

Capítulo XXVII

LOS PODERES DE EMERGENCIA DEL PODER EJECUTIVO

SUMARIO

250. Generalidades. 251. La suspensión de la seguridad individual. 252. Las medidas prontas de seguridad. 253. El alcance de las medidas en cuanto a las personas. 254. La vigencia del "habeas corpus" durante la aplicación de las medidas prontas de seguridad.

250. Generalidades

Los "poderes de emergencia" del Poder Ejecutivo, y en general del "Estado de Derecho" o del régimen constitucional, es uno de los problemas que más preocupan a la doctrina constitucionalista, por cuanto se trata de períodos o situaciones excepcionales, originados por una subversión política o una calamidad pública o una conmoción social, etc., en los cuales es de fundamental importancia preservar las libertades públicas y las garantías individuales. No puede invocarse la aplicación de "poderes de emergencia" como pretexto para la violación de los derechos humanos.

El origen histórico de los "poderes de emergencia" lo encontramos en Roma, en donde el Senado, en situaciones de extrema necesidad, declaraba la "legibus solvere", o sea la dispensa de las leyes en casos particulares; también, se adoptaba el "senatus consultum ultimum", por el que se reunían todos los poderes en la autoridad ejecutiva hasta la terminación de la situación de crisis. Pero, según enseña LINARES QUINTANA, fue la institución de la "dictadura" romana la que tuvo mayor trascendencia, y que no tiene nada que ver con la dictadura moderna, dado que en situaciones de crisis un ciudadano eminente era investido, por un tiempo determinado y breve, de los plenos poderes para la defensa de la República romana.¹

Los regímenes democrático-constitucionales prevén la existencia de "poderes de emergencia" a cargo del Poder Ejecutivo, para enfrentar situaciones excepcionales, dado que el Estado de Derecho es un Estado absolutamente normativo, pero como toda normatividad supone una normalidad, se requiere medidas excepcionales para el caso excepcional². Así, por ejemplo, en el Derecho Comparado las Constituciones se refieren a la "ley marcial", al "estado de sitio", al "estado de asamblea" o incluso a

¹ LINARES QUINTANA, Segundo V., *"Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional"*, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1980, Tomo 6, pág. 289.

² GARCÍA PELAYO, Manuel, *"Derecho Constitucional Comparado"*, pág. 162.

lo que la doctrina califica como la "dictadura constitucional" prevista en el art. 16 de la Constitución de Francia de 1958.

En nuestro país, desde la Constitución de 1830 hasta la actual Constitución de 1967, existen dos "poderes de emergencia" del Poder Ejecutivo: a) la "suspensión de la seguridad individual" (art. 31 de la Constitución); b) las "medidas prontas de seguridad" (art. 168 ordinal 17 de la Constitución).

251. La suspensión de la seguridad individual

El art. 31 de la Constitución de la República, que tiene su origen en la Constitución de 1830, consagra uno de los poderes de emergencia del Poder Ejecutivo, que es la suspensión de la seguridad individual. Este instituto se adopta ante situaciones más graves que las previstas por la Constitución para la adopción de las medidas prontas de seguridad (Constitución, art. 168 numeral 17), primero, porque se está frente a una situación de traición o conspiración contra la patria; segundo, porque las facultades que tiene el Poder Ejecutivo son más amplias.

Afirmo que son situaciones más graves, por cuanto a diferencia de las medidas prontas de seguridad que se pueden adoptar en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, es mucho más severa, más rigurosa y mucho más profunda la suspensión de las garantías individuales y de las libertades públicas que en el caso de las medidas prontas de seguridad, por lo que veremos a continuación.

Corresponde aclarar que son dos poderes de emergencia diferentes, por lo que el Poder Ejecutivo deberá decidir ante la situación de hecho planteada, cuál de los poderes de emergencia aplica.

