere «instrumentos

---

<sup>7</sup> Diario de Sesiones de la Asamblea General (DSAG en adelante), t. 56, 02/03/1972, p. 63.

<sup>8</sup> En la A. General los ministros no pudieron levantar los graves cargos. (1972, marzo 03). *El Popular*, p. 2.

legales»<sup>9</sup> para hacerle frente. Este concepto fue retomado por el senador colorado reeleccionista Ángel Rath, al explicar que el mandatario presentaría «una Ley de Seguridad Nacional que pueda llenar el vacío que deje el levantamiento de las Medidas Prontas de Seguridad».<sup>10</sup>

Esta postura generó resistencias entre legisladores del Frente Amplio. El senador Enrique Erro expresó:

No me parece acertado que se imponga [...] una condicionante para que el Poder Ejecutivo levante las Medidas. La dueña de las Medidas de Seguridad [...] es la Asamblea General, y de ninguna manera se votó condicionado a nada.<sup>11</sup>

Entre los frentistas había quienes se inclinaban por el inmediato levantamiento, aspecto que no era compartido por los miembros del Ejecutivo. Por ejemplo, el ministro de Defensa Gral. Enrique Magnani planteaba que no se podía llevar a cabo el levantamiento «en el término de veinticuatro horas», ya que «se necesita[ba] tiempo y plazos, que a priori no se pueden medir» para instrumentarlo.<sup>12</sup>

En tanto, dentro del partido Colorado, había diferencias respecto a los planteos del Poder Ejecutivo. El senador Amílcar Vasconcellos, por ejemplo, planteaba que el camino para superar la situación era fortalecer al Poder Judicial para que pudiera hacer frente a los nuevos desafíos.<sup>13</sup>

Por otra parte, se especuló con que el proyecto que se daría a conocer sería similar a uno presentado por el ministro del Interior Alejandro Rovira cuando era diputado, en junio de 1970. Según reseñó el jurista Alberto Abdala, surgió como respuesta del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo por su requerimiento de dejar sin efecto las medidas prontas de seguridad.<sup>14</sup> Allí se proponía que el presidente tuviera la posibilidad de declarar el estado de emergencia bajo control militar para «prevenir una conmoción interior», en caso, por ejemplo, de medidas gremiales. En ese momento el proyecto no prosperó, pero fue evocado cuando empezó a circular la nueva versión en 1972.

---

<sup>9</sup> DSAG, t. 56, 01/03/1972, p. 20.

<sup>10</sup> DSAG, t. 56, 02/03/1972, p. 65.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>13</sup> DSAG, t. 56, 09-10/03/1972, pp. 124-125.

<sup>14</sup> DSCS, t. 278, 26 y 27/06/1972, p. 140.

## INICIO DEL ESTUDIO DEL PROYECTO DE LEY

El jueves 9 de marzo de 1972 el Poder Ejecutivo remitió a la Asamblea General el «Proyecto de Ley de Seguridad del Estado y Orden Público.» Constaba de 45 artículos<sup>15</sup> que se agrupaban en tres grandes temas. Del 1.º al 18.º abordaban la seguridad del Estado; del 20.º a 25.º, el control de contrabando de ganado y del 26.º a 43.º, el delito de imprenta. El primer grupo de artículos eran los que proponían cambios institucionales más novedosos. Los primeros cinco transformaban en delito militar la pretensión de cambiar «por actos directos o indirectos, la Constitución de la República o la forma de gobierno» (art. 1.º), establecía severas penas y habilitaba a imputar por este delito a quienes tuvieran de 16 años en adelante (art. 4.º). Los artículos 6.º al 19.º incrementaban las potestades del Poder Ejecutivo de diversas maneras; le otorgaban la facultad de designar «zona de operaciones militares», a «suspender la seguridad individual» en ellas (art. 6.º) y a la «movilización de recursos humanos y materiales» (art. 7.º). Además, posibilitaba la aplicación «internamente», del artículo 253 inciso 1.º de la Constitución de la República, es decir, del estado de guerra (art. 8.º) y establecía excepciones en la aplicación del recurso de *habeas corpus* (art. 13.º).

