

Capítulo XXII EL PODER LEGISLATIVO

SUMARIO

198. Concepto. 199. Estructura orgánica. 200. Integración. 201. El Estatuto del Legislador. 202. Las inmunidades de los Legisladores. 202.1. La irresponsabilidad por los votos y opiniones. 202.2. La inmunidad de arresto. 202.3. La inmunidad de procesamiento. 203. Las inelegibilidades de los Legisladores. 204. Las incompatibilidades de los Legisladores. 205. Las prohibiciones de los Legisladores. 206. La remuneración de los Legisladores. 207. El régimen disciplinario de los Legisladores. 208. El desafuero de los Legisladores. 209. La remoción de los Legisladores. 210. El juicio político. 210.1. Sujetos pasivos del juicio político. 210.2. Causales del juicio político. 210.3. El procedimiento del juicio político.

198. Concepto

El Poder Legislativo es el sistema orgánico que tiene a su cargo el ejercicio en forma predominante de la función legislativa. En otros términos, en principio, la función legislativa en el régimen constitucional uruguayo está atribuida al Poder Legislativo, de acuerdo a lo previsto por el art. 83 de la Constitución de la República. La excepción la constituye la atribución de la función legislativa a las Juntas Departamentales, de conformidad con lo previsto por el art. 273 de la Constitución, cuyos decretos tienen fuerza de ley en su jurisdicción, es decir en el Departamento respectivo, según prescribe el art. 260 de la Constitución.

El art. 83 de la Constitución uruguaya reza: "*El Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General*". Esta disposición tiene su origen en la Constitución de 1830 y no ha sido modificada en las sucesivas reformas que ha sufrido la Constitución uruguaya, lo que constituye un error a mi juicio. En efecto, no es correcto afirmar que un poder del gobierno es ejercido por un órgano, como es la Asamblea General. En primer lugar, porque un poder del gobierno, como es el Poder Legislativo, no se ejerce, sino que lo que se ejerce es una de las funciones jurídicas del Estado, en este caso la función legislativa. En segundo lugar, porque el Poder Legislativo puede organizarse o estructurarse en base a un órgano o en base a un sistema orgánico, por lo que afirmar como lo hace el art. 83 de la Constitución que el Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General es incorrecto, dado que el Poder

Legislativo en el Uruguay se estructura en base a cuatro órganos, que son la Asamblea General, la Cámara de Senadores, la Cámara de Representantes y la Comisión Permanente. Considero que el art. 83 de la Constitución de la República debería decir: "La función legislativa será ejercida por el Poder Legislativo", o en su defecto, "El Poder Legislativo tiene la competencia del ejercicio de la función legislativa".

Cuando afirmo que el Poder Legislativo tiene a su cargo el ejercicio en forma predominante o de principio de la función legislativa, ello obedece a dos órdenes de razonamiento: primero, porque como ya vimos en nuestro régimen constitucional hay otros órganos que ejercen función legislativa, que son las Juntas Departamentales; segundo, porque el Poder Legislativo no sólo tiene como competencia el ejercicio de la función legislativa, sino que también tiene a su cargo el ejercicio de las otras funciones jurídicas del Estado, como es la función administrativa, en el caso de designaciones, autorizaciones, venias, etc.; y de la función jurisdiccional, en el juicio político como veremos oportunamente.

199. Estructura orgánica

En lo que se refiere a la estructura orgánica del Poder Legislativo uruguayo, debemos afirmar que nuestro sistema es bicameral, es decir se organiza en base a dos Cámaras, que son la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes, conforme a lo previsto por el art. 84 de la Constitución.

Como se sabe, en el Derecho Comparado hay dos sistemas de organización del Poder Legislativo: el sistema unicameral y el sistema bicameral. La polémica sobre este tema de organización es muy antigua y aún no ha sido resuelta, pero comparto en todos sus términos las enseñanzas del profesor italiano de la Universidad de Bologna Giuseppe DE VERGOTTINI, en el sentido de que el sistema bicameral constituye una garantía contra los abusos que podrían ser hechos por una sola Cámara, recordando en particular la experiencia de la Convención francesa de 1792-1793; siendo además, una garantía contra el riesgo de una legislación apresurada, permitiendo la posibilidad de un nuevo análisis y de una revisión por parte de la segunda Cámara, llamada también Cámara de reflexión o de enfriamiento¹.

Por su parte, el destacado profesor de la Universidad Complutense de Madrid, Francisco FERNANDEZ SEGADO afirma que: "*Si en su origen el bicameralismo responde, como dice Laski, a un accidente de la historia, a la circunstancia de que en Inglaterra, modelo copiado luego por doquier, fuesen dos los cuerpos en que el Parlamento se articuló, la invención obedeció, evidentemente, a razones de contenido que explican asimismo la persistencia del tipo creado y justifican su difusión, que llegó a tal punto que, como señalara Biscaretti, pocos principios de técnica constitucional han conseguido entre los Estados de democracia clásica una afirmación tan plena y difusa semejante a la alcanzada por la existencia en el Parlamento de dos Cámaras legislativas. Y a la par, lo cierto es que ha sido éste uno de los aspectos más controvertidos del Derecho constitucional*"².

¹ DE VERGOTTINI, Giuseppe, "Diritto Costituzionale Comparato", Padova - Cedam, 1993, pág. 423.

² FERNANDEZ SEGADO, Francisco, "El Sistema Constitucional Español", Dykinson, Madrid, 1992, págs. 573-574.

El Poder Legislativo en el Uruguay se estructura en base a cuatro órganos, que son la Asamblea General, la Cámara de Senadores, la Cámara de Representantes y la Comisión Permanente. En la realidad político parlamentaria, los órganos de funcionamiento permanente del Poder Legislativo son la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes, dado que la Asamblea General es un órgano que tiene funciones y cometidos específicos atribuidos por la Constitución, como por ejemplo la designación de autoridades de órganos del Estado, la resolución de conflictos entre ambas Cámaras o la consideración de los vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo contra las leyes, lo que lleva a que se reúna pocas veces; y la Comisión Permanente, que es el órgano competente durante el período de receso de las Cámaras, pero que no tiene a su cargo el ejercicio de la función legislativa, sino que tiene funciones de contralor y de coadministración con el Poder Ejecutivo.

200. Integración

¿Cómo se integran los órganos del Poder Legislativo?. En primer lugar, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 88 de la Constitución de la República, la Cámara de Representantes se integra con noventa y nueve miembros, los que son elegidos directamente por el pueblo, de acuerdo con un sistema de representación proporcional, en el que se deben tomar en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país. Corresponden a cada Departamento, dos Representantes Nacionales por lo menos, prohibiéndose a partir de la Ley Constitucional de 1997, la acumulación por sublemas y por identidad de listas de candidatos.

Del art. 88 de la Constitución se desprenden tres cosas importantes. Por un lado, que los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos por cada uno de los diecinueve Departamentos que tiene el Uruguay. Nos encontramos, pues, con Representantes Nacionales por Departamento. Por otro lado, la Constitución prescribe que cada Departamento debe tener necesariamente dos Representantes Nacionales, por lo menos, razón por la cual el cociente para ser electo Representante Nacional varía según el número de habilitados para votar que tenga cada Departamento.

Finalmente, la Constitución impone que el sistema de representación proporcional aplicable a la elección de los Representantes Nacionales, debe tener en cuenta "los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país". ¿Qué significado tiene la expresión "en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país" del inciso primero del art. 88 de la Constitución?. Significa que cada lema o partido político va a acumular los votos que le sobren en cada uno de los Departamentos y le va a servir para la eventual proclamación en el llamado "tercer escrutinio" de uno o más Representantes Nacionales por un Departamento, con los votos de otros Departamentos. En otros términos, el sistema de representación proporcional implica que cada lema o partido político va a tener estricta y rigurosamente el número de Representantes Nacionales de acuerdo a su caudal electoral, permitiendo entonces que los votos que le sobran a los partidos políticos en los diferentes Departamentos, se deban sumar, por lo que la Corte Electoral habrá de proclamar al candidato del lema que tenga el mayor resto. Supongamos el ejemplo de un partido político con escaso apoyo electoral, el uno o el dos por ciento del electorado. Segura-

mente no podrá obtener representación en la mayoría de los Departamentos, pero la suma o la acumulación de los votos emitidos a favor del lema en todo el país, le servirá para que sean electos uno o más Diputados, los que le serán asignados en el Departamento donde haya obtenido el mayor número de sufragios.

