



CÁMARA DE SENADORES
SECRETARÍA
DIRECCIÓN GENERAL

XLVIIIª Legislatura
Primer Período

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN

Carpeta: 453/2016

Distribuido: **555/2016**

22 de febrero de 2016

FUEROS DE LOS SEÑORES LEGISLADORES

**Se modifican los artículos 93 y 114 de la
Constitución de la República**

-
- Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por el Señor Senador Luis Lacalle Pou
 - Disposición citada
 - Comparativo



*Cámara de Senadores
Particular*

FUEROS DE LOS SEÑORES LEGISLADORES

Se modifican los artículos 93 y 114 de la Constitución de la República

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Sustitúyese el artículo 114 de la Constitución de la República por el siguiente:

"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 lo 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 2º.- Sustitúyese el artículo 93 de la Constitución de la República por el siguiente:

"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".

Artículo 3º.- La presente ley constitucional será sometida a plebiscito de ratificación popular. Entrará en vigor en la fecha que quede firme la resolución de la Corte Electoral que proclame el resultado del plebiscito.

Montevideo, 15 de febrero de 2016.

LUIS LACALLE POU

SENADOR



Cámara de Senadores Particular

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. La actual iniciativa encuentra su primer antecedente parlamentario en el proyecto de ley sobre "Fueros de los señores legisladores" que presente en la Cámara de Representantes en diciembre de 2011.

2. En un Estado Constitucional de Derecho todas las personas son responsables por sus actos, hechos u omisiones. La libertad, esencia de nuestro sistema jurídico político, implica responsabilidad. Cuando estos actos, hechos u omisiones son tipificados como delitos por la Constitución de la República o la ley, se compromete la responsabilidad penal.

3. No obstante, las Constituciones determinan excepciones al ejercicio de la acción penal con relación a determinados gobernantes, como por ejemplo, a los Senadores y Representantes, a los Ministros de Estado o al Presidente de la República.

Dichas excepciones que establecen restricciones al ejercicio de la acción penal constituyen inmunidades o privilegios a los cuales también se denomina fueros.

A nivel del Poder Legislativo, cuando dichas inmunidades alcanzan a los Senadores y Representantes Nacionales se les denomina fueros parlamentarios.

4. Los fueros parlamentarios no son privilegios de carácter personal sino que, por el contrario, son de carácter institucional y tienen por finalidad preservar el ejercicio de la función que los legisladores desempeñan.

5. Desde un punto de vista histórico, suele atribuirse este tipo de prerrogativas parlamentarias a los enfrentamientos que se sucedían entre la Corona y el Parlamento Británico en el Siglo XVI. Con motivo de dichos enfrentamientos, se buscó preservar la función legislativa del Parlamento respecto de las posibles injerencias de la Corona. De esta forma, protegiendo la tarea parlamentaria se protegía, asimismo, la función legislativa. Es decir, históricamente, los fueros aparecieron por primera vez en el ámbito del Poder Legislativo, fueron recogidos en las Cartas Magnas y luego se hicieron extensivos a otras autoridades o gobernantes en el ámbito del Poder Ejecutivo.

6. Los antecedentes constitucionales del régimen actual de fueros legislativos se encuentran en la Constitución de la República de 1830. En primer término, reguló el juicio político a los legisladores. Así, sus artículos 38 y 39 disponían que al Senado le correspondía "abrir juicio público a los acusados por la Cámara de Representantes, y pronunciar sentencia con la concurrencia, a lo menos, de las dos terceras partes de votos, al solo efecto de separarlos de sus destinos". La parte "convéncida y juzgada", quedaba sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a la ley.