El proyecto tomó estado público y las repercusiones fueron inmediatas. Entre las disposiciones que causaron más polémica se encontraban el traspaso de delitos a la jurisdicción militar, la suspensión de *habeas corpus*, la baja de la edad de imputabilidad y la posibilidad de que el Poder Ejecutivo declarara el estado de guerra interno.

El martes 14 de marzo de 1972 el proyecto pasó a estudio de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, la cual estaba integrada por los senadores colorados Ángel Rath, Héctor Grauert y Eduardo Paz Aguirre, los blancos Martín Echegoyen, Dardo Ortiz y Washington Beltrán y el frentista Zelmar Michelini.<sup>16</sup> Desde ese ámbito se solicitó a numerosos juristas la remisión de sus opiniones y recomendaciones sobre el texto. Para el viernes 7 de abril de 1972, la mayoría de ellos había enviado sus informes y, en términos generales, coincidieron en que el proyecto de ley contenía artículos contrarios a la Constitución.<sup>17</sup>

En las sucesivas reuniones de la comisión se contó con la participación de miembros de

---

<sup>15</sup> DSCS, t. 278, 26 y 27/06/1972, pp. 137-139.

<sup>16</sup> DSCS, t. 277, 14/03/1972, p. 94.

<sup>17</sup> Tacha de Inconstitucionalidad. (1972, abril 08). *El Popular*, p. 4.

la Comisión de Defensa Nacional, de los ministros y subsecretarios de Defensa e Interior y de otras autoridades militares y policiales. Los representantes del Poder Ejecutivo insistieron, cada vez más, en la necesidad de aprobar la ley de seguridad del Estado. El 20 de marzo, en la reunión que contó con la asistencia del ministro Magnani y de los comandantes de las tres armas, el ministro del Interior Alejandro Rovira dio lectura a las «18 razones» para aprobar la ley de seguridad del Estado. Durante más de dos horas y media describió a los «seis grupos subversivos» que actuaban en el país (MLN, FARO, OPR 33, Frente Revolucionario de los Trabajadores, Agrupaciones Rojas y Grupo 22 de diciembre), señaló las carencias a nivel normativo para enfrentarlos, y defendió varios aspectos del proyecto de ley.<sup>18</sup>

Para ese momento, los miembros del partido Nacional eran reticentes a aceptar el proyecto. El senador Martín Echegoyen creía exagerado «decir que estamos en estado de guerra interna» y consideraba inconstitucional sustraer competencias al Poder Judicial para cederlas a la Justicia Militar. Dardo Ortiz, senador nacionalista de Por la Patria, se mostró dispuesto a estudiar los proyectos del Poder Ejecutivo para tener una legislación adecuada. Por su parte, el Frente Amplio se planteó como opositor al proyecto de ley.<sup>19</sup> Sus legisladores lo veían como un instrumento para continuar con las medidas tomadas por Pacheco en la administración anterior.

Estas discusiones fueron seguidas con atención por los mandos militares. En el mediodía del jueves 6 de abril se realizó una reunión a la que asistieron los Altos Mandos militares, los ministros y subsecretarios del Interior y Defensa y siete senadores, de los cuales seis eran integrantes de la Comisión de Constitución y Legislación. Según puntualizó el ministro de Defensa días después, dicha reunión se produjo por iniciativa suya y del ministro del Interior con la intención «de llevar a conocimiento de los señores legisladores ... de todos los antecedentes que obraban en poder de los Comandos.»<sup>20</sup> En ella se insistió en las carencias legales «para combatir la subversión»<sup>21</sup> y, según el senador Hierro Gambardella, se brindó «una información más amplia y más técnica, más completa de la que se venía suministrando en el seno de la

---

<sup>18</sup> Comisión del Senado: Rovira Defendió Proyecto Fascista. (1972, marzo 21). *El Popular*, p. 3.

<sup>19</sup> Comenzó el estudio del proyecto liberticida. (1972, marzo 18). *El Popular*, p. 3.

<sup>20</sup> DSAG, t. 56, 14/04/1972, pp. 390.

<sup>21</sup> Inusual reunión de altos mandos con senadores blancos y colorados. (1972, abril 07). *El Popular*, p. 2.