Los Representantes Nacionales duran cinco años en sus funciones (Constitución, art. 89), pudiendo ser reelectos indefinidamente. Se requiere ciudadanía natural en ejercicio o ciudadanía legal con cinco años de ejercicio y en ambos casos, veinticinco años cumplidos de edad (Constitución, art. 90).

En segundo lugar, la Cámara de Senadores se compone de treinta miembros, que son elegidos directamente el pueblo, en una sola circunscripción electoral (Constitución, art. 94), por el sistema de representación proporcional integral (Constitución, art. 95). La Cámara de Senadores se integra además, con el Vicepresidente de la República, que tiene voz y voto, quien ejerce la Presidencia de la Cámara de Senadores y la Presidencia de la Asamblea General (Constitución, art. 94).

Se prevé también que la distribución de los cargos de Senadores obtenidos por los diferentes sublemas dentro del mismo lema partidario, se hará también proporcionalmente al número de votos emitidos a favor de las respectivas listas (Constitución, art. 96), no estando prohibida la acumulación por sublemas ni por identidad de listas.

Los Senadores duran cinco años en sus funciones (Constitución, art. 97), necesitándose para ser elegido ciudadanía natural o ciudadanía legal con siete años de ejercicio, y en ambos casos, treinta años cumplidos de edad (Constitución, art. 98).

Los Senadores electos cuando se incorporan a la Cámara de Senadores, deben prestar la siguiente promesa, de acuerdo a lo previsto por el art. 13 del Reglamento de la Cámara de Senadores, modificado por la Resolución del Senado de fecha 14 de mayo de 2008:

“¿Promete usted por su honor desempeñar debidamente el cargo de Senador y obras en todo conforme a la Constitución de la República?”

“Sí, prometo.”

“¿Promete usted guardar secreto en todos los casos en que sea ordenado por la Cámara o por la Asamblea General?”

“Sí, prometo.”

A continuación, el Presidente del Senado lo declara investido de la calidad de Senador de la República.

Cabe señalar, que en el Reglamento anterior del Senado, los Senadores prestaban un juramento, lo que fue modificado a partir de 2008, en que los Senadores prestan una promesa al ingresar al cargo.

El tercer inciso del art. 94, regula lo referente a la vacancia temporal o definitiva de la Vicepresidencia de la República, es decir la hipótesis que se da cuando el Vicepresidente de la República ocupa interinamente la Presidencia de la República como consecuencia, por ejemplo, de un viaje al exterior del Presidente de la República. En tal sentido, se establece que deberá desempeñar la Presidencia del Senado y de la Asamblea General el primer titular de la lista más votada del lema más votado y en caso de repetirse las mismas circunstancias, el titular que le siga en la misma lista.

A mi juicio, esta disposición del art. 94 de la Constitución debe coordinarse necesaria y obligatoriamente con lo dispuesto por el art. 153 de la Constitución, en la redacción dada por la reforma constitucional de 1997, que prescribe que el Senador primer titular debe pertenecer al Partido político por el cual fueron electos el Presidente y el Vicepresidente de la República. En otros términos, que quien desempeñe interina o definitivamente la Vicepresidencia de la República, debe ser necesariamente un Senador que pertenezca al lema que ganó las elecciones presidenciales, sea en la primera vuelta o en el ballottage. ¿Por qué?. Porque puede darse la hipótesis, como sucede actualmente en el Senado de la República (período 2000-2005), que el lema más votado no sea el lema por el cual fueron elegidos el Presidente y el Vicepresidente de la República, frente a lo cual la voluntad del constituyente fue que quien sustituya al Vicepresidente de la República, en forma temporal o en forma definitiva, sea un Senador que pertenezca al lema por el cual fue electa la fórmula presidencial. De lo contrario, se estaría falseando la voluntad popular expresada en las elecciones nacionales, que eligió con todas las garantías a quienes deben regir los destinos nacionales desde el gobierno. Bajo ningún concepto puede aceptarse la tesis de que como el art. 94 no hace la precisión del art. 153 de la Constitución, entonces en caso de vacancia temporal de la Vicepresidencia de la República puede ocuparla el Senador primer titular de la lista más votada del lema más votado, que no pertenece al lema por el cual fueron electos el Presidente y el Vicepresidente de la República. Ni es congruente con la voluntad del constituyente, ni es racional desde el punto de vista político, ni es adecuada a la expresión electoral de la ciudadanía.

En tercer lugar, la Asamblea General es el órgano del Poder Legislativo que se integra con los miembros de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Representantes, es decir con ciento treinta miembros, siendo presidida por el Vicepresidente de la República. El art. 84 de la Constitución prescribe que la Asamblea General "*se compondrá de dos Cámaras: una de Representantes y otra de Senadores, las que actuarán separada o conjuntamente, según las distintas disposiciones de la presente Constitución*". A mi juicio, esta disposición es errónea y deberá ser modificada oportunamente en una futura reforma constitucional que abarque los aspectos técnicos de la Constitución, porque la Asamblea General no se compone de dos Cámaras, sino que la Asamblea General es uno de los órganos del Poder Legislativo; la Cámara de Senadores es un órgano del Poder Legislativo y no es un órgano de la Asamblea General; la Cámara de Representantes es un órgano del Poder Legislativo y no de la Asamblea General; y por último, la Comisión Permanente es también un órgano del Poder Legislativo. En consecuencia, la redacción que debería tener este art. 84 sería la siguiente: "*El Poder Legislativo estará integrado por la Asamblea General, por la Cámara de Senadores, por la Cámara de Representantes y por la Comisión Permanente*".

Por último, en cuarto lugar, la Comisión Permanente es el órgano del Poder Legislativo que actúa durante el receso de la Asamblea General (Constitución, art. 131), es decir ordinariamente entre el 15 de diciembre y el 1o. de marzo siguiente, con excepción del año de las elecciones nacionales en que el receso parlamentario se extiende desde el 15 de setiembre hasta el 15 de febrero siguiente (Constitución, art. 104).

La Comisión Permanente se integra con once miembros: cuatro Senadores y siete Representantes Nacionales, que son elegidos por el sistema proporcional por sus respectivas Cámaras (Constitución, art. 127). La designación debe realizarse anualmente por cada una de las Cámaras, dentro de los quince días de constitución de la Asamblea General o de la iniciación de cada período ordinario de sesiones de la legislatura (Constitución, art. 127). Simultáneamente, debe ser elegido un suplente por cada miembro titular de la Comisión Permanente (Constitución, art. 128).

Será Presidente de la Comisión Permanente un Senador de la mayoría, no aclarando la Constitución si el Senador debe pertenecer al lema más votado o si en cambio debe pertenecer al lema mayoritario que ejerce el gobierno, que son conceptos distintos. En efecto, puede darse la hipótesis de que un lema o partido político que esté representado en el Senado, haya sido el más votado en las elecciones nacionales, pero que sin embargo no es el lema por el que fueron elegidos el Presidente y el Vicepresidente de la República, dado que la elección de éstos puede haberse producido en base a una coalición de partidos en la segunda vuelta o ballottage. Parecería que cuando la Constitución impone que el Presidente de la Comisión Permanente debe ser un Senador de la mayoría, se está refiriendo a la mayoría que ejerce el gobierno, sea o no fruto de una coalición de partidos y no al lema más votado.

201. El Estatuto del Legislador

Los Legisladores están sometidos a un régimen estatutario de Derecho Público, que surge del llamado Derecho Parlamentario, que es aquella rama del Derecho Público Interno que se integra con las normas constitucionales, legales y reglamentarias referentes a la constitución y funcionamiento de los órganos del Poder Legislativo.

Forman parte del Derecho Parlamentario, la elección de Presidente, Vicepresidentes y Secretarios de cada Cámara (Constitución, arts. 106 y 107) y de las respectivas Comisiones; la elección de los miembros de las Comisiones; la aprobación de los Reglamentos internos de procedimiento (Constitución, art. 105); las prescripciones relativas al procedimiento de sanción de las leyes (Constitución, arts. 133 a 146, 168 ord. 7o, 214 a 219); y, por último, las facultades disciplinarias de cada Cámara sobre sus miembros, su personal y los terceros (Constitución, arts. 107, 114 y 115)³.