La Constitución no dice qué órgano tiene la competencia para suspender la seguridad individual, dado que expresa el art. 31: "*La seguridad individual no podrá suspenderse sino con la anuencia de la Asamblea General, o estando ésta disuelta o en receso, de la Comisión Permanente, y en el caso extraordinario de traición o conspiración contra la patria; y entonces sólo para la aprehensión de los delincuentes, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 17 del art. 168.*"

Se requiere la anuencia de la Asamblea General, o de la Comisión Permanente en caso de receso parlamentario, pero es evidente que dicha anuencia o autorización debe ser concedida a otro órgano, a otro Poder de Gobierno, que no puede ser otro que el Poder Ejecutivo que tiene como competencia "la conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior" (Constitución, art. 168 ordinal 1o.). Esta es la conclusión de SEMINO, quien expresa: "*De manera que, según lo entendemos nosotros, el Poder Ejecutivo recaba la correspondiente autorización del Poder Legislativo y obtenida ésta, recién decreta la suspensión de la seguridad individual. Dicha autorización se concede mediante un acto administrativo*"³.

Las causas o motivos por los cuales el Poder Ejecutivo puede suspender la seguridad individual con la anuencia de la Asamblea General o de la Comisión Perma-

³ SEMINO, Miguel Angel, "*La suspensión de la seguridad individual en el Derecho constitucional uruguayo*", en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Mdeo., 1970, Tomo 69, pág.155.

nente, son las establecidas a texto expreso por el art. 31 de la Constitución: “*en el caso extraordinario de traición o conspiración contra la patria*”. Como se ve, se está ante una situación gravísima en la que está en peligro la patria, la nación, el Estado, las instituciones, en donde además hay personas que están traicionando o conspirando, como puede ser para dar un golpe de Estado, facilitar la invasión de una potencia extranjera, o en favor de grupos sediciosos o rebeldes que pretenden tomar el poder. El Código Penal prevé los delitos contra la patria en los arts. 132 a 137, que según enseña CARBALLA son modalidades que vulneran la soberanía del Estado y su ejercicio; de allí que las conductas previstas como delitos, lesionan la Nación como depositaria de la soberanía de acuerdo con el art. 4o. de la Constitución.⁴

El art. 31 de la Constitución habilita la suspensión de la seguridad individual “*para la aprehensión de los delincuentes*”. Quiere decir, que se considera que se está en una situación en la cual las personas que participan en los actos de traición o conspiración contra la patria están cometiendo delitos, por lo que se autoriza al Poder Ejecutivo a adoptar medidas extraordinarias para poder detenerlos o arrestarlos y ponerlos a disposición de la Justicia Penal competente. Esta es otra diferencia importante con las medidas prontas de seguridad, en que se autoriza al Poder Ejecutivo a arrestar o trasladar personas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él, pero el arresto no podrá efectuarse en locales destinados a la reclusión de delincuentes. ¿Por qué?. Porque las personas arrestadas bajo el régimen de las medidas prontas de seguridad no son delincuentes, no se les imputa la comisión de delitos, sino que se trata normalmente de dirigentes políticos o sindicales que han provocado una alteración grave del orden público con huelgas, manifestaciones, ocupaciones de lugares de trabajo, etc.

La suspensión de la seguridad individual implica la suspensión de determinadas garantías individuales consagradas por la Constitución, a saber: la inviolabilidad del domicilio (Constitución, art. 11); la garantía de la detención en el sentido de que nadie puede ser preso sino infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita de Juez competente (Constitución, art. 15); el sometimiento a Juez dentro de las veinticuatro horas de detención (Constitución, art. 16); la garantía del “habeas corpus” (Constitución, art. 17); la inviolabilidad de la correspondencia (Constitución, art. 28); la libertad de expresión del pensamiento (Constitución, art. 29); el derecho de reunión (Constitución, art. 38); y el derecho de huelga (Constitución, art. 57).⁵

Respecto del recurso de “habeas corpus”, consagrado por el art. 17 de la Constitución uruguaya y por el art. 7 párrafo 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, instrumento internacional que fuera ratificado expresamente por nuestro país por la Ley No. 15.737 de fecha 8 de marzo de 1985, corresponde expresar que a mi juicio rige la garantía del recurso de habeas corpus cuando se decreta la suspensión de la seguridad individual en base al art. 31 de la Constitución de la República.

⁴ Citado por BAYARDO BENGEOA, Fernando, “*Derecho Penal Uruguayo*”, Mdeo., 1971, Tomo IV, Vol. I, pág. 22.