Comisión.»<sup>22</sup>

Esta reunión, así como las exposiciones en la Asamblea que buscaban impulsar y defender desde el ámbito castrense la aprobación de la ley, daba cuenta de la participación política del sector, así como de su interés en que se aprobara el proyecto y se generara más normativa que lo fortaleciera. Esta incidencia de los mandos militares junto a civiles en el proceso de transformación de la legislación con una visión conservadora en los años previos al golpe de Estado fue parte —como ha señalado Álvaro Rico (2012, pp. 12-13) —, de la «escalada autoritaria» previa al golpe del 27 de junio de 1973.

«EL PROYECTO FUE ADELANTADO»<sup>23</sup>

Aún se estaba discutiendo el proyecto de ley cuando el 15 de abril de 1972 la Asamblea General aprobó el estado de guerra interno y la suspensión de las garantías individuales durante 30 días. Esto implicó que el art. 8.º del proyecto de ley de seguridad del Estado se hubiera desmembrado de él y, como señaló Michelini «el proyecto fue adelantado.»<sup>24</sup>

En las jornadas del 14 y 15 de abril, se discutió el alcance del estado de guerra. Sin embargo, la rapidez con que se hizo, no dio lugar a un adecuado intercambio sobre los medios de control del nuevo mecanismo, lo cual fue señalado por Michelini en más de una oportunidad.<sup>25</sup>

Este hecho formalizó —para el historiador Leandro Kierszenbaum (2012, 110-111)— el proceso que se había iniciado con la aplicación sistemática de las medidas prontas de seguridad, mediante el cual «la excepción se hacía la norma y las garantías individuales se irían reduciendo hasta ser anuladas».

Cabe señalar que ya con anterioridad, el gobierno había adoptado una medida cuyo contenido se encontraba en el proyecto de Ley. Se trató de un Decreto del 30 de marzo de 1972 por el cual se dispuso que las informaciones relativas a operaciones de las «Fuerzas Armadas y efectivos policiales con motivo de la lucha antisubversiva, que

---

<sup>22</sup> DSAG, t. 56, 14/04/1972, pp. 390.

<sup>23</sup> DSCS, t. 278, 26 y 27/06/1972, p. 255.

<sup>24</sup> DSCS, t. 278, 26 y 27/06/1972, p. 255.

<sup>25</sup> Michelini: A. General Debe Fiscalizar Aplicación del Estado de Guerra. (1972, abril 03). *El Popular*, p. 3.

soliciten cualquier órgano o autoridad públicos ... se brindará exclusivamente por intermedio del Poder Ejecutivo, en la medida en que lo permita el secreto militar.»<sup>26</sup> Esta medida, que limitaba la actuación de la justicia penal, y quitaba un medio de control sobre las Fuerzas Conjuntas, fue considerada anticonstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

La vigencia del estado de guerra interno y de la suspensión de las garantías individuales fue renovada en dos oportunidades: el 16 de mayo y el 30 de junio. En sus pedidos de renovación, el Poder Ejecutivo argumentó que aún se mantenían las circunstancias que llevaron a la aprobación de los recursos y que se carecía de normativa para enfrentarlas, por lo cual, el levantamiento de los recursos quedaba supeditado a la aprobación del proyecto de ley de seguridad del Estado, tal como se había planteado respecto a las medidas prontas de seguridad.

En este nuevo escenario el proyecto de ley de seguridad del Estado pasó a ser objeto de revisión. El miércoles 10 de mayo de 1972 se informó que los senadores Dardo Ortiz y Eduardo Paz Aguirre (quincista) estaban trabajando en una nueva versión.<sup>27</sup> Sin embargo, en la última sesión de la Comisión del miércoles 24 de mayo, los senadores Ortiz y Paz Aguirre, junto a otros legisladores, «declararon que todavía no se había llegado a un entendimiento sobre la base de si el proyecto descansaría sobre el estado de guerra interno o sobre la jurisdicción militar.»<sup>28</sup>

#### EL ACUERDO Y EL «PROYECTO ORTIZ-PAZ AGUIRRE»<sup>29</sup>

Mientras transcurrían las discusiones, el gobierno fue realizando contactos con algunos legisladores del partido Nacional y el 9 de junio de 1972 llegó a un acuerdo con los integrantes de Alianza Nacionalista, Movimiento Herrera-Heber y Unión Nacional Blanca. Entre otros asuntos, se buscaba impulsar algunas leyes. Esto llevó a que el 23 de junio la Comisión de Constitución y Legislación del Senado volviera a reunirse —luego de casi un mes desde el último encuentro—, con la presencia del ministro del Interior Alejandro Rovira, su subsecretario Dr. Bolentini y el ministro de Defensa Nacional. En esa instancia se discutió el proyecto por un lapso mayor a tres horas, tras

---

<sup>26</sup> Art. 1.º del decreto. Publicado en: Rige 'de facto' la 'ley' de Seguridad. (1972, abril 09). p. 3.

