

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

**Informe de Pasantía**

Programa de Estudios Parlamentarios  
Biblioteca del Poder Legislativo

**Fueros parlamentarios: orígenes, posturas, y  
tentativas de reforma en el  
Uruguay**

**Franco Mateo Bengasi Castillo**  
Tutora: Daniela Vairo

## **Agradecimientos**

A la memoria de mis abuelos Miguel, Alba y Baltasar, que están presentes conmigo siempre. A mis padres Mariela y Miguel, que me han marcado el camino y soy el hombre que soy gracias a ellos. A mi abuela Lidia, mi mayor confidente. A mis hermanos del alma Bruno, Nahuel, Alejandro y Fabricio, que siempre tienen la palabra justa. A mis tíos y a mi prima Julieta. A toda mi familia. A la Lic. Poletto, por su apoyo y gran labor profesional. A mis amigos de toda la vida, a los que conocí en la carrera, y a los profesores que han sido excelentes profesionales y humanos. Y en especial a la Universidad de la República, la cual estoy muy orgulloso de integrar y defender siempre que tenga oportunidad. Sin duda todos han hecho de este camino algo ameno y disfrutable. Infinitamente, ¡gracias!

## **Introducción**

El presente ensayo tiene como objetivo analizar los fueros parlamentarios. Para ello, se presentará una definición del concepto de “fueros parlamentarios”, y a través de una revisión histórica se explicarán sus orígenes, los acontecimientos que inspiraron su creación, y los precedentes legales que inspiraron a las naciones a nivel mundial para incluirlos en su legislación, así como también los argumentos en contra y críticas hacia los mismos. Además, se abordarán los modelos de fueros parlamentarios en la actualidad, viendo en detenimiento el caso uruguayo y cómo están regulados en nuestra Constitución, enmarcándolos dentro de uno de los modelos disponibles en la literatura. Se hará mención a casos históricos de levantamiento e intento de levantamiento de fueros parlamentarios, presentando también los proyectos de ley y tentativas de reforma que ha tenido el Uruguay al respecto. Al final del ensayo se plantearán algunas consideraciones finales y preguntas plausibles de ser exploradas e investigadas en un análisis futuro.

## **El concepto de Fueros Parlamentarios: Orígenes y Fundamentos**

Previo a definir el concepto es pertinente recalcar que a nivel mundial hay diversas terminologías para referirse a los fueros parlamentarios. Como señala Fernández-Miranda (1977, p.207), los términos “prerrogativa parlamentaria”, “inmunidad parlamentaria” o “privilegio parlamentario”, si bien con algunas variaciones en la forma jurídica dependiendo del país, todos ellos responden a la misma idea general.

Los fueros parlamentarios son un conjunto de garantías que tienen como objetivo fundamental garantizar el libre y normal desarrollo de la actividad de los parlamentarios y la independencia del Poder Legislativo de los demás poderes, el Ejecutivo y el Judicial. Los fueros se proponen proteger la libertad de expresión y de acción de los parlamentarios, eximiendo a estos de la responsabilidad por sus dichos, opiniones y votos emitidos durante el ejercicio de su función, no pudiendo ser acusados ante la justicia por sus expresiones, ni encarcelados salvo que sean encontrados *in fraganti delicto*.

Para poder ahondar en los fundamentos detrás de los fueros parlamentarios, es de importancia remontarnos a los orígenes y a las situaciones que inspiraron su creación. Según García Oliva (2021), los orígenes de los fueros parlamentarios se inspiraron en episodios acontecidos durante las dinastías de Charles I, Charles II y Jacobo II y VII, reyes de Inglaterra, Escocia e Irlanda desde 1625 hasta 1688. Estos monarcas, ante opiniones y expresiones de parlamentarios que fueran críticos hacia la corona, o que pudieran suponer una amenaza para la misma, utilizaban frecuentemente varias estrategias para interrumpir el accionar de dichos legisladores, desde la difamación, acusaciones falsas, amenazas, y encarcelamientos arbitrarios.

Sin embargo, Arregui (2010)<sup>1</sup> menciona algunos hechos previos a estas dinastías, y precedentes de inmunidad parlamentaria a raíz de los contrapesos entre el parlamento y la monarquía. El Arzobispo de Canterbury en 1341 solicitó el derecho de ser juzgado por sus pares, al considerar que estaba siendo perseguido por el rey. La Cámara de los Lores declaró entonces que sus pares no podían ser citados ni condenados por la justicia, sino por el mismo Parlamento, en palabras de Buscaglia (citado por Arregui, 2010).<sup>2</sup> En 1512, en base a esta declaración, el Parlamento británico dicta una ley que sería ratificada en 1667, donde se definen los fueros parlamentarios, donde cada miembro debía gozar el derecho de expresarse libremente a través de la palabra, gozando de protección contra presiones y acusaciones. Fue el mismo Jacobo II y VII que luego de esto, disolvió el Parlamento y encarceló a sus miembros.