⁵ Conf. SEMINO, Miguel Angel, “*La suspensión de la seguridad individual en el Derecho Constitucional uruguayo*”, R.D.J.A., Tomo 69, pág. 158; DEUS, Sergio, “*Medidas Prontas de Seguridad*”, Mdeo., 1969, págs. 61-62.

En tal sentido, considero que debe tenerse en cuenta el art. 27 de la Convención Americana, que si bien en el párrafo primero autoriza que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, pueda suspender las obligaciones contraídas en la Convención, sin embargo en el párrafo segundo no autoriza la suspensión de determinados derechos taxativamente enumerados, “*ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos*”.

En nuestra doctrina, GROS ESPIELL estudiando el habeas corpus y las medidas prontas de seguridad, analiza profundamente el alcance y la significación del art. 27 de la Convención Americana, con particular mención a las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶. En especial, cabe citar la opinión consultiva de la Corte Interamericana No. 8 de fecha 30 de enero de 1987 (OC/8) en la que entre otras cosas expresa:

“El Habeas Corpus para cumplir con su objeto de verificación judicial de la legalidad de la privación de la libertad, exige la presentación del detenido ante el juez o tribunal competente bajo cuya disposición queda la persona afectada. En este sentido es esencial la función que cumple el Habeas Corpus como medio de controlar el respeto a la vida e integridad de la persona para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.⁷

Concluye el destacado profesor compatriota afirmando: “*Tenemos así el Habeas Corpus de base constitucional, tenemos además el Habeas Corpus que deriva de la Convención Americana, con la prohibición derivada de la Convención de que la garantía de Habeas Corpus pueda ser suspendida en situaciones de emergencia. Como las medidas que pueden adoptarse en estos casos en el Uruguay, son o las medidas prontas de seguridad o la suspensión de garantías del art. 31, resulta que en los casos de medidas de seguridad o de suspensión de garantías, subsistirá la posibilidad del recurso de Habeas Corpus como garantía de la libertad física, aunque limitado a determinar si la detención se ha producido dentro del marco jurídico existente*”.⁸

252. Las medidas prontas de seguridad

Las medidas prontas de seguridad es otro de los poderes de emergencia que la Constitución uruguaya asigna como competencia al Poder Ejecutivo.

La Constitución uruguaya de 1967, establece en el art. 168 numeral 17, como competencia del Poder Ejecutivo:

Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que estas últimas resuelvan.

⁶ GROS ESPIELL, Héctor, “*Habeas Corpus*”, en “*El Poder y su Control*”, Universidad Católica del Uruguay, Mdeo., 1990, pág. 195 y sigts.

⁷ GROS ESPIELL, Héctor, “*Habeas Corpus*”, cit., pág. 208.

⁸ GROS ESPIELL, Héctor, “*Habeas Corpus*”, cit., págs. 210-211.

“En cuanto a las personas, las medidas prontas de seguridad sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él. También esta medida, como las otras, deberán someterse, dentro de las veinticuatro horas de adoptada, a la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, estándose a su resolución.

“El arresto no podrá efectuarse en locales destinados a la reclusión de delinquentes”.

Las “medidas prontas de seguridad” las adopta el Poder Ejecutivo, ora en Consejo de Ministros, ora en el llamado “Acuerdo” con uno o varios ministros o incluso por “delegación” en el supuesto de que esa competencia o atribución haya sido delegada por el Poder Ejecutivo en los ministros (art. 168 ord. 24), “en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior”. La decisión debe ser comunicada a la Asamblea General, o en caso de receso a la Comisión Permanente, dentro de las veinticuatro horas, debiendo el Poder Ejecutivo explicar los motivos por los cuales implantó dicho “poder de emergencia”. Pero la Asamblea General “*es la dueña de las «medidas prontas de seguridad»*”, según la expresión clásica de Manuel HERRERA y OBES formulada en 1846, en virtud de que el Poder Ejecutivo debe estar “a lo que estas últimas resuelvan” tal como reza el texto constitucional.