<sup>27</sup> Consultan sectores sobre 2.º Texto de Seguridad Interna. (1972, mayo 10). *El Popular*, p. 2.

<sup>28</sup> DSCS, t. 278, 26 y 27/06/1972, p. 255.

<sup>29</sup> DSCS, t. 278, 26 y 27/06/1972, p. 303.

el cual fue aprobado con la oposición del Frente Amplio. Luego se solicitó al presidente del Senado que citara al Cuerpo para el lunes 26 de junio de 1972 para considerar el proyecto de ley.<sup>30</sup> Desde entonces, recibió un nuevo impulso y comenzó a ser objeto de noticias asiduas en la prensa nuevamente.

La versión «Ortiz-Paz Aguirre» —como la llamó Beltrán en la Cámara—,<sup>31</sup> recogía algunas de las sugerencias vertidas en los informes por los juristas y, a diferencia de la remitida por el Poder Ejecutivo, organizó los artículos por capítulos.<sup>32</sup> El primero (arts. 1.º a 17.º) disponía la incorporación del delito de lesa nación al Código Penal Militar, otorgaba ciertas potestades al Poder Ejecutivo e incrementaba las penas de algunos delitos. El capítulo II (arts. 18.º y 19.º) modificaba y sustituía algunos artículos del Código Penal, el tercero refería a los delitos de Imprenta (arts. 23.º a 39.º), y el cuarto eran disposiciones generales (arts. 40.º a 53.º).

Entre las modificaciones realizadas, caben destacar la eliminación del capítulo referente al contrabando de ganado y de algunas medidas que incrementaban las potestades del Ejecutivo, como por ejemplo la potestad de «declarar zona de operaciones militares a parte o partes del territorio nacional» y la posibilidad de suspender en ese caso las garantías individuales; el derecho del Ejecutivo «a proceder a la movilización de los recursos humanos y materiales» y la posibilidad de consultar al Cuerpo Electoral sobre sus iniciativas ante el Poder Legislativo.<sup>33</sup> Además se quitó el artículo relativo a la baja de la edad de imputabilidad. No obstante, se mantuvieron los capítulos referidos a los delitos de imprenta y al pasaje de ciertos delitos a la jurisdicción militar.

En el tratamiento que se le dio en el Senado entre el 26 y 28 de junio, el último punto mencionado fue el que causó más polémica porque implicaba sustraer funciones al Poder Judicial. Paz Aguirre dio una explicación de por qué se entendía que ciertos delitos debían pasar a la órbita militar; expresó que entre «la permanencia del Estado de Guerra Interno o la declaración de delitos militares», se optó por la segunda, en el entendido de que «los delitos a que se refiere el capítulo I de esta iniciativa, son, por su esencia y naturaleza, de carácter militar y que, por serlo, reclaman procedimientos

---

<sup>30</sup> Senado aprobaría Ley de Seguridad el Lunes. (1972, junio 24). *Acción*, p. 4.

<sup>31</sup> DSCS, t. 278, 26 y 27/06/1972, p. 303.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 209-215.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 232-234.

idóneos para enfrentar la violencia.»<sup>34</sup> De esta manera «no sería necesaria la reimplantación del estado de guerra, por cuanto esta legislación suple, adecuadamente, ese requerimiento.»<sup>35</sup>

Ortiz argumentó que era necesario tomar una medida aunque fuera perfectible: «hay que enfrentar esta situación. Nosotros queremos enfrentarla, aunque puede que nos equivoquemos. [...] Mi deseo más grande sería poder un día levantar mi mano para derogar esta ley o para transformarla en algo más orgánico.»<sup>36</sup>