El Estatuto del Legislador es el conjunto de normas jurídicas que regulan la relación de los senadores y de los representantes nacionales con el Poder Legislativo. En otros términos, así como los funcionarios públicos son regidos por normas estatutarias de derecho objetivo, a las que quedan sometidos a partir del momento en que son designados⁴ y se incorporan al cargo o función respectiva, los legisladores también son funcionarios públicos, aunque pertenezcan a una categoría diferente

³ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "El Poder Legislativo", Mdeo., 1906, Tomo II, págs. 18-19.

⁴ La designación de un funcionario público es un "acto condición" en la terminología de Leon DUGUIT, dado que el acto administrativo en cuestión es a la vez objetivo y subjetivo, colocando a la persona en una situación de derecho objetivo, esto es el Estatuto del Funcionario, que hasta ese momento no le era aplicable.

por el hecho de ser electos por la ciudadanía y ser jefes de unos de los Poderes del Gobierno, como es el Poder Legislativo.

Las normas jurídicas sobre el Estatuto del legislador, las encontramos en la Constitución de la República (arts. 89 a 93, 97 a 103, 112 a 117, 122 a 126). Para poder comprender con mayor precisión el contenido y alcance de las disposiciones del Estatuto del legislador, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) Las inmunidades de los Legisladores.
- b) Las inelegibilidades de los Legisladores.
- c) Las incompatibilidades de los Legisladores.
- d) Las prohibiciones de los Legisladores.
- e) La remuneración de los Legisladores.
- f) El régimen disciplinario de los Legisladores.

202. Las inmunidades

Los senadores y los representantes nacionales tienen tres tipos de inmunidades: la irresponsabilidad por los votos y opiniones; la inmunidad de arresto y la inmunidad de procesamiento.

Antes de analizar cada una de las inmunidades de que gozan los legisladores, es necesario precisar que estas inmunidades están consagradas para garantizar la independencia del Poder Legislativo y no en beneficio particular de los legisladores. En otros términos, con estas disposiciones especiales se busca proteger a los legisladores de posibles y eventuales persecuciones políticas que podrían ser objeto por parte del gobierno y de los sectores de la sociedad, interesados en no verse perjudicados por las denuncias y las investigaciones que puedan promoverse en el ámbito parlamentario. Sería muy fácil para cualquier gobernante de turno, sacarse de encima a los legisladores de la oposición y denunciarlos en forma permanente para que sean detenidos por la autoridad policial y eventualmente procesados por la justicia penal; o incluso para que los particulares formularan denuncias contra legisladores por presuntos delitos y de esa manera evitar que puedan desarrollar su labor legislativa y de contralor. Pero esto no significa una patente de corso para que los legisladores puedan delinquir, sino que el Estatuto del legislador establece un procedimiento especial en el que interviene la Cámara respectiva, o eventualmente ambas Cámaras si se trata de un juicio político, para que sus pares puedan analizar y resolver en definitiva si corresponde o no el sometimiento a la justicia penal competente.

202.1. La irresponsabilidad por los votos y opiniones.

En primer lugar, nos encontramos con la irresponsabilidad por los votos y opiniones consagrada por el art. 122 de la Constitución que reza: "*Los Senadores y los Representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones.*" ¿Qué significado tiene el hecho de que un legislador sea irresponsable por sus votos y opiniones?. La Constitución utiliza el vocablo "jamás", que significa que nunca, bajo ninguna circunstancia, un legislador podrá ser sometido a responsabilidad política, penal, civil o disciplinaria por sus votos y opiniones emitidas durante el desempeño de sus funciones. Pero la Constitución dice "durante el desempeño de sus funciones", lo que debe entenderse que no

todas las opiniones emitidas por un Senador o un Representante Nacional están protegidas por esta inmunidad, sino únicamente las que emita en el desempeño de sus funciones.

Sobre el particular, enseña JIMENEZ DE ARECHAGA que *“el precepto no cubre todas las palabras o discursos que pueda pronunciar el Legislador “mientras” es Legislador, sino sólo aquellas que pronuncie o exprese en el ejercicio de sus funciones”*⁵. En otros términos, si un legislador fuera del ejercicio de sus funciones realiza declaraciones, discursos u otro tipo de manifestaciones verbales, puede ser sometido a responsabilidad civil o penal, según corresponda.

Cabe preguntarse si un legislador, que tiene inmunidad por sus votos y opiniones durante el ejercicio de sus funciones, es responsable civil y penalmente, si recibe una suma de dinero o es sobornado con un regalo para que vote determinado proyecto de ley. Sin ninguna duda, estamos ante un caso donde la inmunidad por los votos, cede ante el delito que comete el legislador, que acepta el soborno o la coima para votar un acto legislativo. A mi juicio, en esa hipótesis el legislador podrá ser sometido a responsabilidad civil y penal, tanto durante el ejercicio del cargo de legislador mediante el desafuero, la remoción o el juicio político, como después de haber cesado como legislador.

202.2. La inmunidad de arresto.

En segundo lugar, tenemos la inmunidad de arresto establecida en el art. 113 de la Constitución. Concretamente, esta disposición establece: *“Ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, salvo el caso de delito infraganti y entonces se dará cuenta inmediata a la Cámara respectiva, con la información sumaria del hecho.”*

Corresponde realizar dos precisiones importantes. Primero, que la inmunidad se extiende desde el día de la elección y no desde la fecha en que asume el cargo de Senador o de Representante. Si se trata de un legislador proclamado por la Corte Electoral en el tercer escrutinio, la inmunidad será desde el día de la proclamación. Finalmente, si se trata de un legislador que ingresa como suplente, la inmunidad de arresto se extenderá desde el día en que es convocado por la Cámara respectiva e ingresa a la misma.

Segundo, que la inmunidad de arresto cesa ante el caso de delito infraganti, en cuyo caso podrá ser detenido el legislador por la autoridad policial o por cualquier persona. Pongamos un ejemplo concreto: si un legislador en un partido de fútbol en el Estadio Centenario, da muerte a una persona, de inmediato puede ser detenido y conducido a la Seccional Policial correspondiente, debiéndose poner en conocimiento del hecho al Juez Letrado de lo Penal competente, quien dará cuenta inmediata a la Cámara respectiva, con la información sumaria del hecho.

202.3. La inmunidad de procesamiento.

En tercer lugar, nos encontramos con la inmunidad de procesamiento prevista por el art. 114 de la Constitución, que establece a texto expreso: *“Ningún Senador o*

⁵ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *“La Constitución Nacional”*, Ed. Cámara de Senadores, Mdeo., 1997, Tomo II, pág. 240.

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 art. 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.”

En el sistema procesal penal uruguayo, debemos distinguir entre el procesamiento y la condena definitiva, que son actos procesales diferentes. La Constitución se refiere a la acusación criminal, por lo que podría entenderse que se refiere específicamente a la etapa procesal del plenario, prevista por el Código del Proceso Penal en los arts. 233 y 239, que comienza con la acusación del Ministerio Público, y no a la etapa del sumario que comienza con el auto de procesamiento, con o sin prisión, que decreta el Juez Letrado de lo Penal competente (art. 125 y siguientes del Código del Proceso Penal). Sin embargo, cabe entender que la inmunidad prevista por el art. 114 debe ser entendida en sentido amplio, en el sentido de que ningún legislador puede ser procesado, con o sin prisión, si previamente la Cámara respectiva no concede el desafuero correspondiente por dos tercios de votos del total de componentes.

El art. 114 de la Constitución, precisa que los legisladores no pueden ser acusados “*ni aun por delitos comunes que no sean de los detallados en el art. 93*”. Esto significa que si el Senador o Representante ha cometido una violación de la Constitución u otros delitos graves, que es la previsión del art. 93 de la Constitución, corresponde promover el juicio político y no el desafuero del legislador. Esta es la conclusión a que arriba JIMENEZ DE ARECHAGA, afirmando que el Legislador puede encontrarse en tres situaciones distintas:

I. Cuando incurre en uno de los delitos previstos por el art. 93 de la Constitución, se le debe someter a juicio político.