Cuando nuestros constituyentes patrios consagraron el instituto de las medidas prontas de seguridad, según el modelo de la Constitución chilena de 1828 (art. 83 inciso 12) tuvieron en mente las situaciones de rebelión armada interna y la agresión exterior. Pero respecto de la “conmoción interior” se ha producido una interesante evolución en la historia constitucional uruguaya, ya que de la conmoción política se pasó a admitir como situaciones de conmoción interior la grave situación económica y social derivada de las dos guerras mundiales, la carencia o escasez de alimentos o de medios de producción esenciales, los fenómenos de la naturaleza tales como inundaciones o sequías, “lock outs” patronales y huelgas generalizadas que afecten servicios esenciales.

Es así como el antecedente más importante en la materia es el Decreto del Poder Ejecutivo de fecha 2 de agosto de 1914, firmado por don José BATLLE y ORDOÑEZ como Presidente de la República, y por Pedro COSIO como Ministro de Hacienda, por el cual se dispuso el cierre de los bancos y de la Bolsa de Comercio, así como la suspensión de los vencimientos de las obligaciones bancarias y comerciales hasta el día 8 de agosto, como consecuencia del comienzo de la Primera Guerra Mundial⁹. Este decreto de BATLLE y ORDOÑEZ es el primer caso histórico de medidas prontas de seguridad por razones económicas, que fue convalidado de inmediato por la Ley No 5.150 de 8 de agosto de 1914, habiéndose dividido la doctrina nacional en cuanto a la procedencia de las mismas. En tal sentido, Juan Andrés RAMIREZ realizó un encendido discurso en la Asamblea General afirmando que “*dentro del término «conmoción interior» caben las perturbaciones producidas por los fenómenos económicos*”¹⁰ posición a la que han adherido, entre otros, Héctor

⁹ BRUNO, José Luis, “*Las medidas prontas de seguridad por razones de orden económico*”, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Mdeo., 1966, Año XVII, Nos. 2-3-4, pág. 531.

¹⁰ Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo XIII, pág. 82.

GROS ESPIELL¹¹; Alberto Ramón REAL¹² y José Luis BRUNO¹³. En cambio, Martín C. MARTINEZ y Justino JIMENEZ DE ARECHAGA (el tercero de ARECHAGA) han manifestado sus discrepancias en cuanto a si dentro de la conmoción interior puede comprenderse una situación de crisis económica. Concretamente, dice ARECHAGA: *"Pero yo no tengo una seguridad completa en cuanto a que en una interpretación estricta y aplicando reglas ortodoxas de hermenéutica constitucional, estas prácticas que se han seguido en nuestro país sean realmente conformes al texto actual de la Constitución"*¹⁴.

En definitiva, las medidas prontas de seguridad son un instrumento que la Constitución de la República pone en manos del Poder Ejecutivo para enfrentar situaciones excepcionales, *"para proteger o restablecer el orden cuando éste es amenazado o alterado en grado tal que los medios normales no sean suficientes para su amparo o su restablecimiento"*¹⁵. El fundamento de los poderes de emergencia lo encontramos en el principio de que *"salus populi suprema lex est"* (la salud del pueblo es la suprema ley), según el aforismo romano que nos recuerda el ilustre profesor Aníbal Luis BARBAGELATA¹⁶, agregando que *"en una concepción genuinamente democrática, los poderes de emergencia, cualquiera sea su nombre y alcance, no pueden ser sino expresiones de la lucha del derecho del Estado por salvar el Estado de derecho"*.

Parece evidente, en mi concepto, que la conmoción interior puede ser de origen político, económico o social y que por lo tanto el Poder Ejecutivo está legitimado para implantar medidas prontas de seguridad, a fin de restablecer la normalidad institucional que puede verse afectada por razones económicas o perturbaciones sociales graves o imprevistas, siendo además una competencia de este Poder *"la conservación del orden y tranquilidad en lo interior"* de acuerdo a lo dispuesto por el art. 168 ordinal 1° de la Constitución.

Pero como enseña GROS ESPIELL *"las medidas prontas de seguridad no pueden suponer una alteración de competencias de los poderes de gobierno o una atribución al Poder Ejecutivo de cometidos asignados por la Constitución a otros órganos."*

"Interpretadas adecuadamente deben tener la extensión requerida para que sean capaces de cumplir con los objetivos de su establecimiento, dentro del sistema constitucional."