Todas estas cuestiones tuvieron como respuesta la *Bill of Rights* (Declaración de Derechos) de 1689, un documento legal que pretendía restablecer algunas facultades y garantías legislativas que habían sido perdidas. En el numeral noveno de la Declaración de Derechos se establece: ***“IX. Que las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento no pueden ser juzgadas ni investigadas por otro Tribunal que el Parlamento”***<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Exposición verbal en el Parlamento Latinoamericano. 8 de julio de 2010.

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Véase: Dipúblico Derecho Internacional (17 de junio de 2010)

Este artículo permite evidenciar principalmente los dos grandes fundamentos detrás de los fueros parlamentarios: La libertad de expresión y el *freedom from arrest* (libertad de ser arrestado), buscando garantizar la independencia del cuerpo legislativo de los otros poderes, tanto del Poder Ejecutivo, como del Poder Judicial, donde el Ejecutivo tenía mucha influencia. Es por esto que se establece que será el propio parlamento el que juzgará a sus miembros.

El hecho de que un representante sea privado de poder ejercer su función parlamentaria, ya sea tras ser detenido por el Poder Ejecutivo, o por solicitud de algún juez, por ejemplo, implica varios problemas. En primer lugar, habría un vacío de representación, ya que sus representados estarían perdiendo ese lugar en el parlamento, y por otro lado, esta práctica podría ser usada como estrategia para evitar una decisión parlamentaria. Oscar Bottinelli (2018) en una entrevista para FACTUM, señala el siguiente ejemplo: *“la Asamblea General es convocada para votar la censura al Consejo de Ministros y cuenta con los votos justos para hacerlo, no le sobra uno solo. Basta que el gobierno detenga a un parlamentario opositor, dispuesto a votar la censura, y le impida ir a votarla, para que se evite la censura. La detención, aún por horas, puede cambiar una decisión parlamentaria.”*

Este es un claro ejemplo de una situación que busca ser prevenida mediante los fueros parlamentarios, garantizando la libertad, la tranquilidad y la integridad de los parlamentarios y de todo el cuerpo en su conjunto.

### **Cuestionamientos a la figura de los fueros**

*“Desconfiar siempre es un error; confiar siempre también lo es”*, dijo el famoso dramaturgo y filósofo alemán Johann Wolfgang Goethe. Y es que si bien hay muchos fundamentos a favor de la inmunidad parlamentaria, hay quienes desconfían, se cuestionan, y quienes directamente se oponen a la existencia de estas garantías.

García Oliva (2021) defiende el mantenimiento de los fueros parlamentarios, y los considera fundamentales para un normal desarrollo de la actividad en el Parlamento; sin embargo, expone algunos puntos negativos o problemas que podrían generarse al respecto de los mismos. Por ejemplo, quien sea difamado o injuriado por un

legislador, no podrá ser reparado por los daños, al ser imposible acusar al legislador ante la justicia. Por otra parte, otro de los problemas es que los parlamentarios serían libres de interferir sobre los tribunales, ignorando órdenes judiciales por ejemplo. Y sumado a esto, puede existir la posibilidad de que el rango de protección del privilegio parlamentario sea confuso en situaciones sin precedentes judiciales o donde haya vacíos legales (García Oliva, 2021).

En uno de sus artículos titulado *“Inmunidad parlamentaria: ¿Protegiendo la democracia o protegiendo la corrupción?”*, Simon Wigley (2003) plantea que el hecho de que la inmunidad parlamentaria garantice un abanico importante de acción para los parlamentarios, puede llevarlos a perseguir intereses personales y políticos, e incurrir en casos de corrupción. Pone como ejemplo lo dicho por Glaucón en “La República” de Platón<sup>4</sup>, haciendo referencia a la leyenda del anillo mágico de Giges, que garantiza invisibilidad a su portador. La reflexión es que solo un idiota se comportaría de manera justa si tuviera la posibilidad de permanecer invisible a las leyes de la Tierra. Esto es una clara analogía a la situación de los fueros parlamentarios, que garantizan inmunidades y privilegios a los legisladores a la hora de ser censurados, juzgados y arrestados, hecho que puede ser aprovechado por los mismos para su beneficio e interés personal.