En segundo término, los artículos 49, 50 y 51 son los antecesores de los actuales artículos 112, 113 y 114. En efecto, el artículo 49 de la Constitución de 1830 disponía que "Los Senadores y Representantes jamás serán responsables por sus opiniones, discursos o debates,



Cámara de Senadores Particular

que emitan, pronuncien o sostengan durante el desempeño de sus funciones". El artículo 50 establecía que "Ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, sólo en el caso de delito infraganti; y entonces se dará cuenta inmediatamente a la Cámara respectiva, con la información sumaria del hecho". Y el artículo 51, disponía que "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 veintiséis, sino ante su respectiva Cámara; la cual, con las dos terceras partes de su votos, resolverá si hay o no lugar a la formación de causa; y en caso afirmativo, lo declarará suspenso (sic) en sus funciones, y quedará a disposición del Tribunal competente". La remisión al artículo 26 determinaba una excepción: los fueros no alcanzaban a los delitos de "traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución, u otros que merezcan pena infamante, o de muerte, después de haber conocido sobre ellos, a petición de parte, o de alguno de sus miembros, y declarado haber lugar a la formación de causa". En aquella época los límites al denominado fuero de procesamiento penal o de acusación penal eran mayores y dicha disposición detallaba los delitos específicos que no quedaban bajo inmunidad. Dicha norma era más estricta que el actual artículo 93 de la Constitución de la República.

7. El régimen vigente en materia de fueros legislativos o parlamentarios se encuentra regulado en los artículos 112, 113, 114 y 93 de la Constitución de la República.

Se pueden distinguir tres tipos de inmunidades:

- a) Inmunidad en materia de votos y opiniones;
- b) Inmunidad de arresto o de privación de libertad; y
- c) Inmunidad de acusación penal o procesamiento penal.

En la actualidad, es común que las Constituciones de los diferentes países establezcan situaciones o estatutos jurídicos especiales para los legisladores. El fundamento es, en definitiva, impedir que los otros poderes del Estado, en especial el Poder Judicial o el Ministerio del Interior (Poder Ejecutivo), en el ejercicio de sus funciones, obstaculicen la independencia del Poder Legislativo.

Como se expuso precedentemente, el origen y real fundamento de este sistema de inmunidades está dirigido más a preservar el ejercicio de la función legislativa que a preservar al legislador en sí mismo. Es decir, no es -al menos en teoría- un fuero de privilegios a los legisladores sino a la propia función, o como lo ha denominado la doctrina "fuero real".

En definitiva, dos son las razones que sostienen la vigencia de los fueros parlamentarios: la conservación e independencia del Poder Legislativo; y el normal desenvolvimiento de la labor legislativa y de control:



Cámara de Senadores Particular

8. Sin perjuicio de lo expuesto, en la actualidad este sistema ha demostrado que muchas veces el legislador se ampara en sus fueros para evadir a la Justicia en casos de presuntas conductas delictivas o delitos comunes; desvirtuando, por ende, este instituto. Como consecuencia, la Justicia competente no puede siquiera iniciar el proceso penal sin antes tener que solicitar ante el Poder Legislativo el desafuero del legislador lo que supone, a su vez, que el legislador además de ampararse en sus fueros, se ampare de las mayorías parlamentarias para que aquéllos no se levanten. Esto no es concebible en pleno Estado Constitucional de Derecho (actual etapa del clásico Estado de Derecho), donde toda interpretación jurídica e institucional debe ser realizada y contextualizada al amparo del bloque de constitucionalidad y del derecho internacional de los derechos humanos.

Los fueros o inmunidades parlamentarias deben extenderse, naturalmente, a los votos y opiniones (artículo 112 de la Constitución de la República) y, al arresto o privación de libertad salvo, los casos o supuestos de infraganti delito, tal como lo dispone el artículo 113 de la Carta o los casos en que así lo disponga la Justicia competente en un proceso penal. Es decir, se justifica la existencia de fueros que otorguen al legislador la inmunidad de arresto pero no la inmunidad de procesamiento penal.

En consecuencia, en los casos en que exista la presunción sumaria por parte de la Justicia competente, del cometimiento de delitos comunes, no debería el legislador poder ampararse en sus fueros; no se justifica la existencia de inmunidades legislativas que impidan un procesamiento penal.

En el presente proyecto de ley constitucional se elimina el fuero de "acusación penal" o de "procesamiento", previsto en el actual artículo 114 de la Ley Mayor. De manera que de aprobarse el proyecto, los Senadores y Representantes podrán ser acusados penalmente y sometidos a proceso penal. En el caso en que un legislador sea procesado con prisión, el mismo quedará automáticamente suspendido en sus funciones debiendo ser suplantado de conformidad con el régimen de suplentes que rija el caso concreto. El mecanismo de la suplencia coadyuva, en este aspecto, a no alterar el funcionamiento parlamentario ni la representatividad del Cuerpo.