Wilson Ferreira Aldunate señaló que se buscaba la jurisdicción militar y fundamentó su apoyo expresando que «nos movemos pragmáticamente buscando por el camino más accesible el bien del país, y pagamos algunas veces precios muy duros para obtener, quizás, no las mejores soluciones, pero sí las menos malas.»<sup>37</sup> De forma similar, el senador colorado Jaime Montaner planteaba: «... este es nada más que un ensayo, para defender mejor las instituciones y para lograr el mantenimiento del orden. Las grandes leyes tendrán que venir a consideración del Cuerpo más adelante.»<sup>38</sup>

Desde el Frente Amplio se cuestionaron varios puntos. Mientras Erro dio cuenta que no se convocó a la Suprema Corte de Justicia a participar en la Comisión de Constitución y Legislación<sup>39</sup>, Juan Pablo Terra planteó su desacuerdo con «el traslado de cometidos propios de la Justicia ordinaria a la Justicia militar». En su lugar, sugirió «la posibilidad de realizar, dentro de la Justicia ordinaria, con toda la independencia que ella tiene ... una magistratura especial.»<sup>40</sup>

Michelini fue quien planteó las principales críticas. Aun teniendo presente que «los votos est[aban] jugados», se sentía en «la obligación de agotar todos los recursos y dar todas las explicaciones posibles»<sup>41</sup>, sobre una norma que probablemente fuera incumplida, ya que entendía que el Poder Ejecutivo actuaba de forma arbitraria.<sup>42</sup>

Explicó que la jurisdicción militar dependía de la Administración Central y no gozaba de la independencia que tiene la jurisdicción civil. Citó al ministro de la Suprema Corte

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 216.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 219.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 286.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 222.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 251.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 226.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 262.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 233.

de Justicia Dr. Sánchez Rogé para señalar que la jurisdicción militar es «especial y de excepción. Ha sido establecida como instrumento necesario para sostener los principios básicos de las Fuerzas Armadas, —disciplina, obediencia, etc.— y garantizar su eficacia en el cumplimiento de sus fines.»<sup>43</sup> También cuestionó la carencia de formación en derecho de los jueces militares y expresó: «En la natural distribución que hay de obligaciones, de cometidos y de especialidades dentro del país, la guerra la hacen los militares; la judicatura no, y esto es lo groseramente horroroso de este proyecto de ley.»<sup>44</sup>

Señaló que el Poder Ejecutivo anterior y el contemporáneo, juzgaron la actuación de los jueces. Al respecto, expresó:

... van a la sentencia que dictan y establecen una vez el ministro del Interior y otra el Presidente de la República, que no cumplen con su deber. [...] Aquí existe un claro sentido de amenazar y amedrentar, y como no los pudo someter [...] ¿qué hace el Poder Ejecutivo? Cambia la justicia.<sup>45</sup>

Las pretensiones del Poder Ejecutivo de tener el monopolio de la interpretación y aplicación de la ley se venían manifestando desde mediados de 1970. Como ha investigado Álvaro Rico (2012, pp. 7-9 y 25-26), a través de comunicados y asumiendo potestades al amparo de las medidas prontas de seguridad, la justicia militar había comenzado a actuar en el lugar de la justicia penal ordinaria, a la vez que la actuación de ciertos jueces y del sistema judicial en su conjunto, era objeto de cuestionamientos por parte del Ejecutivo (SERPAJ, 1989, pp. 54-55).

Los artículos restantes del primer capítulo recibieron diferente trato según el tema. Uno de los que fue objeto de discusión fue el art. 10.º, referido a la pena para aquellos funcionarios que infligieran tortura sobre las personas bajo su custodia. Los legisladores del Frente Amplio propusieron definir el concepto de tortura y establecer ciertos agravantes,<sup>46</sup> pese a que Beltrán había explicado que cuando la comisión trabajó en la definición de tortura se encontraron con la imposibilidad de definir el término, ya que era algo subjetivo y «había tantas torturas como personas pudieren ser objeto de

---

<sup>43</sup> Sánchez Rogé citado por Michelini en Sesión del Senado: DSCS, t. 278, 26 y 27/06/1972, pp. 277.

<sup>44</sup> DSCS, t. 278, 26 y 27/06/1972, p. 283.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 269.

<sup>46</sup> DSCS, t. 278, 27-28/06/1972, p. 372.

ellas.»<sup>47</sup> Finalmente el artículo aditivo no fue aprobado, aunque los legisladores frentistas apoyaron el artículo original, porque, aunque fuese «insuficiente», al menos se abordaba la situación.