II. Si el Legislador comete otros delitos, que no sean de los previstos por el art. 93 de la Constitución, corresponde que se decrete el desafuero por la Cámara respectiva y el sometimiento a la justicia ordinaria.⁶

III. Si el Legislador realiza actos que no constituyen delito, pero que suponen desorden de conducta o una inmoralidad, corresponde que la Cámara respectiva ejerza el poder disciplinario previsto por el art. 115 de la Constitución.⁷

203. Las inelegibilidades de los Legisladores

El tema que vamos a estudiar, tiene que ver con aquellas disposiciones del Estatuto del legislador que impiden la elección como Senador o como Representante Nacional. En otros términos, son disposiciones que tienen que ver con el momento previo o anterior a las elecciones, dado que son normas que impiden o prohíben que un ciudadano pueda ser candidato a Senador, o que pueda ser candidato a Represen-

⁶ Sobre el concepto de “delitos graves” contenido en el art. 93 de la Constitución, puede consultarse KORZENIAK, José, “*Primer Curso de Derecho Público - Derecho Constitucional*”, F.C.U., Mdeo., 2001, págs. 500-501, quien analiza las diferentes tesis sobre este tema.

⁷ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, “*La Constitución Nacional*”, Tomo II, pág. 260.

tante Nacional. De allí que estamos hablando de inelegibilidades, es decir de causales que impiden que un ciudadano sea candidato a Senador, que impiden o prohíben que un ciudadano sea candidato a Representante. Con particular brillo, enseña JIMENEZ DE ARECHAGA que la finalidad de las inelegibilidades es la de garantizar la independencia del electorado, a diferencia de las normas sobre incompatibilidad que tienen como finalidad asegurar la independencia del Poder Legislativo⁸.

Ahora bien, ¿cuáles son las inelegibilidades previstas por el Estatuto del legislador? Están previstas en el art. 92 para los Representantes y en el art. 100 para los Senadores. La expresión que utiliza la Constitución en los dos artículos mencionados es la siguiente: “*No pueden ser candidatos a ...*”.

En tal sentido, el art. 92 de la Constitución prevé que no pueden ser candidatos a Representantes el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República y los ciudadanos que hubiesen sustituido al Presidente de la República, cuando hayan ejercido la Presidencia por más de un año continuo o discontinuo. Además, no pueden ser candidatos a Representantes los Jueces y Fiscales Letrados, ni los Intendentes, ni los funcionarios policiales en los Departamentos en que desempeñan sus funciones, ni los militares en la región en que tengan mando de fuerza o ejerzan en actividad alguna otra función militar, salvo que renuncien y cesen en sus cargos con tres meses de anticipación al acto electoral. Respecto de los Consejeros y Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, el art. 201 de la Constitución exige que renuncien doce meses antes de la fecha de la elección.

En síntesis, pues, desde el punto de vista político, interesa destacar que no pueden ser candidatos a Representantes el Presidente y el Vicepresidente de la República, ni los Intendentes.

Por su parte, el art. 100 de la Constitución prescribe que no pueden ser candidatos a Senadores los Jueces y Fiscales Letrados, ni los funcionarios policiales, ni los militares con mando de fuerza o en ejercicio de alguna actividad militar, salvo que renuncien y cesen en sus cargos con tres meses de anticipación al acto electoral. Respecto a los Consejeros y Directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, rige el citado art. 201 que impone la renuncia doce meses antes de la fecha de la elección.

Analizadas ambas disposiciones, resulta que el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República y los Intendentes, pueden ser candidatos a Senador, pero no pueden ser candidatos a Representante.

Estas disposiciones sobre inelegibilidad contenidas en los arts. 92 y 100 de la Constitución, deben ser coordinadas con el art. 77 ordinales 4o. y 5o. de la Constitución, que prohíben realizar actividades políticas de cualquier naturaleza para quienes ocupan cargos de gobierno y para determinados funcionarios, para “impedir que ellos puedan valerse de su autoridad o prestigio para presionar sobre el electorado”, razón por la cual con las inelegibilidades no solo se protege la independencia del electorado, sino también la pureza de los procedimientos electorales⁹.

⁸ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, “*La Constitución Nacional*”, Tomo II, pág. 160.

⁹ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, “*Teoría del Gobierno*”, Tomo II, pág. 52.

204. Las incompatibilidades de los Legisladores

Las incompatibilidades de los legisladores son posteriores a la elección, a diferencia de las inelegibilidades que son anteriores a la elección. En otros términos, una vez que un ciudadano es electo Senador o Representante, se produce por disposición constitucional una incompatibilidad para ocupar simultáneamente cualquier otro cargo público o para prestar servicios retribuidos de cualquier forma, en los Poderes del Estado, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales (Constitución, art. 122).

Se exige el consentimiento de la Cámara a la que pertenezca el legislador para recibir el empleo o para prestar el servicio, pero en todo caso quedará vacante la representación en el acto de recibir el empleo o de prestar el servicio. Esta incompatibilidad alcanza a los Senadores y a los Representantes hasta un año después de la terminación de su mandato, salvo expresa autorización de la Cámara respectiva (Constitución, art. 125).

En el inciso segundo del art. 122 de la Constitución, se prevé que cuando un Senador sea convocado para ejercer temporalmente la Presidencia de la República y cuando los Senadores y los Representantes sean llamados a desempeñar Ministerios o Subsecretarías de Estado, quedarán suspendidos en sus funciones legislativas, siendo sustituidos por el suplente correspondiente.

El art. 101 de la Constitución prescribe que el ciudadano que fuere elegido Senador y Representante, podrá optar entre uno y otro cargo. Por otra parte, se establece en el art. 123 de la Constitución, que la función legislativa es incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público electivo, cualquiera sea su naturaleza.

En síntesis, pues, las incompatibilidades de los legisladores parecen obvias, porque no es posible admitir que un Senador o un Representante sea a la vez funcionario de una repartición del Estado, o que perciba retribuciones por asesoramientos a los Gobiernos Departamentales, a los Entes Autónomos y a los Servicios Descentralizados.

Las incompatibilidades tienen un interés práctico muy importante, porque es común que ciudadanos que son funcionarios públicos, sean electos como titulares para un cargo de Senador o de Representante. En ese caso no hay duda alguna, que si el ciudadano electo desea incorporarse a la Cámara respectiva, previamente deberá renunciar a su cargo, cualquiera sea la naturaleza del mismo (presupuestado, contratado, a término, zafral) y cualquiera sea el escalafón al que pertenezca (como por ejemplo docente). Se ha planteado el problema con respecto a los suplentes, que son convocados por un período determinado de tiempo (una semana, diez o treinta días). No puede haber duda alguna en cuanto a que la incompatibilidad es absoluta, independientemente de que sea titular o suplente. Por lo tanto, si un funcionario público es convocado por una de las Cámaras del Poder Legislativo para desempeñar un cargo de Senador o de Representante, previamente deberá renunciar a su cargo, so pena de perder automáticamente el cargo público que desempeña. El funcionario que opta por un cargo de legislador, tácitamente está renunciando a su calidad de funcionario público en cualquier dependencia del Estado.

205. Las prohibiciones de los Legisladores

Finalmente, nos encontramos con las prohibiciones de los legisladores, previstas por el art. 124 de la Constitución, que tienen como finalidad impedir la colusión de intereses públicos y privados, favorecer la transparencia en la función legislativa y erradicar la corrupción en la gestión pública.

Es así como se prohíbe que los Senadores y los Representantes puedan intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o cualquier otro órgano público. Se procura evitar la influencia política que naturalmente puede tener y eventualmente ejercer un legislador, si a la vez es director, administrador o empleado de una empresa que contrata obras o suministros con cualquier organismo del Estado. El legislador debe ser independiente en el ejercicio de la función legislativa y por ello se le prohíbe especialmente que pueda actuar en la actividad privada, procurando un provecho o una influencia indebida en favor de intereses espurios.

Además, se le prohíbe a los Senadores y a los Representantes tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Esta prohibición resulta complementaria de la anterior, porque no es posible que los legisladores puedan realizar trámites o gestiones de asuntos de terceros ante la Administración Pública, dado que la sola presencia de un Senador o de un Representante en una oficina pública expresando el interés por un asunto determinado, puede generar una influencia no debida en la correcta y legítima resolución del trámite. Pensemos qué pasaría si un legislador se interesa por el trámite de una licitación pública o por la concesión de un servicio público.