En definitiva, la esencia del cambio de régimen es permitir el inicio de la investigación penal, facultando a la Justicia a actuar procesalmente en todas las etapas, a tomar declaración personal por la presunción de la comisión de un delito por parte de un legislador, a investigarlo y, eventualmente, procesarlo -con o sin prisión- evitando el actual procedimiento de previo pedido de desafuero. La finalidad última del proyecto es evitar que un Senador o Representante, en el caso de delinquir, se ampare en sus fueros para no ser acusado y juzgado.

En concordancia con lo expuesto precedentemente, el artículo 93 de la Constitución se modifica con la intención de que el juicio político quede limitado al delito de violación de la Constitución.



*Cámara de Senadores
Particular*

En suma, ha de tenerse presente, una primera y fundamental circunstancia, vinculada con el principio de la separación y función propia de los poderes del Estado. En este sentido, si bien es indudable la trascendental importancia que reviste el fuero parlamentario, como garantía del libre ejercicio de la función legislativa, no lo es menos, dentro de la armonía funcional de los poderes, el libre ejercicio de la función judicial. Los jueces deben de poder cumplir, sin obstáculos desmedidos, con su elevada misión, el delicadísimo deber de aplicar las leyes que el propio Parlamento sancionó para la preservación del cuerpo social que representa, o para resguardo de la vida, honor y patrimonio de sus integrantes, afectados o vulnerados.

Montevideo, 15 de febrero de 2016.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luis Lacalle Pou', written over a horizontal line.

LUIS LACALLE POU

SENADOR

DISPOSICIÓN CITADA

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

SECCION V DEL PODER LEGISLATIVO CAPITULO II

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 u otros delitos graves, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa.

SECCION VI DE LAS SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DISPOSICIONES COMUNES A AMBAS CAMARAS DE LA COMISION PERMANENTE CAPITULO III

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 aun 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.

COMPARATIVO

<p align="center">Constitución de la República (artículos 114 y 93)</p>	<p align="center">Proyectos de ley del Senador Luis Lacalle Pou</p>
<p align="center">SECCION VI DE LAS SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DISPOSICIONES COMUNES A AMBAS CAMARAS DE LA COMISION PERMANENTE CAPITULO III</p>	
<p><u>Artículo 114.- Ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, podrá ser acusado criminalmente, ni aun 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.</u></p>	<p><u>Artículo 1º.-</u> Sustitúyese el artículo 114 de la Constitución de la República por el siguiente:</p> <p>"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 lo dispuesto en los artículos 112, 113 y 93.</p> <p>En el supuesto de que a un Senador o Representante, la Justicia competente le atribuya la comisión de un delito y decrete el procesamiento con prisión, el mismo quedará automáticamente suspendido en sus funciones debiendo ser sustituido por su respectivo suplente.</p> <p>Los Senadores y Representantes cesarán automáticamente en el cargo por sentencia condenatoria pasada en autoridad de cosa juzgada".</p>
<p align="center">SECCION V DEL PODER LEGISLATIVO CAPITULO II</p>	
<p><u>Artículo 93.- Compete a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de</u></p>	<p><u>Artículo 2º.-</u> Sustitúyese el artículo 93 de la Constitución de la República por el siguiente:</p> <p>"ARTÍCULO 93.- Compete a la Cámara de Representantes el derecho</p>

<p align="center">Constitución de la República (artículos 114 y 93)</p>	<p align="center">Proyectos de ley del Senador Luis Lacalle Pou</p>
<p>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 <u>u otros delitos graves</u>, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa.</p>	<p>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".</p>
	<p><u>Artículo 3º.-</u> La presente ley constitucional será sometida a plebiscito de ratificación popular. Entrará en vigor en la fecha que quede firme la resolución de la Corte Electoral que proclame el resultado del plebiscito.</p>