"No sólo pueden establecerse así, por vía de medidas prontas de seguridad, limitaciones específicas a los derechos individuales, sino que, con la salvedad expresa en el párrafo primero, será posible adoptar por medio de ellas, medidas administrativas excepcionales, respecto de personas, bienes y derechos, dirigidas a"

¹¹ GROS ESPIELL, Héctor, *"Periodismo y Derecho"*, Mdeo., 1965, pág. 150.

¹² REAL, Alberto Ramón, *"Un paréntesis cesarista"*, Semanario "Marcha", Mdeo., Año XXVIII, N° 1276, 16 de octubre de 1965, pág. 9.

¹³ BRUNO, José Luis, Ob. cit., págs. 539-540.

¹⁴ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *"La Constitución Nacional"*, Tomo V, pág. 76; *"La Constitución Nacional"*, edición de la Cámara de Senadores, Mdeo., 1998, Tomo III, pág. 114.

¹⁵ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, Opinión sobre *"Sustitución de los Consejos de los Entes de Enseñanza Media"*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Mdeo., 1971, Año XXI, Nos. 1-4, pág. 149.

¹⁶ BARBAGELATA, Aníbal Luis, Semanario "Marcha" citado, pág. 8.

asegurar el orden, la tranquilidad y el normal cumplimiento de todos los servicios públicos, cualquiera sea su naturaleza".¹⁷

253. El alcance en cuanto a las personas

La Constitución de la República autoriza al Poder Ejecutivo, como "*medidas prontas de seguridad*" a arrestar a las personas y a trasladarlas de un punto a otro del territorio nacional, siempre que éstas no optasen por salir del país, dando cuenta dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General. Además, y en una modificación que tiene su origen en la Constitución de 1967, el arresto no puede efectuarse en locales destinados a la reclusión de delinquentes.

En efecto, la persona arrestada por "*medidas prontas de seguridad*" no es un delincuente, no es una persona que haya cometido delito alguno, sino que el Poder Ejecutivo arresta a esa persona porque entiende que con su presencia o con su actuación, sea como dirigente político o como dirigente sindical, puede perturbar el orden público, puede generar la conmoción interior o contribuir a que ella se mantenga. Pensemos en una situación de huelga generalizada de los servicios públicos, como se ha verificado muchas veces en nuestro país. En esa hipótesis, el arresto de los dirigentes sindicales, tiene como única finalidad tranquilizar la situación política y sindical, permitir que se terminen los conflictos por la vía pacífica, evitar la alteración del orden público, etc..

Pero ese "*descaecimiento de las garantías individuales*", que permite arrestar a una persona que no ha cometido delito, no supone una pérdida total, un desconocimiento de las garantías individuales en forma total, una supresión absoluta del "Estado de Derecho". Todo lo contrario, las "*medidas prontas de seguridad*" son poderes de emergencia del Poder Ejecutivo para ser aplicados dentro de un "Estado de Derecho" en situaciones anormales o excepcionales, de grave crisis política, social y económica, con la finalidad de restablecer lo más pronto posible la "normalidad institucional". Es decir, que es dentro del "Estado de Derecho" que se hace aplicación de estos "poderes de emergencia", no fuera o por encima del "Estado de Derecho".

254. La vigencia del "habeas corpus" durante la aplicación de las medidas prontas de seguridad

Uno de los problemas planteados bajo la vigencia de las "*medidas prontas de seguridad*", es si rige o no la garantía del recurso de "habeas corpus" previsto por el artículo 17 de la Constitución de la República.

