

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Monografía de grado - Licenciatura en Ciencia Política

Fueros parlamentarios y desafueros en Uruguay (1830-2024)

Juan Manuel Rearden Martínez

Tutor: Juan A. Moraes

2024

1. Introducción

¿Qué explica el éxito o fracaso de los pedidos de desafuero parlamentario en Uruguay? Las investigaciones vinculadas con esta temática no proporcionan una respuesta a esta interrogante, dado que se enfocan en un análisis desde la perspectiva jurídica, generando información sobre las implicaciones legales de los fueros y no sobre los mecanismos causales que operan por detrás del uso de este recurso legal. Esta monografía se centra en los determinantes políticos e institucionales del desafuero parlamentario en Uruguay.

Los fueros son un instrumento legal que otorga a los legisladores inmunidad por sus votos y opiniones, así como frente a procesamientos o arrestos, a menos que el Parlamento vote explícitamente a favor de levantar dichos fueros, por solicitud de la justicia. Esta inmunidad se estableció para proteger la independencia de los cuerpos legislativos y preservar la función parlamentaria, evitando restricciones injustificadas y cualquier acusación penal que pueda llevar a la privación de libertad de los legisladores. Es importante destacar que, el levantamiento de esta inmunidad por parte del Poder Legislativo, no implica un juicio sobre la inocencia o culpabilidad del legislador, sino que es una autorización del cuerpo legislativo que habilita el proceso de una causa a nivel judicial. Excepto en los casos de delitos flagrantes, cualquier arresto, detención o proceso judicial que pueda resultar en la privación de libertad del legislador debe contar con esta autorización parlamentaria.

El estudio proporciona tanto una descripción como una explicación del uso del desafuero como figura jurídica, basándose en un análisis de las actas de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Representantes desde 1830 hasta 2024. En particular, este trabajo sostiene que el éxito en las solicitudes de desafuero depende de una serie de factores. Entre ellos, la composición y dinámica del Parlamento, con una Cámara de Representantes mostrando mayor propensión a aprobar desafueros en comparación con el Senado. La modalidad del Poder Ejecutivo también juega un papel crucial, siendo más frecuentes los desafueros exitosos bajo gobiernos unipersonales. Además, la pertenencia del legislador a la coalición gobernante del Poder Ejecutivo o a la facción del presidente ofrecería una significativa protección contra los desafueros. Por último, el contexto político, especialmente la presencia o ausencia de condiciones democráticas, influye notablemente en los resultados, con una mayor incidencia de desafueros exitosos en regímenes no democráticos debido a la falta de una división efectiva de poderes. Estos factores muestran que el éxito de los desafueros está fuertemente

influenciado por la estructura y dinámica política, así como por las alianzas y apoyos políticos del legislador.

El presente documento se estructura de la siguiente forma, en la sección 2, se lleva a cabo una revisión exhaustiva de la literatura que explora los fundamentos que respaldan la existencia de los fueros parlamentarios. Esta sección comienza con una discusión sobre los orígenes históricos de este mecanismo jurídico y sigue con un análisis detallado de la situación de los fueros parlamentarios en América Latina. En la sección 3, se presenta el caso uruguayo, incluyendo un estudio de la evolución del articulado referente a los fueros parlamentarios en Uruguay desde 1830 hasta 2024, así como las recientes propuestas de reforma de la normativa vigente. La sección 4 describe las fuentes de información y los métodos de recolección de datos utilizados en el estudio. Además, se especifica la variable dependiente y sus posibles valores, interpretando las tendencias históricas y la efectividad de los procesos de desafuero. La sección 5 identifica y discute los factores determinantes en las solicitudes de desafuero parlamentario, detallando las variables independientes de la investigación y presentando los resultados obtenidos. En la sección 6, se realiza un análisis en profundidad del caso paradigmático del desafuero solicitado para el Senador Enrique Erro en 1973. Finalmente, en la sección 7, se presentan las consideraciones finales, donde se resumen las principales conclusiones derivadas de esta investigación.

2. Revisión de literatura

Justificación de los fueros parlamentarios

Primeramente y como señala Fernández-Miranda (1977), existe una diversidad de denominaciones para describir los fueros parlamentarios y si bien estas referencias convergen en la misma idea general, dependiendo del país al que se analice, pueden existir diferencias en los términos empleados (“prerrogativa parlamentaria”, “prerrogativas procesales”, “inmunidad parlamentaria” o “privilegio parlamentario”). En este trabajo, se utilizarán indistintamente las denominaciones antes mencionadas, para referirnos a la herramienta diseñada con el fin de proteger o defender la independencia del Poder Legislativo. (Fernández Miranda, 1977)

Además de las diferentes denominaciones existentes, los fueros parlamentarios pueden ser interpretados de diversas maneras. En este sentido, Álvarez (2020) identifica dos enfoques para comprender la inmunidad parlamentaria: uno restrictivo y otro más amplio. En el primer

enfoque se hace referencia a “que los parlamentarios no pueden ser detenidos ni procesados sin la autorización del Congreso, del cual son miembros, salvo cuando son sorprendidos en plena comisión del delito, es decir, situación de flagrancia” (Álvarez 2020; p. 28). En tanto que, en la segunda concepción, la inmunidad parlamentaria se define como un “derecho inherente a la condición parlamentaria en virtud del cual se confiere a los representantes una cierta indemnidad respecto de las acciones judiciales que en su contra pudieran promover el gobierno o los particulares” (Álvarez 2020; p. 28).