Van der Hulst (2000, citado en Wigley 2003) expone que con la mejora de la calidad democrática en varios países, la necesidad de los fueros parlamentarios es menor, y por ende, varios de estos han optado por quitarlos o reducirlos al mínimo posible. El fundamento es que en la actualidad, las extorsiones o amenazas por parte de otros poderes no son tan frecuentes. En países de la Mancomunidad de Naciones, por ejemplo, donde las inmunidades son menores, los fueros parlamentarios causan pocos problemas. Van der Hulst (2000) lo adjudica a la larga tradición democrática de estos países y a la comprensión y aceptación de su población a la inmunidad parlamentaria. Sin embargo, en países que se ajustan más a un sistema de fueros con mayores protecciones e inmunidades, la noción de inmunidad parlamentaria ha mostrado ser menos estable; la población es

---

<sup>4</sup> Plato, *The Republic*, trans. G.M.A Grube (Indianapolis: Hackett Publishing, 1992). Book II, 359e-360d. Citado en: Wigley (2003)

actualmente menos propensa a aceptar un “tratamiento especial” para los parlamentarios, y cree que el “miedo al Ejecutivo” es una excusa exagerada para mantener dichos privilegios. La cuestión de “*quis custodiet ipsos custodes* (quién custodia a los guardias)” (García Oliva, 2021, p.261), es totalmente legítima y recurrente. Incluso cuando en la teoría la justificación del fuero parlamentario es totalmente racional, en la praxis puede que el uso que se le da a la garantía diste de los supuestos teóricos.

### **Modelos de fueros parlamentarios: El caso uruguayo**

Desde un punto de vista jurídico, se pueden identificar dos modelos de fueros parlamentarios. Simon Wigley (2003) diferencia entre estos dos grandes modelos de inmunidad parlamentaria o fueros parlamentarios: El “Legislative Agency Model” (Modelo de agencia legislativa) y el “Authorization Model” (Modelo de autorización). De forma sintética, ambos modelos difieren en qué actividades se consideran sujeto de cuestionamiento legal, y si dicho cuestionamiento debería obtener en primer lugar autorización de la asamblea de representantes (Wigley, 2003, p.26). Por ejemplo, en el Modelo de Agencia Legislativa, el sujeto de inmunidad es la capacidad de agencia legislativa de los representantes. En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, la interpretación que hace la Corte Suprema es que: notas de prensa, artículos periodísticos, trabajos electorales, o discursos dados fuera del Congreso, son considerados actividad política, no actividad parlamentaria, y por ende no son sujetos de inmunidad parlamentaria. Bajo este modelo, se habilita que los legisladores puedan ser denunciados penalmente por cualquier otro delito que fueran pasibles de haber cometido. Este modelo es aplicado en varios países tales como los del Reino Unido, India, Nueva Zelanda, Sudáfrica, entre otros (Wigley, 2003).

El Modelo de Autorización por su parte, garantiza protección a los parlamentarios tanto por sus acciones estrictamente en el Parlamento, como sus acciones fuera del mismo, incluso, les garantiza inmunidad y los exime de ser juzgados en el caso de supuestamente cometer crímenes o de ser denunciados en el ámbito penal, salvo que el propio Parlamento autorice que el Poder Judicial o el órgano competente

tome cartas en el asunto. Sin embargo, los representantes pueden ser detenidos si son encontrados *in fraganti delicto* (Wigley, 2003).

En Uruguay, los fueros parlamentarios están consagrados en la Constitución de la República, desde la primera Constitución de 1830 hasta la actualidad. En nuestra presente Carta Magna, estos figuran en los artículos 112, 113, y 114, aunque la figura legal de “fueros parlamentarios” no aparece enunciada explícitamente en el texto jurídico.

**“Artículo 112:** *Los Senadores y los Representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones.”*

**“Artículo 113:** *Ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, salvo en el caso de delito infraganti y entonces se dará cuenta inmediata a la Cámara respectiva, con la información sumaria del hecho.”*

**“Artículo 114:** *Ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, podrá ser acusado criminalmente, ni aún por delitos comunes que no sean de los detallados en el artículo 93, sino ante su respectiva Cámara, la cual, por dos tercios de votos del total de sus componentes, resolverá si hay lugar a la formación de causa, y, en caso afirmativo, lo declarará suspendido en sus funciones y quedará a disposición del Tribunal competente.”*<sup>5</sup>

Al analizar los artículos de nuestra Constitución, vemos que el artículo 112 es fundamentalmente la primera parte del artículo noveno de la Declaración de Derechos de Inglaterra, eximiendo de responsabilidad a los legisladores por sus votos y opiniones durante el desempeño de sus funciones.