En la doctrina nacional, JIMENEZ DE ARECHAGA expresa: "*Pero más grave es el problema de saber si el arrestado debe o no ser puesto a disposición de la justicia dentro de las veinticuatro horas, y si, en caso de que el arresto administrativo se prolongue más allá de ese tiempo, cabe la interposición del recurso de habeas corpus*".¹⁸ Sobre este tema, concluye el destacado constitucionalista uruguayo

¹⁷ GROS ESPIELL, Héctor, "*Medidas Prontas de Seguridad y Delegación de Competencias*", en "*Estudios Constitucionales*", Mdeo., 1998, págs. 72-73.-

¹⁸ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "*La Constitución Nacional*", Ed. Cámara de Senadores, Tomo III, pág. 123.

afirmando lo siguiente: "En cuanto se permite el arresto aun fuera de los casos del art. 15, el poder que confiere el inciso 18 es evidentemente excepcional. Pero no hay motivos bastantes para que pueda negarse al arrestado el amparo de la justicia, ni para negar al Poder Judicial el ejercicio de sus poderes de protección de la libertad personal."¹⁹

Por su parte, SEMINO afirma: "Para nosotros, el recurso de "habeas corpus" está vigente aun cuando se hayan implantado medidas prontas de seguridad pero en modo alguno con el alcance atribuido por JIMENEZ DE ARECHAGA o el juez RODRIGUEZ DE VECCHI. Por otro lado, coincidimos con REAL, en que no existe ninguna obligación constitucional de someter los arrestados a la Justicia vencido el término de veinticuatro horas."²⁰

Sobre el particular, el Grupo Docente de Investigación en Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, integrado por los profesores, Dr. Aníbal Luis BAUAGELATA, en calidad de Presidente de Turno, Dr. Horacio CASSINELLI MUÑOZ y Dr. Alberto PEREZ PEREZ, produjo un informe en setiembre de 1969, que fuera publicado por la Revista de la Facultad²¹, y que dada la trascendencia del mismo estimo conveniente su transcripción completa:

I. Antecedentes

A propuesta del Dr. Alberto PEREZ PEREZ, este Grupo de Investigación se reunió para estudiar la vigencia del recurso de "habeas corpus" (Constitución, art. 17) frente a las medidas prontas de seguridad (Constitución, art. 168, inciso 17), tomando como base una relación presentada por aquél, que resultó aprobada con algunas precisiones.

El Grupo entendió que está dentro de sus tareas esenciales el examen y determinación del exacto alcance de las garantías de los derechos humanos en las contingencias de mayor riesgo para los mismos y se dedicó de inmediato a dicho estudio.

II. Principios fundamentales

Luego de un pormenorizado estudio de todos los extremos y antecedentes, el Grupo llegó a la conclusión de que el recurso de "habeas corpus" es procedente en caso de medidas prontas de seguridad, fundándose para ello -tal como se sostenía en la relación- en el siguiente razonamiento:

1. No hay texto expreso que lo excluya.
2. Por el texto del art. 17 y por la significación técnica e histórica del instituto, el "habeas corpus" procede en todo caso de "prisión indebida".
3. Puede haber "prisión indebida" toda vez que haya normas que delimiten los casos en que cabe la privación de libertad de una persona.

¹⁹ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "La Constitución Nacional", cit. Tomo III, pág. 124.

²⁰ SEMINO, Miguel Angel, "Medidas Prontas de Seguridad", F.C.U., Mdeo., 1996, pág. 84.

²¹ "El «habeas corpus» frente a las medidas de seguridad", Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Mdeo., 1969, Año XX, Nos. 3-4, págs. 665-669.

4. Como medida pronta de seguridad es posible la prisión o el arresto de una persona con menores requisitos que en circunstancias normales, pero no sin sujeción a requisito alguno: hay límites (que se desarrollarán infra, cap. III).

5. La infracción a esos límites configura prisión indebida.

6. Por lo tanto, cabe el "habeas corpus" (con los efectos que se verán infra)

III. La privación de libertad como medida pronta de seguridad tiene límites constitucionales precisos:

1. Competencia. Debe constar la decisión del órgano competente:

a) Poder Ejecutivo (art. 168, inc. 17 y 25): debe ser escrita y firmada por el Presidente de la República y el Ministro respectivo;

b) Autoridad delegada, cuando existen actos formales (art. 168, inc. 24; 181, inc. 9).