En sintonía con la visión más amplia que sostiene Álvarez, se encuentra el análisis de Correa Freitas (2017), quien en ocasión de su comparecencia ante la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, sostiene que “estos privilegios, inmunidades o prerrogativas no están concebidos a favor de los legisladores, sino para proteger la independencia del Parlamento, de tal manera, que se sostiene que no son derechos púnicos subjetivos de los legisladores, sino, simplemente, un interés legítimo de los legisladores para que se respeten esas inmunidades” (Correa Freitas 2017; p. 1).

Entendemos que, los fueros parlamentarios desempeñan un papel fundamental en la protección del debate democrático al permitir que los legisladores puedan expresar sus opiniones y representar los intereses de sus electores sin temor a represalias. Esta protección es crucial para mantener un sistema político pluralista y abierto, donde se fomente el intercambio de ideas en beneficio de toda la sociedad. Sin esta salvaguarda, los legisladores podrían verse restringidos en su capacidad para abordar temas sensibles o controversiales, lo que podría tener un impacto negativo en la calidad de la democracia.

Es importante señalar que, los fueros contribuyen a la estabilidad institucional al proteger a los legisladores de acciones legales que podrían interferir con su función legislativa. Al evitar que los legisladores se vean constantemente envueltos en litigios o investigaciones, los fueros permiten que el Poder Legislativo funcione de manera eficiente, fortaleciendo así el sistema político en su conjunto. Esta estabilidad es esencial para garantizar la continuidad y efectividad de las instituciones democráticas.

Por otro lado, los fueros pueden fomentar la participación política al eliminar barreras que podrían desmotivar a las personas a postularse como candidatos. Al garantizar que los legisladores estén protegidos de represalias o persecuciones injustificadas, los fueros pueden crear un ambiente político más inclusivo y diverso, donde más personas se sientan motivadas

y seguras para participar en la vida política del país. Esto es fundamental para garantizar una representación más amplia y precisa de la sociedad en el ámbito legislativo.

En última instancia, los fueros son importantes para preservar la representatividad de los legisladores y aseguran que la voz de los ciudadanos sea debidamente reflejada en el proceso legislativo. Esto es esencial para mantener la legitimidad y la eficacia del sistema político.

A pesar de su propósito inicial de proteger la independencia y autonomía de los legisladores en el ejercicio de sus funciones, los fueros parlamentarios han sido objeto de críticas debido a su naturaleza jurídica, que impide que los legisladores sean juzgados de la misma manera que el resto de la población. En este sentido, Fernández-Miranda (1977), sostiene que resultan útiles y beneficiosos siempre y cuando cumplan su propósito funcional sin ocasionar efectos negativos en otros ámbitos, como puede ser la transformación de esta institución en un privilegio. A su vez, Álvarez (2020) advierte que la promoción de la impunidad a partir de la introducción de los fueros parlamentarios se constata en el caso peruano, donde sentencia que los fueros parlamentarios han “beneficiado a todos los que se encuentran procesados o están en vía de ser inculcados en un proceso penal” (Álvarez 2020; p. 13).

Fernández-Miranda (1977) reconoce que la justificación de la inmunidad parlamentaria enfrenta desafíos significativos en la actualidad. Para mantener su vigencia, los fueros parlamentarios deben cumplir varias funciones críticas. Primero, deben actuar como garantía de control del poder, sirviendo como un mecanismo esencial en un Estado constitucional para asegurar que el poder esté sometido al Derecho, reforzando así la relación jurídico-política. Segundo, deben funcionar como un contrapeso al Poder Judicial, previniendo posibles abusos de poder por parte de este, a pesar de su independencia. Tercero, deben proteger a las minorías y asegurar el pluralismo en el sistema político, especialmente en contextos donde el gobierno tiene una estrecha relación con la mayoría parlamentaria. Estos elementos representan los principales obstáculos que la inmunidad parlamentaria debe abordar en el contexto actual para justificar su necesidad ante la población general.

Origen de los fueros parlamentarios

Luego de un exhaustivo examen de la literatura disponible, no es posible señalar claramente un origen definitivo de la inmunidad parlamentaria. Sin embargo, podemos concluir de manera inequívoca que en todos los casos se converge hacia la protección de las minorías legislativas

contra las mayorías, subrayando de manera implícita la importancia de la separación efectiva de poderes para garantizar el cumplimiento adecuado de los fueros parlamentarios.

A lo largo de la historia, los Poderes Ejecutivos han empleado diversas estrategias para influir en las decisiones de las asambleas representativas. Estas estrategias han incluido desde la incorporación de funcionarios públicos en dichas asambleas hasta el uso de métodos violentos, como amenazas, persecuciones y castigos, contra los representantes del pueblo que han resistido enérgicamente a sus demandas ilegítimas o han defendido ideas contrarias a las suyas.

En Inglaterra, hasta finales del siglo XVII, el Parlamento mantuvo una lucha constante con los monarcas para defender su integridad e independencia. Estos monarcas amenazaban públicamente a los miembros de la Cámara de los Comunes e incluso los encarcelaban en la Torre de Londres por oponerse a sus deseos o intentar limitar sus excesivas prerrogativas. En Francia, durante *El Terror*, los representantes eran perseguidos y guillotizados bajo acusaciones de complicidad con los enemigos de la libertad, la igualdad y el gobierno republicano.

Conforme al trabajo de García Oliva (2021), el origen de los fueros parlamentarios se encuentra en episodios que tuvieron lugar durante los reinados de Carlos I, Carlos II y Jacobo II, monarcas de Inglaterra, Escocia e Irlanda desde 1625 hasta 1688. El ascenso de los monarcas Estuardos junto con parlamentos más asertivos, condujeron a un aumento en los conflictos entre ambas instituciones.