Ahora bien, la expresión “durante el desempeño de sus funciones” puede llevar a diferentes interpretaciones, pudiendo entenderse como el desempeño de sus funciones en un contexto estrictamente práctico, es decir, mientras está en el Parlamento emitiendo opiniones, debates y votos, pero también puede entenderse que la expresión refiere a “mientras esté en el cargo de legislador”.

---

<sup>5</sup> Véase: Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967)

En el caso uruguayo, esto se aclara explícitamente en los siguientes dos artículos, donde se enuncia “desde el día de su elección hasta el de su cese”, comprendiendo así que la inmunidad corresponde al período en que el legislador esté detentando el cargo.

El artículo 113 estipula que ningún parlamentario puede ser detenido durante su mandato, salvo en casos *in fraganti delicto*.

El artículo 114 por su parte, garantiza que cualquier parlamentario no podrá ser acusado salvo ante su respectiva cámara, y en caso de que esta lo resuelva, quedará a disposición del Tribunal competente. Se hace mención además al artículo 93 de la Constitución, que establece que es competencia exclusiva de la Cámara de Representantes acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros de ambas cámaras (además de al Presidente, Vicepresidente, Ministros, entre otros funcionarios públicos) por violación de la Constitución u otros delitos graves.

Si bien no es parte per se de los fueros parlamentarios, me parece importante hacer una mención especial al artículo 115 de la Constitución, que dice lo siguiente:

**“Artículo 115:** *Cada Cámara puede corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el desempeño de sus funciones y hasta suspenderlo en el ejercicio de las mismas, por dos tercios de votos del total de sus componentes. Por igual número de votos podrá removerlo por imposibilidad física o incapacidad mental superviniente a su incorporación, o por actos de conducta que le hicieren indigno de su cargo, después de su proclamación. Bastará la mayoría de votos de presentes para admitir las renunciaciones voluntarias.”*

Este artículo de la Constitución complementa al artículo precedente, siendo que es cada cámara la que tiene potestad de juzgar a sus propios integrantes. En casos de desórdenes de conducta, de incapacidad física o mental, o por actos de conducta indignos del cargo de legislador, la respectiva cámara podrá suspenderlo de sus funciones.

Bajo estas premisas, podemos enmarcar al caso uruguayo dentro del Modelo de Autorización, ya que comparte los elementos constitutivos del mismo: inmunidad

para la actividad parlamentaria tanto dentro como fuera del recinto parlamentario, inmunidad de arresto, e inmunidad de ser juzgados salvo ante su propia cámara, y ante un tribunal competente bajo autorización de la misma.

En América Latina, todos los países tienen alguna forma de fueros parlamentarios consagrados en sus constituciones, a excepción de Honduras que los eliminó en 2003, y de Bolivia que removió los fueros parlamentarios en la Constitución Plurinacional de 2010 <sup>6</sup>.

En Uruguay, ha habido situaciones donde los fueros han sido “levantados” por el Poder Legislativo, para que integrantes de su cuerpo puedan acudir a declarar a la justicia, y también casos donde no se alcanzó la mayoría especial de  $\frac{2}{3}$  requerida para su aprobación. A efectos de ejemplificar, mencionaré algunos casos que considero han sido los que más repercusión han tenido.

En el año 1941 la Cámara de Representantes desaforó al diputado colorado Alejandro Kayel, acusado de ideología nazi fascista<sup>7</sup>, por el delito de imprenta<sup>8</sup> al manifestar públicamente su ideología pro nazi en el periódico “Libertad”, del cual era director. En este caso fue aplicado el artículo 115 de la Constitución y Kayel fue suspendido de su cargo como legislador.<sup>9</sup>

En 1972 se aprobó el desafuero del diputado frenteamplista Washington Leonel Ferrer, tras ser acusado por la Justicia Militar de connivencia con el Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros (MLN-T) durante la guerrilla. En esta oportunidad también fue invocado el artículo 115 de la Constitución.