La sanción que impone la Constitución ante la violación de estas prohibiciones es sumamente severa y terminante, porque el último inciso del art. 124 prescribe que *“La inobservancia de lo preceptuado en este artículo importará la pérdida inmediata del cargo legislativo.”*

Finalmente, el art. 126 de la Constitución prevé que la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá reglamentar las prohibiciones contenidas en los arts. 124 y 125 o establecer otras, así como extenderlas a los integrantes de otros órganos.

206. La remuneración de los Legisladores

Otro de los aspectos que regula el Estatuto del legislador, es el referente a la remuneración. En tal sentido, el art. 117 de la Constitución prescribe que: *“Los Senadores y los Representantes serán compensados por sus servicios con una asignación mensual que percibirán durante el término de sus mandatos, sin perjuicio de los descuentos que correspondieren, de acuerdo con el reglamento de la respectiva Cámara, en caso de inasistencias a las sesiones de la Cámara que integran o de las comisiones informantes de que forman parte.”*

Agrega la citada disposición constitucional, que la remuneración de los legisladores será fijada por la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, por dos

tercios del total de componentes, en el último período de cada Legislatura para los miembros de la siguiente. Quiere decir, pues, que el acto jurídico por el que se aprueba la asignación mensual de los Senadores y de los Representantes es una resolución, esto es un acto administrativo, porque el órgano Asamblea General por sí solo no sanciona leyes, salvo cuando la Constitución lo prevé especialmente, luego de la intervención de las dos Cámaras del Poder Legislativo (Constitución, arts. 135 y 138). Además, corresponde precisar que la remuneración es fijada por los miembros de la Legislatura saliente para los miembros de la Legislatura entrante¹⁰.

Finalmente, el art. 117 de la Constitución expresa que la remuneración de los legisladores *“les será satisfecha con absoluta independencia del Poder Ejecutivo y fuera de ella, los Legisladores no podrán recibir beneficios económicos de ninguna naturaleza que deriven del ejercicio de su cargo.”*

El art. 117 de la Constitución tuvo dos modificaciones de importancia en la Constitución de 1967: en primer lugar, porque admite los descuentos, de acuerdo con el reglamento de la respectiva Cámara, por las inasistencias injustificadas de los Legisladores a las sesiones de la Cámara que integran o a las sesiones de las Comisiones de que forman parte; en segundo lugar, se estableció la prohibición de que los Senadores y los Representantes puedan recibir beneficios económicos de ninguna naturaleza que deriven del ejercicio de su cargo, fuera de su asignación mensual. Con ello se derogó tácitamente la Ley No. 12.183, conocida popularmente como la “ley de autos baratos”, que permitía que los Legisladores pudieran importar automóviles sin pagar los tributos aduaneros¹¹.

Lamentablemente no se aplica en la práctica la disposición sobre los descuentos a los Legisladores inasistentes, sin causa justificada, a las sesiones de la Cámara respectiva y a las Comisiones que integran. Es más, hay una práctica muy habitual en el ámbito parlamentario que es la ausencia de los legisladores en Sala, es decir asisten en determinado momento de la Sesión, pero luego se ausentan y con ello se evita la inasistencia. Considero que habría que exigir reglamentariamente un mínimo de asistencia de los Legisladores a por lo menos el sesenta por ciento de la sesión, sea ordinaria o extraordinaria, porque considero que es una falta de respeto a la ciudadanía, que ha depositado la confianza en la persona elegida y que además le paga la remuneración con los tributos. Considero que en esta materia el Reglamento de cada Cámara debería ser más riguroso y aplicarse estrictamente los descuentos por inasistencias y por la poca o escasa presencia de los Legisladores en Sala.

207. El régimen disciplinario de los Legisladores

En lo que se refiere al régimen disciplinario a que están sometidos los Senadores y los Representantes, debemos decir que el art. 115 inciso primero de la Constitución prescribe que cada Cámara puede corregir a cualquiera de sus miembros por desor-

¹⁰ Una Legislatura comprende un período de cinco años, que se corresponde con el período de gobierno; a su vez, cada año es un período de la Legislatura correspondiente. La actual Legislatura correspondiente al período 2000-2005 es la XCV (Cuadragésima quinta) Legislatura, por lo que el año 2003 es el cuarto período de la XCV Legislatura.

¹¹ Conf. SANGUINETTI, Julio María y PACHECO SERE, Alvaro, *“La nueva Constitución”*, pág. 84.

den de conducta en el desempeño de sus funciones, pudiendo asimismo suspenderlo en el ejercicio de las mismas, requiriéndose los dos tercios de votos del total de componentes de la Cámara a la que pertenezca el Legislador.

Quiere decir, pues, que cada Cámara tiene competencia para imponer disciplina a los Legisladores que las integran, que puede llegar incluso a la suspensión del Legislador por un período determinado de tiempo, pero se requiere la mayoría especial de dos tercios del total de componentes de la Cámara respectiva. El Reglamento de la Cámara de Senadores establece entre los deberes y las atribuciones del Presidente, llamar al orden y a la cuestión a los Senadores cuando corresponda y suspender la sesión y levantarla, cuando fuere preciso, en caso de desorden (art. 113, numerales 6 y 7).

208. La remoción de los Legisladores

El art. 115 de la Constitución, en su inciso segundo, prevé el instituto de la remoción de los Senadores y de los Representantes por parte de la Cámara que integran.

En efecto, por dos tercios de votos del total de componentes, cada Cámara puede remover de su cargo a un Legislador integrante de la misma, por las siguientes causales: imposibilidad física o incapacidad mental superviniente a su incorporación; o actos de conducta que le hicieren indigno de su cargo, después de su proclamación.

Quiere decir, pues, que nos encontramos con que un Senador o un Representante puede ser removido de su cargo, por dos tercios del total de componentes de la Cámara que integra por dos razones: a) por razones de salud, esto es imposibilidad física o incapacidad mental superviniente a su incorporación; por razones de conducta, es decir por actos de conducta que le hicieren indigno de su cargo. En esta hipótesis, nos encontramos con un Legislador que no ha cometido un delito, sino que estamos frente a actos de conducta, es decir comportamientos, actitudes, manifestaciones que a juicio de la Cámara respectiva lo hacen indigno de su cargo.

En la primera hipótesis, es decir cuando median razones de salud, nos encontramos con una causal objetiva, en donde se deberá requerir el dictamen médico correspondiente. En la segunda hipótesis, en cambio, estamos frente a una causal subjetiva, donde habrá una valoración política sobre la conducta del legislador y una dosis importante de discrecionalidad en la apreciación por parte de los dos tercios del total de componentes de la Cámara, en cuanto a la gravedad de los hechos y de las actitudes, así como la responsabilidad del legislador cuestionado.

¿Cuál es la naturaleza jurídica del acto de remoción? El acto jurídico de remoción de un legislador, es un acto parlamentario desde el punto de vista orgánico-formal; es, además, un acto administrativo discrecional desde el punto de vista material o del contenido. En efecto, es un acto parlamentario porque si tomamos en cuenta quién emite el acto jurídico, vemos que se trata de un acto jurídico de una de las Cámaras del Poder Legislativo. Pero es, además, una manifestación unilateral de voluntad de un órgano estatal, actuando en función administrativa, que produce efectos jurídicos subjetivos.

El acto de remoción no es un acto legislativo, es decir no es una ley, porque es un acto jurídico aprobado por una sola Cámara. Tampoco la remoción es un acto jurisdiccional, porque la función jurisdiccional ha sido asignada, de principio, al Poder Judicial, salvo las excepciones consagradas por la Constitución de la República, entre las que se encuentra la sentencia que dicta el Senado en el juicio político (Constitución, art. 102), la justicia administrativa a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Constitución, art. 309), la justicia electoral a cargo de la Corte Electoral (Constitución, art. 322), y la justicia militar a cargo de los Tribunales Militares dependientes del Poder Ejecutivo (Constitución, art. 253).

Pero el acto administrativo de remoción de un Legislador, es un acto discrecional, porque la Cámara respectiva tiene la "posibilidad jurídica de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción administrativa, dentro de ciertos límites"¹². La discrecionalidad tendrá que apreciarla la Cámara respectiva con relación a la existencia de la causal de remoción, debiendo ser, a mi juicio, fundada y grave. No cualquier acto de conducta de un Legislador puede dar lugar a la remoción, sino que debe tratarse de una situación tal que comprometa el honor, la independencia y el prestigio del Parlamento. Sobre el particular, el constitucionalista argentino LINARES QUINTANA, comentando el art. 58 de la Constitución argentina de 1853, similar a nuestro art. 115, enseña que "*no cabe duda alguna de que todo cuerpo legislativo tiene la facultad esencial de excluir de su seno a un miembro indeseable, y de que en el ejercicio de dicha atribución privativa posee amplia discreción*"¹³.