El conflicto enfrentaba la prerrogativa de la Corona (derivada de la doctrina del derecho divino) contra las credenciales democráticas del Parlamento. La historiadora Patterson Clarke (1943) explica que los derechos del Parlamento se identificaban con los derechos del pueblo, no en antagonismo con ellos. En este sentido, los fueros parlamentarios son la respuesta a la acción emprendida por los monarcas que, frente a las críticas y expresiones desfavorables de los parlamentarios hacia la corona, empleaban una serie de estrategias para obstaculizar la labor de los legisladores, que incluían difamaciones, acusaciones infundadas, amenazas y detenciones injustificadas. George Petyt (1689) nos brinda un ejemplo ilustrativo de esto, cuando relata que “Su Majestad, en su Persona Real el 4 de enero de 1641, llegó a la Cámara de los Comunes, con una gran multitud de hombres, armados de manera belicosa, con alabardas, espadas y pistolas... y Su Majestad, habiéndose colocado en la silla del presidente, demandó que se le entregaran las personas de varios miembros de esa Cámara. Por lo tanto, la Cámara de los Comunes declaró que esto constituye una grave violación de los Derechos y

Privilegios del Parlamento, e incompatible con su Libertad y su Independencia” (Petyt 1689; pp. 168 y 169).

Después de que el rey Jacobo II fue derrocado en la Revolución de 1688 y tras el impacto generado, la Declaración de Derechos de 1689 en Inglaterra proclamó formalmente “que la libertad de expresión, debates y procedimientos en el Parlamento, no debe ser cuestionada en ningún tribunal o lugar fuera del Parlamento” (Shenkman 2014; p. 352).

Por otro lado, existen quienes sostienen que la historia de los fueros parlamentarios se remonta a la Francia revolucionaria y al teórico Montesquieu y su sistema de la separación de los poderes. En síntesis, el francés propone la completa división y autonomía de las ramas del poder estatal en tres componentes fundamentales: el Poder Legislativo, encargado de hacer las leyes; el Poder Ejecutivo, responsable de llevar a cabo su implementación; y el Poder Judicial, encargado de juzgar las acciones y garantizar el estado de derecho.

A esta visión se suma Fernández-Miranda (1977), para quien los fueros legislativos también surgen en la Francia revolucionaria para proteger a los parlamentarios, ya que integraban un cuerpo que se encontraba en franca oposición con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Estos dos últimos órganos, estaban bajo el férreo control de actores opositores a la Revolución Francesa y se encontró en los fueros legislativos un mecanismo para asegurar la supervivencia de los revolucionarios. Tal como señala Fernández-Miranda “la protección de la Cámara no puede realizarse de otra forma que, a través de la protección de sus miembros, los cuales están directamente interesados en el cumplimiento de estas disposiciones por su condición de destinatarios inmediatos de los actos que las vulneran”. (Fernández Miranda 1977; p. 215)

Paralelamente, el historiador Sabine (1987) aduce que los postulados de Montesquieu respecto a la separación de poderes, tiene su base en la Constitución inglesa. En este sentido, advierte que “la versión que da Montesquieu de la separación de poderes, (...) la había descubierto mediante el estudio de la constitución inglesa” (Sabine 1987; p. 428). Sabine coincide con la perspectiva de García Oliva y además enfatiza que Montesquieu convirtió “la separación de poderes en un sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diferentes partes a una constitución” (Sabine 1987; p. 427). Más aún, Sabine señala que el aprendizaje de Montesquieu de este caso “dio fundamento a su arraigada repugnancia hacia el despotismo y le sugirió un procedimiento que acaso permitiera remediar los malos efectos del absolutismo en Francia” (Sabine 1987; p. 428).

No obstante, el ex representante Roque Arregui (2010) señala algunos antecedentes anteriores a estos reinados y precursores de la inmunidad parlamentaria derivados de los equilibrios de poder entre el parlamento y la monarquía. En 1341, el arzobispo de Canterbury solicitó el derecho a ser juzgado por sus colegas, alegando que estaba siendo perseguido por el rey. En respuesta, la Cámara de los Lores determinó que sus colegas no podían ser citados ni condenados por la justicia ordinaria, sino que debían ser juzgados por el propio Parlamento. Basándose en esta declaración, en 1512 el Parlamento británico promulgó una ley que sería posteriormente ratificada en 1667, estableciendo los fueros parlamentarios y garantizando a cada miembro el derecho a expresarse libremente mediante la palabra, protegiéndolos de presiones y acusaciones. Paradójicamente, Jacobo II, tras esta medida, optó por disolver el Parlamento y detener a sus miembros.

Estos análisis revelan la compleja historia de los fueros parlamentarios, que se extiende desde la Inglaterra medieval hasta la Francia revolucionaria, mostrando cómo estos mecanismos han evolucionado para proteger la independencia y garantizar una completa libertad en el ejercicio de la labor de los legisladores en diferentes contextos históricos y políticos.

Fueros parlamentarios en América Latina

Tras un minucioso examen de los artículos relacionados con los fueros parlamentarios en las Constituciones latinoamericanas, se constata que en la mayoría de los países de la región, excepto en Honduras, los miembros del Congreso gozan de inmunidad por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones parlamentarias. Si bien existen matices en los diferentes países de la región, en líneas generales, los legisladores no pueden ser perseguidos penalmente ni sometidos a responsabilidad legal por sus acciones y expresiones en el cumplimiento de su cargo. Esta inmunidad les permite expresarse y votar libremente sin temor a consecuencias legales.

Tras el análisis de las Constituciones latinoamericanas, se destacan tres elementos comunes que prevalecen en la mayoría de estos documentos: el ámbito de aplicación, la duración de la protección y la excepción por delito flagrante.