El 2 de abril de 2019, la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad el desafuero del senador Daniel Mario Bianchi Salomón, del Partido de la Gente<sup>10</sup>, tras solicitud remitida por el Juzgado de Paz Departamental de Maldonado. El senador Bianchi fue partícipe de un accidente automovilístico en el mes de enero del año 2019, donde embistió a tres vehículos y su control de espirometría dio resultado

---

<sup>6</sup> Véase: Calderón Castillo, J, Ester, B. (24 de enero de 2019)

<sup>7</sup> Véase: Bruno, M., Duffau, N. (2010)

<sup>8</sup> Véase: Bottinelli, O. (2007) en Entrevista para “En perspectiva”

<sup>9</sup> Véase: El Observador (11 de abril de 2011)

<sup>10</sup> Fue electo por el lema Partido Colorado, pero posteriormente se integró al Partido de la Gente

positivo. Fue juzgado, cumplió tareas comunitarias y pagó los daños del accidente. Bianchi se reintegró al parlamento en julio de 2019 y culminó la legislatura.<sup>11</sup>

Entre los casos donde el desafuero no prosperó, tenemos el del diputado frenteamplista Enrique Erro en 1973. La Justicia Militar solicitó su desafuero para investigarlo por connivencia con el MLN-T. La solicitud fue rechazada por el senado y no sentaría nada bien al entonces Presidente Bordaberry.<sup>12</sup>

Y más recientemente, el intento de desafuero al senador de Cabildo Abierto, el Gral retirado Guido Manini Rios, pedido por el fiscal Morosoli por omisión, al no haber notificado al Poder Ejecutivo ni a la Justicia por las declaraciones de Gavazzo ante el tribunal de honor cuando Manini era Comandante en Jefe del Ejército Nacional.<sup>13</sup>

### **Tentativas de reforma de los fueros parlamentarios en Uruguay**

En el año 2011 el entonces diputado, y actualmente Presidente de la República Luis Lacalle Pou, presentó a la Cámara de Representantes un proyecto de ley con la intención de modificar los artículos 93 y 114 de la Constitución de la República. Dicho proyecto no prosperó y fue presentado a la siguiente legislatura en el año 2016 cuando Lacalle era senador. En la exposición de motivos se esgrimen varios de los argumentos que hemos visto previamente. Se aclara que la figura del fuero parlamentario no es un privilegio personal del legislador, sino una garantía institucional del cuerpo legislativo<sup>14</sup>. Sin embargo, se argumenta que actualmente muchos legisladores se amparan en sus fueros para evadir a la justicia en presuntas actividades delictivas o delitos comunes, siendo imposible comenzar un proceso penal. El proyecto de ley no pone en cuestión los fueros para las opiniones y votos emitidos por los legisladores, ni para evitar privación de libertad salvo casos de infraganti delito, sino que se proponía reformar los artículos 114 y 93 de la Constitución de la República, cambiando los actuales por los siguientes:

---

<sup>11</sup> Véase: El Eco (18 de julio de 2019)

<sup>12</sup> Véase: La Red 21 (2 de octubre de 2008)

<sup>13</sup> Véase: Da Silva, J (9 de octubre de 2020)

<sup>14</sup> Comisión de Constitución y Legislación. Carpeta 253/2016 Proyecto de Ley “Fueros de los señores Legisladores. Parlamento del Uruguay

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/48/555/0/PDF>

**“Artículo 114:** *Los Senadores y Representantes podrán ser acusados penalmente por los delitos que fueren pasibles de haber cometido, no pudiendo invocar ningún tipo de fueros o inmunidades sin perjuicio de los dispuesto en los artículos 112, 113 y 93.*

*En el supuesto de que a un Senador o Representante, la Justicia competente le atribuya la comisión de un delito y decreta el procesamiento con prisión, el mismo quedará automáticamente suspendido en sus funciones debiendo ser sustituido por su respectivo suplente.*

*Los senadores y Representantes cesarán automáticamente en el cargo por sentencia condenatoria pasada en autoridad de cosa juzgada”*

**“Artículo 93:** *Compete a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros de ambas Cámaras, al Presidente y el Vicepresidente de la República, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, por violación de la Constitución, después de haber conocido sobre ello a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa”.*

Como se puede apreciar, se permite que los legisladores puedan ser acusados por delitos que supuestamente hayan cometido, y se les quita la posibilidad de invocar ningún tipo de fuero, y en caso de ser declarados culpables de un delito y procesados con prisión, quedarán automáticamente suspendidos de sus funciones, tal como pasa en países que adoptan el tipo de fuero del Modelo de Agencia Legislativa. La modificación del artículo 93, lo mantiene tal cual está en la Constitución vigente, pero dejando solamente como potestad exclusiva de la Cámara de Representantes la acusación de los miembros de ambas cámaras (entre otros) por violación de la Constitución, y no por delitos graves, justamente para que no sea potestad exclusiva y cualquier persona pueda denunciar a un legislador en caso de considerar que ha incurrido en un delito. Al tratarse de un proyecto de ley que pretende reformar artículos de la Constitución, en caso de haber sido aprobado, el mismo debía ser sometido a plebiscito y ratificado por la ciudadanía.