Finalmente, desde el punto de vista doctrinal, el primero de los ARECHAGA decía que "*una Cámara perdería gran parte de su autoridad moral, de su dignidad y de su prestigio si conservara en su seno a individuos que se hubieran deshonrado cometiendo crímenes u observando una conducta indigna y vergonzosa*"¹⁴.

Corresponde aclarar, que el inciso segundo del art. 115 de la Constitución, precisa claramente que las causas de remoción por actos de conducta deben ser "*después de su proclamación*", por lo que debe concluirse que los "*actos de conducta que le hicieren indigno de su cargo*", se refieren exclusivamente a aquellos que hubiere cometido el Legislador con posterioridad a la fecha en que fue proclamado por la Corte Electoral. Es importante precisar, que la Cámara antes de resolver sobre el acto de remoción, deberá dar la oportunidad de defensa al Legislador acusado de actos de conducta que le hacen indigno de su cargo, según el procedimiento que entienda conveniente, respetando el principio constitucional del debido proceso consagrado por el art. 66 de la Constitución.

El acto administrativo de remoción puede ser recurrido por el Legislador removido de su cargo, con el recurso de revocación ante la Cámara que dictó el acto, de conformidad con lo previsto por el art. 317 de la Constitución de la República y posteriormente puede promover la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de acuerdo con el art. 309 de la Constitución o, si lo prefiere,

¹² SAYAGUES LASO, Enrique, "*Tratado de Derecho Administrativo*", Tomo I, No. 252, pág. 406.

¹³ LINARES QUINTANA, Segundo V., "*Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*", Tomo 8, pág. 352.

¹⁴ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "*El Poder Legislativo*", Tomo I, pág. 276.

puede ir directamente a la vía de reparación ante la Justicia ordinaria según el art. 312 de la Constitución, en la redacción dada por la reforma constitucional de 1997.

La Cámara ante quien se interpone el recurso de revocación contra el acto de remoción puede revisar el acto administrativo, teniendo en cuenta razones de competencia, de forma (como por ejemplo la falta de las mayorías necesarias), de oportunidad y de conveniencia.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá apreciar la legalidad del acto administrativo impugnado, por lo que deberá analizar la competencia del órgano que dictó la resolución, el quórum con que fue adoptada la medida de remoción y por último la causal invocada, pero no podrá entrar a considerar las razones de oportunidad o conveniencia que tuvo la Cámara para adoptar la decisión impugnada.

También el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá analizar si la Cámara actuó razonablemente en el ejercicio de la potestad discrecional, "ya que la libre apreciación en la oportunidad de la acción administrativa no puede convertirse en arbitrariedad, lo cual importaría salir de sus límites propios y constituirse en ilegalidad"¹⁵.

Es evidente que si ha habido arbitrariedad o desviación de poder en la medida adoptada de remoción del Legislador, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá anular el acto administrativo en cuestión. De todas maneras, la mayoría requerida de dos tercios para resolver sobre un acto de remoción, constituye una garantía para evitar eventuales actos de persecución o de venganza política.

209. El desafuero de los Legisladores

El desafuero es el procedimiento por el cual a una persona se le quita o se la priva de los fueros a los que tiene derecho por razón de su cargo, de su investidura o por pertenecer a un cuerpo especial (eclesiástico, militar, político, etc.).

¿Qué son los fueros?. Según el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra fuero proviene del latín "forum", que significa tribunal; en la acepción cuarta del Diccionario, significa "cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a una provincia, ciudad o persona"; y en la acepción séptima, el fuero es "aquel de que gozan unas personas para llevar sus causas a ciertos tribunales por privilegio del cuerpo de que son individuos."

Ahora bien, el Poder Legislativo y los Senadores y Representantes en particular, tienen una serie de privilegios o prerrogativas que tienen como finalidad principal garantizar la independencia del Parlamento respecto de los eventuales ataques o atropellos del Poder Ejecutivo, frente a una indebida injerencia del Poder Judicial, dado que sería muy fácil desplazar a un Legislador de la oposición que causa molestias al Gobierno de turno, con solo denunciarlo por presuntos delitos para que sea detenido y eventualmente suspendido en sus funciones legislativas.

Es en la historia política y constitucional de Inglaterra, donde pueden encontrarse el origen y el fundamento jurídico y político de los privilegios, prerrogativas e

¹⁵ SAYAGUES LASO, Enrique, "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo II, No. 253, pág. 410.

inmidades del Parlamento. Estos privilegios aparecieron en el sistema constitucional inglés como consecuencia de la situación de la Cámara de los Comunes frente a la Corona, en las luchas sostenidas por aquélla para conquistar y afianzar sus prerrogativas¹⁶.

Las garantías parlamentarias, que se traducen en prerrogativas específicas concedidas a los parlamentarios, no han sido establecidas en el interés personal de los Senadores y de los Representantes, sino en relación con las funciones públicas que deben desarrollar, lo que lleva a BISCARETTI DI RUFFIA a afirmar que no son derechos públicos subjetivos, porque incluso no son renunciables, sino simples intereses legítimos¹⁷.

El art. 114 de la Constitución expresa lo siguiente: "*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 art. 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.*"

Quiere decir, que para que se produzca el desafuero de un Legislador se tienen que dar las siguientes circunstancias:

a) Tiene que haber una acusación criminal, formulada por el Juez competente del Poder Judicial, ante la Cámara que integra el Legislador. Para ello, se necesita una solicitud fundada del Juez Letrado en lo Penal de Turno, que debe ser tramitada ante la Cámara respectiva por la Suprema Corte de Justicia.

b) La Cámara ante quien llega la solicitud de la justicia ordinaria, debe resolver por dos tercios de votos del total de componentes, si hay o no lugar a la formación de causa. Es decir, que debe analizar si la solicitud es realmente fundada la solicitud de desafuero, razón por lo cual debe realizar una valoración política de la cuestión. Cabe señalar, que si se trata de una situación de violación de la Constitución u otros delitos graves, entonces debe seguirse el procedimiento del juicio político (Constitución, arts. 93, 102 y 103) y no corresponde el desafuero.

Si la Cámara hace lugar al pedido de la justicia ordinaria, declara suspendido en sus funciones al Legislador, quien quedará a disposición del Tribunal competente. Pero como bien enseña KORZENIAK, ello no supone el cese del Senador o del Representante, sino que es una suspensión en el ejercicio de sus funciones como legislador. El eventual procesamiento o la sentencia definitiva de condena, podrá o no determinar el cese del Legislador, extremo que deberá resolver la Cámara en su momento¹⁸. Concretamente afirma KORZENIAK "*luego de un desafuero, si el Juez concluye que el legislador no cometió delito, es claro que el legislador seguirá en sus funciones y recuperará sus fueros*"¹⁹.

¹⁶ GONZALEZ CALDERON, Juan A., "Curso de Derecho Constitucional", pág. 348.

¹⁷ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, "Derecho Constitucional", No. 134, pág. 372.

¹⁸ KORZENIAK, José, "Curso de Derecho Constitucional 2o", Tomo II, pág. 71.

¹⁹ KORZENIAK, José, "Primer Curso de Derecho Público - Derecho Constitucional", pág. 513.

210. El juicio político

Uno de los principios cardinales del Estado de Derecho y de la democracia, es la responsabilidad de los gobernantes, esto es el sometimiento a la regla de derecho del Estado y de sus gobernantes, y por lo tanto el cumplimiento estricto del principio de legalidad. Con razón enseñaba el primero de los ARECHAGA en su notable obra sobre *“El Poder Legislativo”* publicada en 1906, que *“no hay, en efecto, principio más claro, más evidente, y más justo, entre todos los que constituyen las bases del régimen de las instituciones libres, que el de la responsabilidad de los funcionarios públicos”*. Agrega que *“los monarcas absolutos de otros tiempos podían decir con razón que a nadie tenían que dar cuenta de su conducta en la tierra y que Dios era el único juez de sus actos”*; más adelante expresa el citado profesor *“pero los gobernantes de las modernas sociedades, sometidas al sistema institucional representativo, no ejercen las diversas funciones de la autoridad política por derecho propio, sino en virtud de una delegación expresa y a título de mandatarios de la sociedad”*²⁰.