El “ámbito de aplicación”, refiere a la extensión de la inmunidad parlamentaria y si esta se limita a las expresiones y actos realizados exclusivamente dentro del recinto legislativo o si se extiende también a las acciones y declaraciones realizadas fuera de este ámbito. Esta inmunidad

se encuentra presente en todos los países latinoamericanos, excepto Honduras y Chile, lo que significa que los legisladores de estos dos países, pueden ser responsabilizados legalmente por acciones realizadas, siempre y cuando se juzguen acciones que no acontezcan dentro de la cámara legislativa.

La “duración de la protección”, hace referencia al período durante el cual los fueros legislativos amparan a los legisladores. La mayoría de las constituciones establecen que esta inmunidad se aplica únicamente durante el ejercicio del mandato. No obstante, Bolivia, a partir de la reforma de 2009¹, se distingue por extender esta protección incluso después de que los legisladores hayan concluido su mandato, cubriendo lo realizado durante el desempeño de sus funciones.

El tercer elemento, “la excepción por delito flagrante”, establece que, a pesar de la inmunidad parlamentaria, un legislador puede ser arrestado de inmediato si es sorprendido cometiendo un delito, es decir, que puede ser arrestado sin necesidad de aprobación previa por parte del órgano legislativo. En varios países latinoamericanos, con la excepción de El Salvador, Honduras y México, se reconoce la excepción de delito flagrante

En conclusión, el análisis detallado de las disposiciones sobre fueros parlamentarios en las Constituciones de América Latina revela una tendencia generalizada hacia la protección de los legisladores en el ejercicio de sus funciones. Esta protección se extiende a las opiniones y votos emitidos en el desempeño de sus deberes parlamentarios, otorgándoles una inmunidad que les permite expresarse y actuar con libertad en el ámbito legislativo. Aunque existen variaciones en cuanto a la duración de esta inmunidad y las excepciones por delitos flagrantes, el principio fundamental de salvaguardar la independencia y autonomía del Poder Legislativo es una constante en las constituciones de la región.

3. Fueros parlamentarios en Uruguay: 1830 - 2024

En el caso particular uruguayo, el propósito de los fueros es asegurar la independencia del Poder Legislativo y la autonomía individual de cada legislador frente al resto de sus colegas. Los fueros parlamentarios buscan prevenir que el Poder Ejecutivo, a través de arrestos, o el Poder Judicial, mediante procesos y juicios, intimiden a los legisladores cuyo voto puede ser

¹ Véase: Constitución de Bolivia artículo 151 inciso I.

crucial en ciertas decisiones de poder político, vulnerando así el principio de separación de poderes.

Actualmente, el artículo 114 de la Constitución Nacional establece 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 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”.

Las inmunidades parlamentarias en Uruguay se centran en tres áreas clave para garantizar la independencia y el funcionamiento adecuado del Poder Legislativo. Se protege a los legisladores de ser juzgados por las opiniones que expresan o los votos que emiten en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, asegurando así la libertad de expresión y representación de los electores. La inmunidad de arresto impide que los legisladores sean arrestados, salvo en casos de flagrante delito, evitando arrestos arbitrarios que puedan interferir con su labor legislativa. Finalmente, la inmunidad de procesamiento establece que los legisladores no pueden ser sometidos a proceso penal sin autorización de la Cámara correspondiente, protegiéndolos de persecuciones judiciales injustas que puedan afectar su independencia y labor legislativa.

Estas inmunidades constitucionales son esenciales para garantizar la independencia y autonomía del Poder Legislativo, así como para proteger la libertad de expresión y acción de los legisladores en el ejercicio de sus funciones representativas.

La evolución formal en Uruguay: 1830 - 2024

Es crucial entender las razones históricas que dieron origen a los fueros, ya que en esas razones encontramos el límite de su correcta aplicación y el riesgo de desviar su razón legislativa, lo que podría llevar a un uso indebido de este privilegio en nuestra democracia.

En el caso uruguayo, se destacan dos elementos significativos. En primer lugar, durante el período pre-constitucional, cuando los representantes de la Provincia Oriental se reunieron en Florida entre 1825 y 1827, se aprobó una ley que establecía el instituto de los fueros

parlamentarios². Esto subraya la importancia percibida ya en ese entonces de este instrumento jurídico en los años previos a la formación del Estado uruguayo.

En segundo lugar, la evolución del artículo referido a los fueros parlamentarios en la Constitución uruguaya ha sido mínima, y las modificaciones realizadas a lo largo del tiempo apenas han afectado su alcance. A continuación, analizaremos los cambios introducidos en las diferentes modificaciones constitucionales.

La Constitución de 1830, en su artículo 51, establecía: “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 26, sino ante su respectiva Cámara, la cual, con las dos terceras partes de sus votos, resolverá si hay o no lugar a la formación de causa, y en caso afirmativo, lo declarará suspenso de sus funciones y quedará a disposición del Tribunal competente”.

La Constitución de 1918, en su artículo 47, establecía el mismo texto de 1830, pero hacía referencia al artículo 25 donde aquella lo hacía al 26. Las Constituciones de 1934 y 1942, en los artículos 105 y 104, respectivamente, establecían la disposición actual, con las siguientes diferencias: se referían al artículo 84, donde el texto actual lo hace al 93. Decía, además: “con las dos terceras partes del total de sus componentes, resolverá si hay o no lugar a la formación de causa”.

La Constitución de 1952 en su artículo 114, establecía el texto actual, con la siguiente diferencia, decía: “declarará suspenso...” en lugar de “declarará suspendido...”.

La evolución del artículo sobre fueros parlamentarios en la Constitución uruguaya ha sido constante pero con cambios mínimos en su contenido. Desde la Constitución de 1830 hasta la de 1952, se han realizado modificaciones que mantienen el principio básico de que ningún Senador o Representante puede ser acusado criminalmente durante su mandato, salvo por ciertos delitos y ante su respectiva Cámara, la cual decide si hay lugar a la formación de causa.