El Capítulo II introdujo modificaciones al Código Penal y, entre otros asuntos, sustituyó la pena de destierro (arts. 9.º y 10.º), se incrementaron penas o se agregaron agravantes para diversos delitos, se estableció un mayor control sobre las dependencias públicas (arts. 3.º a 6.º) y se dispusieron medidas respecto al personal que reprime o que está en contacto con los detenidos (arts. 2.º y 7.º). La votación de los artículos se produjo sin discusión y en general alcanzaron consenso;<sup>48</sup> se trató de una norma de avance punitivo.

La incorporación del capítulo III referido al delito de imprenta buscaba actualizar la normativa existente. Fue cuestionada por legisladores del Frente Amplio y por Carlos Julio Pereyra quien consideró que, desde el gobierno, se quería evitar las difamaciones. Ferreira Aldunate sostuvo que sería más apropiado discutirlo en otra oportunidad, sin la presión de la inmediatez que tenía el proyecto de ley; Paz Aguirre, en cambio, señaló el sentido de oportunidad que ese factor ofrecía.<sup>49</sup>

El proyecto de ley fue aprobado en el Senado, pero dado que los plazos ya no alcanzaban para que se estudiara en la Cámara Baja antes del 30 de junio —fecha en que vencía la vigencia del estado de guerra interno y de la suspensión de las garantías individuales—, el 27 de junio de 1972, el Poder Ejecutivo remitió a la Asamblea General un mensaje para renovar la vigencia de los recursos,<sup>50</sup> que fue aprobado el 30 de junio de 1972 por el término de tres meses.<sup>51</sup> El 5 de julio el proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados. Finalmente, el 12 de julio entró en vigencia la Ley de Seguridad del Estado y Orden Interno tras ser publicada en el diario oficial.

## REFLEXIONES FINALES

En un contexto de crisis, el proyecto de ley contribuyó al establecimiento de mecanismos que deterioraron la democracia. La urgencia que se le imprimió al inicio se fue diluyendo en la medida que no se alcanzaban consensos para su votación y que uno

---

<sup>47</sup> DSCS, t. 278, 26 y 27/06/1972, p. 303.

<sup>48</sup> DSCS, t. 278, 27-28/06/1972, p. 380.

<sup>49</sup> DSCS, t. 278, 27-28/06/1972, pp. 382-384.

<sup>50</sup> A. General: hoy el Mensaje del P.E. (1972, junio 28). *El Popular*, p. 2.

<sup>51</sup> Ya Rige la Decisión de la Asamblea General. (1972, julio 01). *El Popular*, p. 2.

de sus contenidos más polémicos —el estado de guerra interno—, fue aprobado por decreto. Este, junto a la Ley n.º 14.068, aumentaron las potestades del Poder Ejecutivo y debilitaron a los otros dos Poderes. Su adopción influida por la urgencia y los acuerdos políticos, disminuyó la posibilidad de discutir e intercambiar en torno a modificaciones institucionales y llevó a la adopción de medidas cuestionadas en su constitucionalidad, que se creyeron temporales.

Si bien el proyecto de ley se presentó como una herramienta coyuntural para hacer frente a la situación de violencia, es posible relacionarla con otros procesos que venían de años anteriores, teniendo en cuenta su contenido y antecedentes.

Las discusiones sostenidas a lo largo de las sesiones, cuyo impulso fue decayendo, así como la elaboración de una ley que hizo oídos sordos a las sugerencias de los principales juristas nacionales, probablemente no contribuyó a mejorar la imagen de los políticos en un contexto de crisis de confianza hacia ellos y las instituciones, que provenía desde fines de los sesenta.

Se trataba de la «relación compleja y contradictoria entre democracia y autoritarismo» ocurrida entre 1967 y 1973 (Rico, 2009, pp. 188-189). Esta se aprecia cuando aún reconociendo los aspectos inconstitucionales del proyecto continuó su tratamiento, así como en la incidencia constante de las autoridades militares.