El juicio político, previsto por los arts. 93, 102, 103 y 296 de la Constitución, tiende a hacer efectiva la responsabilidad político-penal de los gobernantes. En efecto, existen diversos tipos de responsabilidad para quienes ocupan cargos políticos y de gobierno, sean electivos o no. Así tenemos la responsabilidad política, la responsabilidad penal, la responsabilidad político-penal, la responsabilidad civil y la responsabilidad disciplinaria.

Veamos cada uno de los diferentes tipos de responsabilidad:

a) La responsabilidad política. La responsabilidad política es la que surge del juzgamiento por parte del Parlamento, de la oportunidad o conveniencia de los actos de gobierno y de administración. En nuestro régimen constitucional, los Ministros de Estado están sometidos a la responsabilidad política, por medio del instituto de la censura parlamentaria prevista en los arts. 147 y 148 de la Constitución. En este caso, se juzga la gestión de los Ministros de Estado, es decir que no se juzga la legalidad de la actuación gubernamental, sino la oportunidad o la conveniencia de los actos de administración o de gobierno.

b) La responsabilidad penal. La responsabilidad penal implica la comisión de delito por parte un jerarca de gobierno, sea que el delito lo haya cometido en el ejercicio del cargo, en ocasión del ejercicio del cargo, o en su esfera privada. En el caso de los Senadores y de los Representantes, corresponde seguir el procedimiento de desafuero, tal como vimos anteriormente.

c) La responsabilidad político-penal. La responsabilidad político-penal es la responsabilidad a la que están sometidas las personas que son titulares de cargos políticos y de gobierno, electivos o no, expresamente previstos en los arts. 93 y 296 de la Constitución, por violación de la Constitución u otros delitos graves, que se ejerce a través del juicio político, como veremos oportunamente.

d) La responsabilidad civil. La responsabilidad civil es la que resulta de los daños y perjuicios que haya podido causar un funcionario o un gobernante en el ejercicio del cargo, como consecuencia de una actuación ilícito-culposa. En tal sentido, la Constitución uruguaya impone el principio de que la responsabilidad es del

²⁰ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *“El Poder Legislativo”*, Tomo II, pág. 330.

Estado, sin perjuicio de que se pueda repetir contra el funcionario que haya actuado con dolo o culpa grave (Constitución, arts. 24 y 25).

e) La responsabilidad disciplinaria. La responsabilidad disciplinaria es la que surge como consecuencia de las faltas administrativas en que pueda incurrir un funcionario público en el ejercicio del cargo. La Constitución prevé en el art. 115, que *“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.”*

Para estudiar el juicio político, debemos analizar, primero, quiénes son sujetos pasivos del juicio político; segundo, cuáles son las causales del juicio político; tercero, cuál es el procedimiento que se sigue en caso de juicio político; cuarto, cuáles son las consecuencias del juicio político.

210.1. Sujetos pasivos del juicio político.

Son sujetos pasivos del juicio político, de acuerdo con los arts. 93 y 296 de la Constitución de la República, el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado, los Senadores, los Representantes, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los miembros del Tribunal de Cuentas, los miembros de la Corte Electoral, los Intendentes y los miembros de las Juntas Departamentales.

210.2. Causales del juicio político.

El art. 93 de la Constitución de la República, establece dos causales del juicio político: violación de la Constitución u otros delitos graves. A lo largo de la evolución constitucional, nos encontramos que se utilizaron como causales las siguientes:

a) en la Constitución de 1830 se establecían como causales en el art. 26 ordinal 2o., los *“delitos de traición, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución, u otros que merezcan pena infamante, o de muerte”*;

b) en la Constitución de 1918, se modificó en el art. 25 ordinal 2o., con la fórmula *“delitos de traición, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución u otros delitos graves”*, eliminándose la referencia a otros delitos que merezcan pena infamante o de muerte. Las Constituciones de 1934 y de 1942 mantuvieron la misma fórmula de la Constitución de 1918.

c) en la Constitución de 1952, se establecían como causales del juicio político las de *“violación de la Constitución o de las leyes u otros delitos graves”*;

d) finalmente, en la Constitución de 1967, se reformó nuevamente el texto, quedando la fórmula vigente que es *“violación de la Constitución u otros delitos graves”*, por lo que se eliminó la referencia a la violación de las leyes.

¿Cuál es el concepto de violación de la Constitución que da lugar al juicio político? En primer lugar, corresponde precisar que no cualquier violación de la Constitución puede dar lugar a que se plantee el juicio político, sino que tiene que ser una violación grave, flagrante, trascendente, evidente, que afecte las relaciones entre los poderes del gobierno y de los diversos órganos del Estado, que comprometa seriamente la vigencia de las libertades públicas y la institucionalidad democrática, debiéndose tener especialmente en cuenta la jerarquía y la naturaleza del cargo de quien comete la violación.

En segundo lugar, la violación de la Constitución no tiene por qué ser un delito. En otros términos, puede darse la hipótesis de que quien ha violado la Constitución haya cometido uno o varios delitos. Pero no necesariamente tiene que haber un delito ante una violación grave de la Constitución. Supongamos que el Poder Ejecutivo no remite en tiempo y forma al Poder Legislativo, el proyecto de ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal (Constitución, art. 214); o que el Poder Ejecutivo no remita al Poder Legislativo, al inaugurarse el período de sesiones ordinarias, el informe anual sobre el estado de la República y las mejoras y reformas que considere dignas de su atención (Constitución, art. 168 ordinal 5o.); o que el Presidente de la República se ausente del territorio nacional por más de cuarenta y ocho horas sin autorización de la Cámara de Senadores (Constitución, art. 170). En estas hipótesis planteadas, se está ante una violación grave de la Constitución, que no son delitos, pero que sin embargo da mérito para iniciar el juicio político al Presidente de la República y a los Ministros de Estado, responsables de las omisiones en el cumplimiento de deberes impuestos por la Constitución. Por supuesto que quien habrá de calificar la gravedad de la violación de la Constitución, es el Senado de la República por dos tercios del total de sus componentes (Constitución, art. 102), una vez que la Cámara de Representantes haya formulado la acusación correspondiente (Constitución, art. 93).

Este concepto de violación de la Constitución ha sido aceptado en nuestra doctrina por KORZENIAK y fue analizado especialmente, aunque sin pronunciarse sobre el punto, por la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores en 1992²¹. En cambio, JIMENEZ DE ARECHAGA (el tercero de los ARECHAGA) en su estudio sobre la Constitución de 1952, considera que la violación de la Constitución tiene que ser un delito. Al analizar la reforma al art. 93 de la Constitución de 1952, que como se recordará modificó la fórmula de las Constituciones de 1918, 1934 y 1942, expresa lo siguiente: *“El artículo actual modifica el precepto respectivo de la Constitución anterior, también en lo que se refiere a las causales de juicio político. Se hablaba en la Carta del 42, de los delitos de traición, concusión, malversación de fondos u otros delitos graves, además del delito de violación de la Constitución. En cambio, en la fórmula actual se suprime, como causales de juicio político, los delitos de traición, de concusión y de malversación de fondos. Solamente se mantiene como causal autónoma de este procedimiento, el delito de violación de la Constitución y se engloba en una redacción distinta los delitos a que hacíamos referencia. En vez de hablarse de traición, de concusión y de malversación, el Constituyente actual habla de los delitos de “violación de las leyes u otros delitos graves”*²². Esta posición doctrinal en cuanto a que la causal de violación de la Constitución debe ser un delito, tiene dos explicaciones posibles: una primera, que históricamente las causales del juicio político estuvieron vinculadas a la comisión de delitos;

²¹ KORZENIAK, José, *“Primer Curso de Derecho Público – Derecho Constitucional”*, págs. 499-500; Informe de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores de fecha 2 de julio de 1992, integrada por KORZENIAK, SANTORO, ABREU, BATALLA, BLANCO, CADENAS y RICARDONI (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Mdeo., 1992, Tomo 349, pág. 329).

²² JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *“La Constitución de 1952”*, Ed. de la Cámara de Senadores, Mdeo., 1995, págs. 269-270.

una segunda, de orden piedertrista dado que el art. 93 dice “*violación de la Constitución u otros delitos graves*”, como si se estuviera ante dos tipos de delitos.

Considero que la postura correcta, a partir de una interpretación lógico-sistemática del art. 93 de la Constitución, y fundamentalmente teniendo en cuenta el criterio de interpretación teleológico en cuanto a la finalidad del instituto del juicio político, que como lo ha expresado la Comisión de Constitución del Senado en el Informe de fecha 2 de julio de 1992, “*el Juicio Político está establecido para proteger el funcionamiento correcto de los órganos públicos*”, es la que sostiene que la causal de violación de la Constitución no tiene por qué ser un delito. La violación de la Constitución podrá o no ser un delito, dependiendo de las circunstancias del caso.

En cuanto al concepto de delitos graves contenido en el art. 93 de la Constitución, la Comisión de Constitución y Legislación del Senado en su informe de fecha 2 de julio de 1992, expresó por unanimidad de sus miembros lo siguiente:

“1) *Por un lado debe haber conductas tipificadas penalmente como delitos, es decir, que no basta una conducta inconveniente o inmoral si no constituye delito. como dice Justino Jiménez de Aréchaga (“La Constitución de 1952”, Tomo II, pág. 105): “la violación de la ley tipificando un delito que puede dar origen al Juicio Político”.*

“2) *Por otro lado ese delito será grave cuando se trate de conductas delictivas relacionadas directamente con la función pública que desempeña el enjuiciado. Como dijo Juan José Carbajal Victorica en consulta que le formuló El Bien Público en 1960: “el Juicio Político debe ser hecho con el fin de saneamiento institucional”*²³.

210.3. El procedimiento del juicio político.

En cuanto al procedimiento del juicio político, debemos decir que tiene dos partes bien diferenciadas: una primera parte, que es la acusación o la iniciativa; y una segunda parte, que es el juicio público y la sentencia.

La Constitución establece como órganos que tienen iniciativa o que pueden formular la acusación de juicio político ante la Cámara de Senadores a:

a). la Cámara de Representantes, respecto de los miembros de ambas Cámaras, del Presidente y del Vicepresidente de la República, de los Ministros de Estado, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral (Constitución, art. 93).

b). las Juntas Departamentales, respecto de los Intendentes y de los miembros de las Juntas Departamentales (Constitución, art. 296).

La acusación que formula la Cámara de Representantes se realiza por mayoría simple de presentes, después que llega a la conclusión de que ha habido violación de la Constitución u otros delitos graves, a petición de parte o de algunos de sus miembros y de haber declarado que hay lugar a la formación de causa. A mi juicio, es evidente que para que la Cámara de Representantes decida que hay lugar a la formación de causa, debe dar la oportunidad a quien se acusa de formular los descargos correspondientes y presentar las pruebas que tenga a su favor, de conformidad con lo previsto por el art. 66 de la Constitución. Si bien puede ser un procedimiento rápido

²³ Informe de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado de fecha 2 de julio de 1992, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Tomo 349, pág. 330.

y sumario, atento a la naturaleza y gravedad de los hechos, no puede impedirse que el acusado se defienda porque, como afirma GORDILLO, hasta Dios le dio la oportunidad a Adán de defenderse en el paraíso. Considero que si el acusado por la Cámara de Representantes no tuvo la oportunidad de defenderse, conforme a lo previsto por el art. 66 de la Constitución, se viola el principio del debido proceso legal y se incurre en nulidad absoluta en los procedimientos por razones de forma.

La acusación que formulan las Juntas Departamentales a los Intendentes y a los miembros de la Junta Departamental respectiva, tiene que hacerse por un tercio de votos del total de componentes de dicha Junta (Constitución, art. 1296). Por supuesto, que como en el caso de la Cámara de Representantes, el acusado debe tener la oportunidad de defenderse, so pena de nulidad de los procedimientos por razones de forma.

Estimo que es sumamente importante que antes de formular la acusación, se realice un estudio serio y meditado, con las defensas correspondientes, acerca de si se han configurado o no las causales del juicio político, evitando con ello que las pasiones y las venganzas políticas generen hechos políticos, que luego el Senado se ve en la necesidad de rechazarlos, sea por falta de motivos o de fundamentos, sea por razones de forma.

Formulada la acusación de juicio político contra un jerarca de gobierno, corresponde que el Senado abra juicio público y dicte la sentencia respectiva. En tal sentido, una vez que la iniciativa de juicio político llega a la Cámara de Senadores, se pasan los antecedentes a la Comisión de Constitución y Legislación, la que siguiendo las reglas del debido proceso legal consagradas por el art. 66 de la Constitución, deberá recibir, por su orden, a quienes formulan la acusación y al jerarca o a los jefes acusados. Luego, La Comisión deberá disponer de la apertura de un período de prueba, común para ambas partes, que no podrá ser inferior a quince días. Vencido el período de prueba, las partes podrán alegar por escrito o en forma verbal ante la Comisión.

Concluido el procedimiento, la Comisión de Constitución y Legislación deberá informar al pleno de la Cámara de Senadores sobre las resultancias del juicio, así como las conclusiones y recomendaciones que estime pertinentes. El Informe de la Comisión podrá ser hecho por unanimidad de sus integrantes, o en su defecto habrá un Informe en mayoría y otro Informe en minoría, debiéndose en todo caso designar al o a los miembros informantes.

El Senado en sesión plenaria, una vez producidos los informes correspondientes, debatirá sobre el caso y deberá dictar sentencia por dos tercios de votos del total de sus componentes. Si el Senado llega a la conclusión de que el acusado ha violado la Constitución o ha cometido delitos graves, la sentencia que dicte tiene como efecto la separación del cargo del acusado. Esta separación del cargo es de carácter definitiva, a diferencia del desafuero en que si la persona es absuelta por la justicia ordinaria, puede ser reintegrada a su cargo de Senador o de Representante. Como con razón afirma KORZENIAK, "al efecto de la destitución, la decisión del Senado es "cosa juzgada"²⁴. Por supuesto, que si el Senado concluye que el acusado es inocente, deberá dictar sentencia absolutoria.

²⁴ KORZENIAK, José, "Primer Curso de Derecho Público - Derecho Constitucional", pág. 503.

¿Cuál es la naturaleza del acto parlamentario del Senado que separa de su cargo a un jerarca de gobierno acusado en el juicio político?. A mi juicio, se trata de un acto jurisdiccional, porque la Constitución dice en forma clara y terminante en el art. 102: primero: “A la Cámara de Senadores corresponde abrir juicio público a los acusados por la Cámara de Representantes”; segundo, “pronunciar sentencia al solo efecto de separarlos de sus cargos”. Quiere decir, que el Senado, por un lado, debe abrir un juicio público, que no es un procedimiento administrativo, ni es un sumario administrativo, sino que debe entenderse como sinónimo de “proceso, causa, litigio”²⁵; y “juicio público” es “aquel en el cual se permite el acceso del público a la sala de audiencias”²⁶. Por lo tanto, en ninguna circunstancia la sesión del Senado en el juicio político podrá ser secreta, sino que deberá ser pública. Esto no quiere decir que en la sesión del Senado deban participar la parte acusadora y el acusado, sino que significa que el público puede asistir a la sesión desde las barras.

Por otro lado, el Senado según la Constitución debe dictar una sentencia, que supone el ejercicio de la función jurisdiccional en forma excepcional. El Senado no dicta un acto administrativo, como es el caso del acto de desafuero de un Senador o de un Representante (Constitución, art. 114), o el acto de remoción de un Legislador (Constitución, art. 115). Estos actos administrativos, el desafuero y la remoción, pueden ser objeto del recurso de revocación ante el mismo órgano que los dictó (Constitución, art. 317), de la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Constitución, art. 309, o de la acción de reparación ante el Poder Judicial (Constitución, art. 312).

La sentencia que dicta el Senado en el juicio político, por la que dispone la separación del cargo de un jerarca de gobierno, es una sentencia definitiva, no siendo susceptible de impugnación ante ningún otro órgano del Estado.

²⁵ COUTURE, Eduardo J., “Vocabulario Jurídico”, vocablo “juicio”, quinta acepción, págs. 357-358.

²⁶ COUTURE, Eduardo J., Ob. cit., vocablo “juicio público”, pág. 364.