2. Comunicación. Toda medida debe comunicarse a la Asamblea General o a la Comisión Permanente, en su caso, dentro de las 24 horas de adoptada. Por lo tanto debe darse al órgano de resolución la información completa sobre cada arresto, que ordinariamente comprenderá:

a) Nombre y apellido completos y demás datos personales;

b) Día y hora del arresto (porque el plazo para comunicar se cuenta por horas);

c) Lugar y demás circunstancias del arresto;

d) Motivos del mismo (según se desarrolla infra, N° 3);

e) Constancia de que se dio la opción por salir del país (ver infra, N° 4);

f) Lugar donde se cumple (ver infra, N° 5).

3. Motivación. Debe comunicarse "como las otras"; es decir, mencionando "lo ejecutado y sus motivos". Por lo tanto:

a) Los motivos deben existir; no alcanza con la referencia genérica a los "casos graves e imprevistos" "de ataque exterior o conmoción interior" -que legitimaron la adopción de medidas prontas de seguridad- sino que hay que indicar los motivos específicos que dan mérito a cierta medida y no a otras; a la detención de ciertas personas y no a la de otras.

b) Los motivos deben comunicarse a la Asamblea General o a la Comisión Permanente, porque de otro modo aquélla o ésta no podrían resolver con conocimiento de causa, y porque la Constitución lo impone expresamente.

4. Opción por salir del país. La privación de libertad mediante arresto o traslado de un punto a otro del territorio sólo es legítima cuando las personas afectadas "no optasen por salir de él". En consecuencia, es necesario que a dichas personas se les dé real y efectivamente la opción indicada.

5. Forma de cumplimiento. "El arresto no podrá efectuarse en locales destinados a la reclusión de delincuentes" (párr. 3° del inciso 17 del art. 168). Se debe comunicar el lugar de arresto a la Asamblea General o a la Comisión Permanente.

Obviamente, no puede afectarse ni la vida ni la integridad física de las personas (arts. 7°, 26 y 72).

6. *Finalidad asegurativa.* Se trata de "medidas prontas de seguridad", por lo tanto, sólo son legítimas cuando sean adoptadas con la finalidad de mantener o restablecer la seguridad. No lo serán, en cambio, si consta que la finalidad es otra (p. ej.: la de mantener preso, sin sometimiento a Juez, a una persona a quien se imputa un delito).

7. *Acatamiento de lo resuelto por la Asamblea General o la Comisión Permanente.* Si éstas resuelven dejar sin efecto la privación de libertad de una o más personas, el Poder Ejecutivo debe acatar esa resolución.

IV. *Toda privación de libertad que no se ajuste a esos límites es una "prisión indebida que hace aplicable el recurso de "habeas corpus"*

1. *No hay texto ni principio algunos que excluyan al "habeas corpus" frente a una privación de libertad dispuesta como medida pronta de seguridad. Basta con que haya límites a la facultad de disponer una privación de libertad, para que cualquier desajuste con respecto a esos límites configure un caso de "prisión indebida" frente al cual funciona el "habeas corpus".*

2. *Presentado, el recurso de "habeas corpus" al Juez, éste deberá ordenar:*

a) *que se traiga a la persona aprehendida a su presencia (sentido histórico y etimológico de "habeas corpus"), con lo que se comprueba si se respetan su integridad física y su vida; y se le da una oportunidad real y efectiva de optar por salir del país;*

b) *que se exhiba:*

- *la orden escrita (supra, III-1).*

- *de autoridad competente (supra, III-1).*

- *con los detalles de nombre, apellido y datos personales; día y hora, lugar y demás circunstancias del arresto; motivos del mismo; constancia de que se dio la opción por salir del país; finalidad asegurativa (supra, III-2, 3, 5 y 6).*

c) *que se exprese el lugar donde se cumple el arresto;*

d) *que se exhiba constancia de haber comunicado todo lo anterior (b y c) a la Asamblea General o a la Comisión permanente; dentro de las 24 horas (supra, III-2);*

e) *que se declare no haber recibido comunicación de la Asamblea General o la Comisión Permanente disponiendo el levantamiento de la medida pronta de seguridad respectiva (supra, III-7);*