Tanto el antecedente citado acerca de los fueros legislativos registrado entre 1825 y 1827 y su escasa variación en el devenir histórico, subrayar la importancia histórica y la estabilidad normativa de los fueros parlamentarios en Uruguay. El principio fundamental de proteger a los legisladores de acusaciones criminales injustificadas ha perdurado, reflejando una continuidad

² Desayunos informales. (2020, septiembre 4). Los fueros están para proteger la independencia del Parlamento - Ruben Correa Freitas [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=DDYljTvpdAE>

en la defensa de la independencia del Poder Legislativo. Esta continuidad es esencial para asegurar que los legisladores puedan ejercer sus funciones sin temor a represalias, preservando así la integridad y autonomía del proceso legislativo.

Propuestas de reforma de los fueros parlamentarios en Uruguay

A pesar de que las variaciones históricas han sido mínimas, recientemente se han alzado voces sugiriendo la necesidad de revisar el estado actual de la jurisprudencia en materia de inmunidad parlamentaria. A continuación se presentan breves notas sobre los intentos de reforma del alcance de los fueros parlamentarios en Uruguay.

El actual presidente uruguayo, Luis Lacalle Pou, ha expresado críticas sobre el alcance de los fueros parlamentarios, utilizando algunos de los argumentos mencionados en la sección de *Justificación de los fueros parlamentarios*. En 2011, cuando era diputado, Lacalle Pou presentó a la Cámara de Representantes un proyecto de ley para modificar los artículos 93 y 114 de la Constitución de la República³. Este proyecto no tuvo éxito y fue presentado nuevamente sin éxito en la siguiente legislatura en 2016, cuando Lacalle Pou era senador. Argumentó que era necesario actualizar el texto vigente a la realidad actual y que el sistema político ya brinda garantías suficientes para el trabajo de los legisladores. Por lo tanto, considera que los miembros del Poder Legislativo deben estar en igualdad de condiciones que cualquier ciudadano. Por otro lado, el expresidente Mujica también ha expresado su desacuerdo con mantener en su estado actual la legislación de los fueros parlamentarios⁴, al tiempo que notorias figuras fuera del ámbito político y jurídico también parecen compartir esta opinión. Jorge Díaz,⁵ ex Fiscal de Corte, y Ricardo Gil Iribarne,⁶ expresidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), reconocen la importancia de actualizar la jurisprudencia actual para corregir la inequidad a la hora de ser sometidos a procesos penales entre los legisladores y el resto de la sociedad.

³ El Observador. (2020). Qué decía el proyecto sobre los fueros que Lacalle Pou presentó dos veces y no llegó a discutirse. *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/que-decia-el-proyecto-sobre-los-fueros-que-lacalle-pou-presento-dos-veces-y-no-llego-a-discutirse-2020910133611>

⁴ Mujica a favor de eliminar los fueros. (2018, 20 de abril). EL PAÍS Uruguay. <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/mujica-a-favor-de-eliminar-los-fueros>

⁵ Sarandí 690. (2023, enero 13). Jorge Díaz: “Una cuestión son los fueros parlamentarios y otra es la inmunidad civil y penal de los legisladores”. Sarandí 690. <https://www.sarandi690.com.uy/2023/01/13/jorge-diaz-una-cuestion-son-los-fueros-parlamentarios-y-otra-es-la-inmunidad-civil-y-penal-de-los-legisladores/>

⁶ La Diaria. (2018, abril 4). Presidente de la Jutep de acuerdo con eliminar los fueros parlamentarios. La Diaria. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2018/4/presidente-de-la-jutep-de-acuerdo-con-eliminar-los-fueros-parlamentarios/>

4. Desafueros parlamentarios en Uruguay: 1830 - 2024

Fuentes de Información y Métodos de Recolección de Datos

En un principio, se había delimitado la investigación a los años posteriores a 1985. Para ello, se consultó la página web del Parlamento uruguayo, donde se realizó una búsqueda avanzada de asuntos relacionados con desafueros, obteniendo así las actas de sesiones que involucraban este tema, ya sea a través de pedidos expresos, exposiciones verbales en la media hora previa, proyectos de ley relacionados, entre otros.

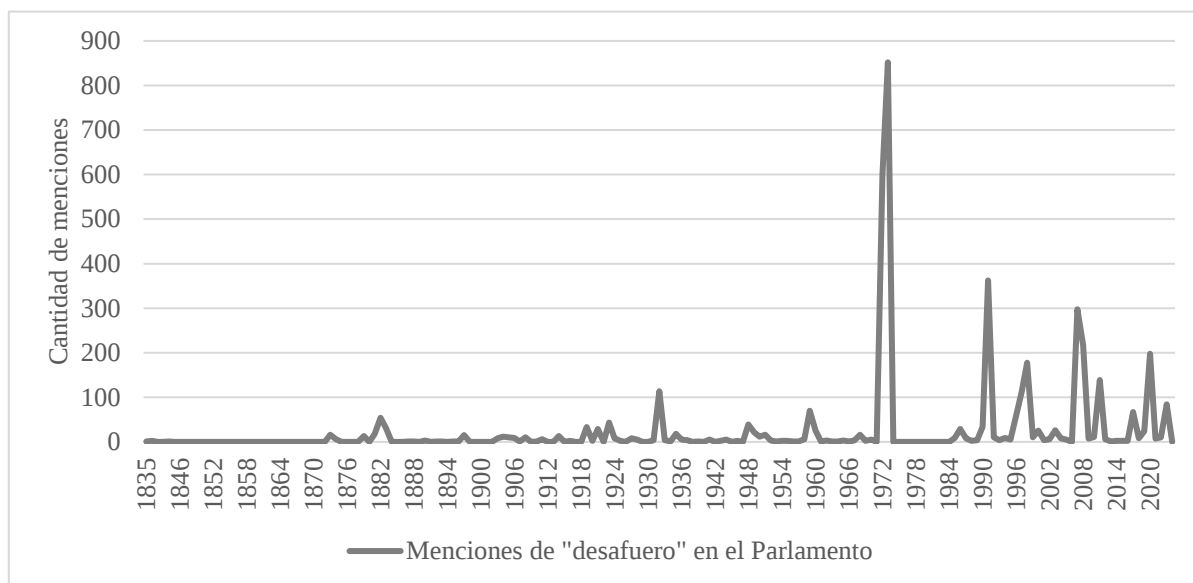
A medida que la investigación avanzaba, se decidió ampliar el marco temporal del estudio hasta 1830, a los efectos de aumentar el número de observaciones de nuestra base de datos en construcción. En este sentido y para obtener información de este período, se recurre a notas de prensa, al tiempo que se realizaron búsquedas en la Biblioteca del Poder Legislativo del Uruguay⁷, consultando todas las actas de sesiones de la Cámara de Representantes y del Senado que mencionaran la palabra “desafuero”. Esto incluye solicitudes formales y simples menciones o amenaza de solicitud por parte de los miembros de ambas cámaras.