Lacalle Pou a posteriori dijo durante una sesión de la Cámara de Senadores en abril de 2019<sup>15</sup> (en la que se aprobó el desafuero del senador Bianchi mencionado previamente), que es injusto que los legisladores sean quienes definan las leyes, el orden jurídico y sus sanciones, y que ellos queden eximidos de ser juzgados por sus propias leyes, considerando a los fueros como algo “de otra época” y “un privilegio exagerado para los gobernantes”. Anteriormente a esto, en 2018 José Mujica y el Fiscal Jorge Díaz emitieron opiniones similares al respecto, defendiendo el mantenimiento de los fueros parlamentarios para votos y opiniones en el Parlamento, pero quitándolos a la hora de juicios por presuntos delitos. *“Me parece fenómeno eliminarlos. Los fueros para lo único que hay que conservarlos es para la garganta y la lengua, para no cortarle la opinión aunque diga cualquier disparate, pero para todo lo demás igual que cualquier hijo de vecino”*, expresó el ex Presidente frenteamplista<sup>16</sup>.

Luego de la votación del desafuero a Manini el 30 de septiembre de 2020, el Senador nacionalista Sebastián Da Silva dijo que presentaría un proyecto de ley para eliminar los fueros parlamentarios. En palabras de Da Silva en una nota televisiva para Telenoche Canal 4, dijo: *“Es un proyecto calcado de quien fuera entonces diputado, después senador y hoy presidente, el doctor Lacalle Pou”*.<sup>17</sup> El proyecto consiste al igual que el de Lacalle Pou, en la modificación de los artículos 114 y 93 de la Constitución de la República, dejando el 112 y 113 intactos.

El artículo 114 es idéntico al de Lacalle Pou, con una modificación en el segundo inciso, en virtud de las modificaciones que tuvo el Código del Proceso Penal el 1ero de noviembre de 2017, enunciando lo siguiente: *“En el supuesto de que un Senador o Representante sean formalizados por la Justicia competente por la supuesta comisión de un delito, y se decrete a su respecto la prisión preventiva o medidas sustitutivas, el mismo quedará automáticamente suspendido en sus funciones debiendo ser sustituido por su respectivo suplente.”*<sup>18</sup> En este caso se estipula la suspensión del legislador en caso de declararse prisión preventiva o medidas

---

<sup>15</sup> 2a Sesión Extraordinaria del 2 de abril de 2019. C.SS. (2019, 2 abril) Parlamento del Uruguay.

<sup>16</sup> Véase: La Red 21 (19 de abril de 2018)

<sup>17</sup> Véase: Telenoche (2 de octubre de 2020)

<sup>18</sup> Véase: Comisión de Constitución y Legislación. Carpeta 320/2020 Proyecto de Ley: “Fueros parlamentarios. Modificación”

sustitutivas en su contra. El artículo 93 por su parte, también es calcado del proyecto de ley que lo precede, con la intención de que no sea potestad exclusiva de la Cámara de Representantes la acusación de legisladores de ambas cámaras por delitos comunes, solamente por violación de la Constitución.

Según la exposición de motivos del Proyecto de Ley, estas modificaciones buscan un mayor ajuste al Estado de Derecho. Considerando que actualmente el sistema criminal otorga grandes garantías a los presuntos imputados y que el derecho de defensa y el debido proceso están en gran vigencia, no existen razones por las cuales un legislador no debiera presentarse ante la justicia.

### **Consideraciones finales**

El presente trabajo buscó ahondar en la cuestión de los fueros parlamentarios, desde sus orígenes, sus formas, sus defensores y detractores, y los intentos de reforma en nuestro país. Es indudable que los fueros han tenido un rol muy importante a la hora de permitir un mayor desarrollo de las libertades y las instituciones democráticas, en tanto han permitido una actuación fluida del cuerpo parlamentario, libre de extorsiones y amenazas a la hora de emitir votos y opiniones. Por más que hayan cuestionamientos, la gran mayoría de los países manejan con mayor o menor alcance algún tipo de fuero, y sus argumentos a favor son plenamente racionales y fundados.