3. *El Juez deberá:*

a) *Decretar la libertad si comprueba que:*

- *no hay orden escrita;*

- *ésta no emana de autoridad competente;*

- no se comunicó a la Asamblea General o a la Comisión Permanente (si se comunicó después de las 24 horas, el Juez no podría ordenar la libertad, pero si intervenir a efectos de la eventual sanción penal a los responsables de la demora);
 - se comunicó, pero sin dar los motivos (*supra*, 3, a);
 - consta irrefragablemente que la finalidad no es asegurativa;
 - se recibió comunicación de la Asamblea General o de la Comisión Permanente disponiendo el levantamiento de la medida.
- b) Permitir que se formule la opción por salir del país si antes no existió libertad para formularla;
- c) Ordenar el cese de las lesiones a la integridad física, si las comprueba;
- d) Ordenar el traslado a un lugar no destinado a la reclusión de delincuentes, si estaba en uno destinado a tal fin.”

Con anterioridad, JIMENEZ DE ARECHAGA había afirmado enfáticamente la vigencia del recurso de habeas corpus en caso de medidas prontas de seguridad. En tal sentido, enseña el destacado constitucionalista uruguayo que “vencido el término que la Constitución fija al arresto administrativo, que es de veinticuatro horas, el arrestado debe ser sometido a Juez competente”, agregando más adelante: “Admitido que corresponde el sometimiento del arrestado a la Justicia, debe entenderse que cabe el recurso de “habeas corpus” toda vez que el arresto administrativo se extienda más allá del lapso que fija la Constitución”.²²

GROS ESPIELL, que sostuvo esta tesis en 1952 en un informe para el Consejo Nacional de Gobierno, afirma que “es perfectamente claro que las medidas prontas de seguridad, medidas destinadas a mantener el orden constitucional, que no suponen una alteración del Estado de Derecho, ni de las competencias de los Poderes constitucionales salvo en lo que resulta expresamente de la interpretación restrictiva del numeral 17 del art. 168 de la Constitución -interpretación restrictiva resultado de la excepcionalidad de las medidas-, de ninguna manera puede llevar a estimar que no existe el recurso de Habeas Corpus”.²³

Una vez que nuestro país aprobó y ratificó en 1985 la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, debemos reconocer que el habeas corpus en el Uruguay tiene una doble fuente: la que surge del art. 17 de la Constitución de la República y la que surge del art. 7 párrafo 6 del Pacto de San José de Costa Rica.

El art. 7 párrafo 6 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 consagra el “habeas corpus”, con el siguiente texto:

“Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no

²² JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, “La Constitución Nacional”, Tomo III, pág. 124.

²³ GROS ESPIELL, Héctor, “Habeas Corpus”, en “Estudios Constitucionales”, pág. 292.

puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona."

Por otra parte, en el art. 27 del Pacto de San José de Costa Rica no se autoriza la suspensión en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte "*de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos*".

Quiere decir, pues, que en el Uruguay el habeas corpus tiene una doble vertiente: la Constitución de la República y el Pacto de San José de Costa Rica de 1969. La Convención Americana de Derechos Humanos fue ratificada por nuestro país en 1985, por lo que sus normas son aplicables directa e inmediatamente en el Derecho Interno²⁴, razón por la cual el Estado uruguayo no puede desconocer la vigencia del habeas corpus durante la aplicación de los poderes de emergencia del Poder Ejecutivo, como son la suspensión de la seguridad individual prevista en el art. 31 de la Constitución y las medidas prontas de seguridad del art. 168 numeral 17 de la Constitución, so pena de incurrir en responsabilidad internacional y ser demandado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En la opinión consultiva No. 9 (OC/9) de fecha 6 de octubre de 1987, formulada a pedido del gobierno del Uruguay, la Corte Interamericana expresó que las garantías judiciales que subsisten en caso de estados de excepción "*deben ejercitarse dentro del marco y según los principios del debido proceso legal, recogidos por el Artículo 8 de la Convención*"²⁵.

²⁴ JIMENEZ DE ARECHAGA, Eduardo, "*La Convención Interamericana de Derechos Humanos como Derecho Interno*", en "*Normas vigentes en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*", F.C.U., Mdeo., 1988, págs. 27-53.

²⁵ JIMENEZ DE ARECHAGA, Eduardo, "*La Convención Interamericana de Derechos Humanos como Derecho Interno*", pág. 52.