Bajo estos parámetros, desde 1830 hasta 1973, se identificaron 181 documentos relacionados con la Cámara de Representantes y 49 con la Cámara de Senadores. Posteriormente, se replicó este proceso para los años posteriores a 1985, principalmente para cubrir los casos de amenazas, lo que arrojó un total de 112 documentos para la Cámara de Representantes y 79 para la Cámara de Senadores. En resumen, se obtuvieron 293 documentos para la Cámara de Representantes y 128 para la Cámara de Senadores, sumando un total de 421 documentos de actas de sesiones del Poder Legislativo que contienen la palabra “desafuero” desde 1830 hasta la actualidad.

Contemplando la totalidad de estos documentos, se registran 4213 menciones totales, donde el 60% se encuentra en la Cámara de Representantes (2538 menciones) y el 40% restante en la Cámara de Senadores (1675 menciones).

⁷ [Biblioteca del Poder Legislativo. Hemeroteca Digital \(parlamento.gub.uy\)](http://biblioteca.del.poder.legislativo.hemeroteca.digital.parlamento.gub.uy)

Gráfico 1: Evolución de menciones de “desafuero” en el Parlamento: Uruguay (1830 - 2024)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Poder Legislativo

Analizando solamente la evolución de las menciones, se pueden advertir algunos patrones, períodos de alta y baja actividad, así como contextos históricos relevantes que pueden haber influido en estas variaciones.

Entre 1835 y 1872, las menciones parlamentarias son esporádicas y escasas. Durante estos años iniciales, se registran muchos años sin ninguna mención, con apenas algunos años que presentan una o dos menciones. A partir de 1873, se observa un notable incremento, evidenciado por las 16 menciones registradas ese año. Aunque la cantidad de menciones varía considerablemente en los años siguientes, hay varios picos de actividad. Por ejemplo, en 1881 se registran 18 menciones, y en 1882 se alcanza un máximo de 54 menciones. Sin embargo, esta tendencia no es constante, y la actividad fluctúa hasta 1931, con años destacados como 1897 (15 menciones), 1923 (43 menciones), y 1932 (114 menciones).

Posteriormente, entre 1959 y 1973, se observa un incremento sostenido en las menciones. Los años 1959 (70 menciones), 1972 (599 menciones), y 1973 (852 menciones) son especialmente notables. Este último período coincide con la crisis política que precede a la dictadura cívico-militar iniciada en 1973.

La ausencia de menciones parlamentarias entre 1974 y 1984 coincide con el régimen autoritario en Uruguay. Durante este período, el Parlamento no funcionó con normalidad, lo que se refleja en la carencia de registros de actividad parlamentaria.

A partir de 1985, tras el retorno a la democracia, las menciones parlamentarias resurgen. Se observa una recuperación con años de alta actividad, tales como 1991 (362 menciones), 1997 (112 menciones), y 1998 (178 menciones). En el siglo XXI, destacan los años 2007 (298 menciones) y 2008 (217 menciones). Más recientemente, 2020 registra 198 menciones, y 2023 marca 84 menciones, indicando que la discusión parlamentaria sigue siendo dinámica y relevante.

Variable dependiente

En este documento se abordarán tres posibles resultados de situaciones relacionadas con solicitudes de desafuero.

En primer lugar, se consideran las “Amenazas de desafuero”, que se refieren a situaciones en las que se menciona públicamente la posibilidad de solicitar el desafuero de un legislador, aunque estas amenazas no se concreten en solicitudes formales de desafuero. Se incluyen en el análisis debido a su potencial influencia en las decisiones del Poder Legislativo, de manera similar a las amenazas presidenciales de veto a proyectos legislativos.