Aún así, que se generen dudas, interrogantes y críticas a los mismos no necesariamente tiene como intención socavar la institucionalidad, sino fortalecerla, hallando debilidades o falencias, y corrigiéndolas mediante la generación de otras propuestas. A grandes rasgos, se puede afirmar que la cuestión de los fueros parlamentarios recae en una cuestión de *checks and balances* entre los poderes, uno de los fundamentos primordiales de las repúblicas. Mediante la separación de los poderes se busca evitar la concentración del poder, y de generar equilibrios y contrapesos entre los mismos, a efectos de que ningún Poder interfiera de gran forma sobre otro, permitiendo así que cada uno opere con independencia y normalidad. Lo más común en los debates al respecto, es el de Presidencialismo vs Parlamentarismo, o la cuestión de los presidencialismos fuertes, donde las

Constituciones confieren grandes potestades al Poder Ejecutivo y pueden mermar el normal desarrollo parlamentario, ya sea mediante vetos, o la posibilidad de disolver las cámaras legalmente. En nuestro caso es pertinente pensar, ¿qué tanto interfieren los fueros parlamentarios sobre la actividad del Poder Judicial?, ¿Que tanto debe entrometerse el Poder Judicial en la acción legislativa?, ¿Qué tipo de influencias puede tener el Ejecutivo sobre la acción parlamentaria y sobre el Poder Judicial?.

Por otra parte, me parecería interesante hacer un análisis a futuro sobre el nivel de confianza de la población en los fueros parlamentarios. Según lo que plantea Van der Hulst (2000), la larga tradición democrática de algunos países hace que la gente confíe más y comprenda mejor la noción y el propósito de los fueros. A priori podríamos pensar que se podría imitar el Modelo de Agencia Legislativa para países que tengan un modelo de Autorización, pero hay que ser cautelosos ya que cada uno responde a un modelo institucional diferente, y es algo a tener en cuenta. Sería enriquecedor poder investigar si esta mayor confianza es una cuestión pura y exclusivamente de *path dependency*, o si inciden otras variables como los niveles de corrupción política, y el rango de inmunidad que proponen los fueros. ¿En países con mayores niveles de corrupción política, el nivel de confianza en los fueros es menor?, ¿a mayores inmunidades provistas por los fueros, mayor desconfianza?, ¿qué influencia tienen efectivamente las trayectorias institucionales?. Estas son preguntas plausibles de una investigación en trabajos futuros, y creo que podría ser muy enriquecedora a la hora de encontrar regularidades que permitan mejorar la legislación, y mejorar el sistema de contrapesos y la calidad democrática.

Más allá de estas preguntas de carácter institucional, se puede entrar en una discusión más teórica (o filosófica, si se quiere) sobre libertades y justicia. Por ejemplo, ¿a partir de qué punto un discurso pasa a ser de odio y se puede suspender o juzgar a un legislador?, ¿podría haber impunidad en casos de corrupción en el recinto parlamentario, siendo que son los propios legisladores que votan sus desafueros?. Todas estas preguntas invitan a un análisis más profundo, extenso e interdisciplinario, donde los aportes desde el derecho, la teoría política y los estudios del institucionalismo pueden generar importantes conocimientos.

## Bibliografía

Bruno, M., & Duffau, N. (2010). “El espejo francés: Manifestaciones del conservadurismo uruguayo ante el régimen de Vichy”. En: *Contemporánea: historia y problemas del siglo XX*, ISSN 1688-7638, Vol. 1, N° 1, 2010 (Ejemplar dedicado a: Enfoques transnacionales de la Guerra Fría en América Latina), págs. 9-26. Recuperado de: [http://www.geipar.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2012/05/03\\_Dossier01.pdf](http://www.geipar.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2012/05/03_Dossier01.pdf)

Fernández Miranda, A (1977). “La inmunidad parlamentaria en la actualidad”. En: *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, N° 215, 1977, págs. 207-249. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1427589.pdf>

García Oliva, J. (2021). “La constitución del Reino Unido: privilegio parlamentario y ejercicio del poder”. En: *Teoría & Derecho. Revista De Pensamiento jurídico*, (31), 250–277. Recuperado de: <https://doi.org/10.36151/td.2021.028>

Plato, *The Republic*, trans. G.M.A Grube (Indianapolis: Hackett Publishing, 1992). Book II, 359e-360d. Citado en: Wigley, S (2003). “Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?” En. *The Journal of Political Philosophy*. Volumen 11, N°1, 2003, pp.23-40

Van der Hulst, M (2000). “The Parliamentary Mandate. A global comparative study”. En: *Geneva: Inter-Parliamentary Union Report (2000)*, pp.143,150-2. Citado en: Wigley, S (2003). “Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?” En. *The Journal of Political Philosophy*. Volumen 11, N°1, 2003, pp.23-40.