Cabe señalar que vemos en el texto de esta ley aspectos de la doctrina de Seguridad Nacional. Se trataba —como explicó Pablo Corlazzoli (1987, pp. 22-23 y 60-61)—, de una ideología donde la categoría central era la seguridad, cuya elaboración de contenido solía estar a cargo de militares y civiles ligados a ellos y que, entre otras cosas, implicaba la alteración de los roles de los Poderes del Estado (otorgando una especial concentración de funciones al Ejecutivo) y el traslado a la sociedad de concepciones y metodologías castrenses.<sup>52</sup>

La aprobación de la Ley de Seguridad del Estado y Orden Interno, junto con otros acuerdos político-militares, legitimó la participación política de las FFAA (Amarillo,

---

<sup>52</sup> La doctrina de Seguridad Nacional nació en Estados Unidos. Se originó en el National War College creado en 1946 y fue perfeccionada en la Escuela Superior de Guerra de Brasil, enriquecida con aportes de la Escuela Francesa. A su vez, recogió elementos del modelo represivo de Alemania nazi. Una de las formas de difusión fue a través de la formación de diplomáticos y militares norteamericanos para que contribuyeran a combatir la subversión interna en los países en desarrollo. (Gayoso, s.f., pp. 7-8 y 29)

1984, p. 56). Kierszenbaum (2012, p. 102) sitúa la sanción de la Ley de Seguridad n.º 14.068 como continuación y complemento de las medidas prontas de seguridad en el marco de la escalada de violencia de abril de 1972. Esta ley proporcionaba a las fuerzas de seguridad la libertad de acción, limitando las libertades individuales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amarillo, M. (1984). Participación política de las Fuerzas Armadas. En C. Gillespie, L. Goodman, J. Rial, y P. Winn (Coords.), *Uruguay y la democracia* (T. I., pp. 47-57). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Broquetas, M. (2007). Liberalización económica, dictadura y resistencia. 1965-1985. En A. Frega, A. Rodríguez Aycaguer, E. Ruiz, R. Porrini, A. Islas, D. Bonfanti... I. Cuadro. *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)* (pp. 163-210). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Corlazzoli, P. (1987). *Los regímenes militares en América Latina*. Montevideo: Nuevo Mundo.
- Demasi, C. (Coord.) (1996) *La caída de la democracia. Cronología de la Historia reciente del Uruguay (1967-1973)*. Montevideo: FCU, CEIU, FHCE.
- Demasi, C. (2009). La evolución del campo político en la dictadura. En C. Demasi, A. Marchesi, V. Markarian, A. Rico y J. Yaffé. *La dictadura cívico-militar. Uruguay 1973-1985* (pp. 15-116). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Duffau, N. (2012). El Poder Judicial bajo la dictadura civil-militar (1973-1985). En: N. Duffau, N. y A. Rico. *El Poder Judicial bajo la Dictadura. Avance del proyecto: La Justicia en contextos autoritarios. El caso Uruguay* (pp. 53-85). Montevideo: CIEJ, CEIU, FHCE.
- Foucault, M. (2007 [1978]) *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Gayoso, A. (s.f.) *La doctrina de la seguridad nacional*. Montevideo: Librosur.
- Gillespie, C. (1984). Desentrañando la crisis de la democracia uruguaya. En C. Gillespie, L. Goodman, J. Rial y P. Winn (Coords.). *Uruguay y la democracia* (T. I., pp. 109-140). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Kierszenbaum, L. (2012). «Estado peligroso» y Medidas Prontas de Seguridad: Violencia estatal bajo democracia (1945-1968). *Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX*. 3(3), 97-114.
- Rico, A. (2009). Sobre el autoritarismo y el golpe de Estado. La dictadura y el dictador. En: En: C. Demasi, A. Marchesi, V. Markarian, A. Rico y J. Yaffé. *La dictadura cívico-militar. Uruguay 1973-1985* (pp. 179-246). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Rico, A. (2012). Del equilibrio al conflicto del conflicto al monopolio. Poder Ejecutivo contra Poder Judicial bajo el Estado de Derecho (1970-1973). En N. Duffau y A. Rico. *El Poder Judicial bajo la Dictadura. Avance del proyecto: La Justicia en contextos autoritarios. El caso Uruguay* (pp. 7-51). Montevideo: CIEJ, CEIU, FHCE.
- Servicio de Paz y Justicia. (1989). *Uruguay Nunca Más. Informe sobre la violación a los Derechos Humanos (1972-1985)*. Montevideo: Serpaj.