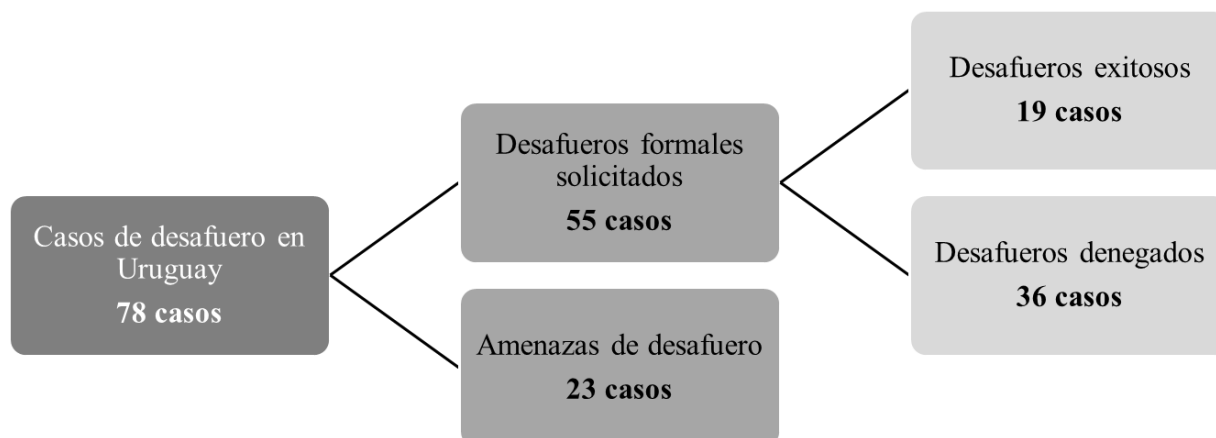
En segundo lugar, se examinan los “Desafueros denegados”, que son las solicitudes formales de desafuero que son rechazadas por el Poder Legislativo, negándose a quitar los fueros parlamentarios a un legislador.

Por último, se estudian los “Desafueros exitosos”, que son las solicitudes formales de desafuero que son aceptadas por el Poder Legislativo, permitiendo así quitar los fueros parlamentarios a un legislador.

A partir de la lectura de las actas del Parlamento nacional para el período delimitado, se concluye en un total de 78 casos vinculados a desafueros⁸, sean estos amenazas, desafueros denegados y desafueros exitosos, los cuales se distribuyen de la siguiente manera:

Gráfico 2: Diagrama de desafueros en Uruguay: 1830 - 2024

⁸ Véase: UMAD – Unidad de Métodos y acceso a Datos | Facultad de Ciencias Sociales: [UMAD – Unidad de Métodos y acceso a Datos](#) | [Facultad de Ciencias Sociales](#) | [Universidad de la República](#)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Poder Legislativo

El Gráfico 2 ilustra la composición de la base de datos utilizada en esta investigación. El primer recuadro desde la izquierda, abarca tanto las amenazas de desafuero como los desafueros formalmente solicitados, es decir, aquellos desafueros que fueron denegados y los que resultaron exitosos. En segunda instancia se encuentran las 23 amenazas de desafuero y los 55 desafueros formalmente solicitados. A su vez, este último recuadro se divide en dos, ya que existen 36 casos de desafueros denegados y 19 casos de desafueros exitosos. Un análisis de estos desafueros formales revela que el 65% corresponde a desafueros denegados, mientras que el 35% restante representa desafueros exitosos.

El diagrama del Gráfico 2, muestra que todos los desafueros exitosos forman parte de los desafueros formalmente solicitados, y que estos, a su vez, se encuentran dentro del conjunto total de la base de datos, que incluye también las amenazas de desafuero, sumando un total de 78 casos.

Para comprender mejor el comportamiento de los desafueros parlamentarios y su impacto dentro del Poder Legislativo, es esencial calcular y analizar varios ratios. Estos ratios no solamente proporcionan una visión cuantitativa de los casos, sino que también permiten interpretar las tendencias y la efectividad de los procesos de desafuero. A continuación, se presentan los ratios más relevantes, junto con sus interpretaciones.

La ratio de desafueros exitosos muestra la proporción de desafueros que fueron exitosos en relación con el total de casos considerados. Esta ratio es fundamental para entender la eficacia del proceso de desafuero. Convertido en porcentaje, esto indica que un 24% de los casos resultaron en desafueros exitosos. Este dato es crucial para evaluar la capacidad del sistema parlamentario de procesar y resolver las solicitudes de desafuero de manera efectiva.

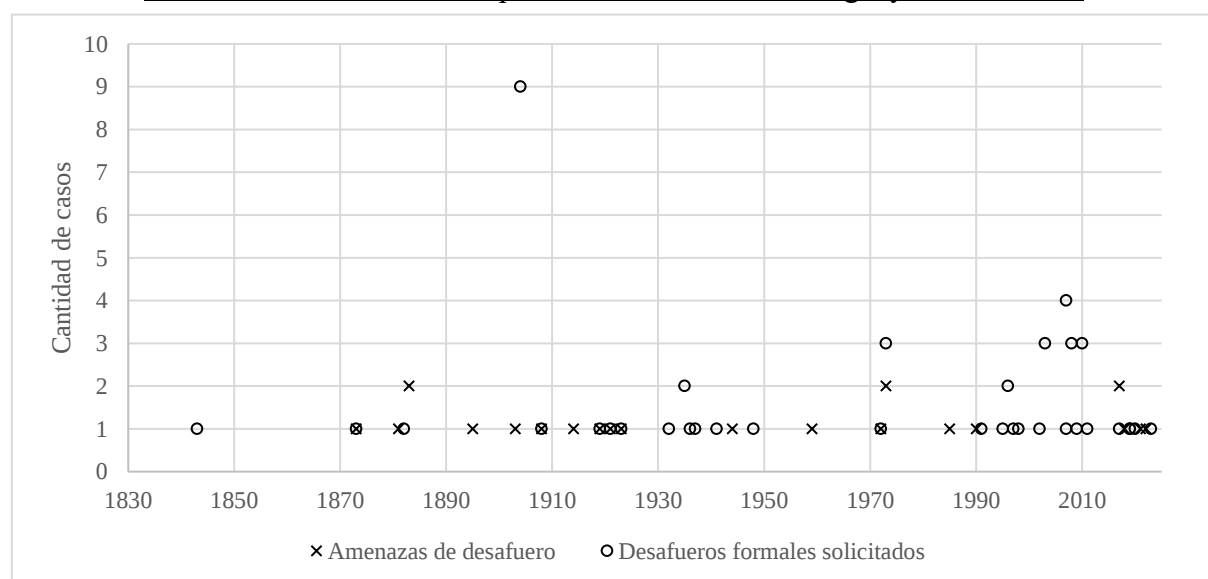
La ratio de desafueros denegados muestra la proporción de desafueros que fueron rechazados en relación con el total de casos. Esta ratio es importante para analizar la resistencia del sistema parlamentario a los desafueros. Esto sugiere que un 46% de los casos resultaron en desafueros denegados, reflejando la prudencia y el rigor con que se examinan las solicitudes de desafuero. Casi la mitad de las solicitudes no cumplió con los criterios necesarios para proceder.