Wigley, S (2003). “Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?” En. *The Journal of Political Philosophy*. Volumen 11, N°1, 2003, pp.23-40. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9760.00165>

## Documentos y artículos de prensa

2a Sesión Extraordinaria del 2 de abril de 2019. C.SS. (2019, 2 abril) Parlamento del Uruguay. Recuperado de:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20190402s0002441156.html#numeral10>

Arregui (8 de julio de 2010) “*Fueros Parlamentarios*” [Exposición oral]. XII Reunión de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias, Parlatino. Recuperado de:

<http://parlatino.org/pdf/comisiones/derechos-humanos/exposiciones/xii-fueros-parlamentarios-pma-8-jul-2010.pdf>

Bottinelli, O. (2007). Entrevistado por: Emiliano Cotelo. Radio “El Espectador”, programa “En Perspectiva”. Transcripción recuperada de:

<https://portal.factum.uy/ediciones-antteriores/estpol/anapol/2007/anp07014.html>

Bottinelli, O. (2018). “Los fueros parlamentarios en Uruguay, ¿qué son? ¿Cuál es su finalidad?” Entrevistado por: Aldo Silva. *Radio 970 Universal - Fuentes Confiables*. Transcripción recuperada de:

<https://portal.factum.uy/ediciones-antteriores/estpol/anapol/2007/anp07014.html>

Calderón Castillo, J, Ester, B. (24 de enero de 2019). Fueros parlamentarios y presidenciales en Latinoamérica. *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG)*. Recuperado de:

<https://www.celag.org/fueros-parlamentarios-presidenciales-latinoamerica/>

Comisión de Constitución y Legislación. C.SS Carpeta 253/2016 Proyecto de Ley “fueros de los señores Legisladores. Parlamento del Uruguay. Recuperado de:

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/48/555/0/PDF>

Comisión de Constitución y Legislación. C.SS Carpeta 320/2020 Proyecto de Ley: “Fueros parlamentarios. Modificación” Parlamento del Uruguay. Recuperado de:

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/148278>

Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967) Versión web. Recuperada de: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

Da Silva, J (9 de octubre de 2020). Los fueros parlamentarios en el Uruguay: una historia que empieza mucho antes que Manini. *Montevideo Portal*. Recuperado de: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Los-fueros-parlamentarios-en-el-Uruguay-una-historia-que-empieza-mucho-antes-que-Manini-uc767127>

Dipúblico Derecho Internacional (17 de junio de 2010). “BILL OF RIGHTS” Ley que Declara los Derechos y Libertades de los Ingleses y Establece el Orden de Sucesión de la Corona. (Inglaterra, 1689). Recuperado de: <https://www.dipublico.org/3664/bill-of-rights-ley-que-declara-los-derechos-y-libertades-de-los-ingleses-y-establece-el-orden-de-sucesion-de-la-corona-inglaterra-1689/#>

El Eco (18 de julio de 2019) Las ‘perlititas’ del senador Daniel Bianchi. *El Eco* Recuperado de: <https://elecodigital.com.uy/politica/las-perlititas-del-senador-daniel-bianchi/>

El Observador (11 de abril de 2011). Proponen rebaja salarial para los legisladores violentos. *El Observador*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/proponen-rebaja-salarial-para-los-legisladores-violentos-20114111930>

La Red 21 (2 de octubre de 2008). Emotivo homenaje a don Enrique Erro. *La Red 21*. Recuperado de: <https://www.lr21.com.uy/politica/333853-emotivo-homenaje-a-don-enrique-erro>

La Red 21 (19 de abril de 2018). Mujica coincide con el fiscal general Jorge Díaz en eliminar fueros parlamentarios. *La Red 21*. Recuperado de: <https://www.lr21.com.uy/politica/1365627-mujica-fiscal-diaz-eliminar-fueros-parlamentarios>

Telenoche (2 de octubre de 2020). Da Silva presentará proyecto de ley que elimina los fueros parlamentarios. *Telenoche*. Recuperado de: <https://www.telenoche.com.uy/nacionales/da-silva-presentara-proyecto-de-ley-que-elimina-los-fueros-parlamentarios>