La ratio de desafueros formales, en tanto, muestra la proporción de desafueros formales (denegados y exitosos) en relación con el total de casos. Esta ratio es crucial para entender el alcance de las solicitudes de desafuero que se formalizan, ya sea que resulten exitosas o denegadas. Esta ratio indica que un 71% de los casos totales son desafueros formales, lo que muestra que la mayoría de los casos avanzaron más allá de una simple amenaza y fueron considerados formalmente por el Parlamento. Esta información es fundamental para evaluar la seriedad y frecuencia con la que se formalizan las solicitudes de desafuero.

En síntesis, estas ratios reflejan tanto la seriedad con la que se toman las solicitudes de desafuero como las protecciones institucionales para evitar el uso indebido de este mecanismo, asegurando un equilibrio entre la responsabilidad legislativa y la protección de la función parlamentaria. Este análisis cuantitativo es vital para entender las dinámicas del poder legislativo y su interacción con el sistema judicial en el contexto de los desafueros parlamentarios.

Por otra parte, el análisis de la evolución temporal de estos casos, revela tendencias y patrones observados en este período.

Gráfico 3: Distribución temporal de desafueros en Uruguay: 1830 – 2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Poder Legislativo

Durante el siglo XIX, las amenazas de desafuero fueron infrecuentes, con registros aislados en los años 1873, 1881, 1883 y 1895. En los primeros años del siglo XX, continuaron siendo poco comunes, con registros en 1903, 1908 y 1914. Sin embargo, a partir de la década de 1970, se observa un aumento en las amenazas, particularmente en los años 1972, 1973 y 1985. En el período reciente que abarca desde el año 2000 hasta 2024, las amenazas se han vuelto más frecuentes, con casos registrados en 2017, 2018, 2021 y 2022. Este aumento en las amenazas de desafuero en tiempos recientes podría reflejar una mayor voluntad de cuestionar la inmunidad parlamentaria y someter a los legisladores a procedimientos judiciales.

Por su parte, los datos revelan que durante el siglo XIX, las solicitudes formales de desafuero fueron extremadamente raras, con un único registro en 1843. A partir de 1873, se comienza a observar la presentación de solicitudes, aunque de manera esporádica. En los primeros años del siglo XX, las solicitudes también fueron poco frecuentes, con casos aislados en 1882, 1904 (donde se observa el pico máximo a nivel histórico de solicitudes formales) y 1908. En la primera mitad del siglo XX, comienzan a registrarse estos eventos en 1919, con una serie de casos continuos hasta 1937. A partir de la década de 1970, se evidencia un aumento en las solicitudes formales, notablemente en 1972 y 1973, coincidiendo con la intensificación de la conflictividad política. En los años más recientes, desde 2000 hasta 2024, las solicitudes han mostrado una mayor frecuencia. Los años 2007 y 2008 destacan por un aumento significativo en las solicitudes formales, reflejando una dinámica parlamentaria más activa en la supervisión de la conducta de los legisladores.

El análisis de la evolución temporal de las amenazas de desafuero, y las solicitudes formales de desafuero en Uruguay desde 1830 hasta 2024 revela tendencias significativas. Durante el siglo XIX, ambos eventos fueron escasos, con pocos casos registrados. Sin embargo, a medida que avanzaba el siglo XX, se observa un incremento gradual en la frecuencia de amenazas y solicitudes formales de desafuero. Este aumento es más pronunciado desde la década de 1970, con un notable incremento en las últimas dos décadas. Estos patrones reflejan las dinámicas cambiantes de la política y la justicia en el contexto parlamentario uruguayo, destacando la interacción entre la inmunidad legislativa y el sistema judicial.

5. Determinantes de los desafueros

La revisión bibliográfica revela que la literatura existente no aborda la pregunta central de esta investigación. Con el objetivo de abordar este vacío, se presentan a continuación las variables que se utilizarán para explicar el éxito o fracaso de los pedidos de desafuero parlamentario en Uruguay y profundizar en los mecanismos causales que afectan a los desafueros, exponiendo en primer lugar los factores políticos y luego los institucionales.

En primer lugar, se analizará cómo la pertenencia o no del legislador a la coalición gobernante del Poder Ejecutivo puede afectar la dinámica de los desafueros. En contextos donde el legislador no forme parte de la coalición gobernante, se considera más probable que se presenten solicitudes de desafuero y que éstas se materialicen.

En un segundo análisis, se explorará cómo la afiliación del legislador a una mayoría parlamentaria puede afectar las solicitudes de desafuero. Se presume que los legisladores que forman parte de la mayoría parlamentaria tendrán más facilidad para evitar ser desaforados, ya que cuentan con el respaldo político necesario para superar estas instancias.

En una tercera línea de investigación, se analizará cómo la pertenencia del legislador al partido del presidente puede incidir en las solicitudes de desafuero. En línea con el tercer punto, se anticipa que los legisladores que son miembros del partido del presidente tendrán menos probabilidad de ser desaforados y aunque existe la separación de poderes, estos legisladores cuentan con el respaldo político del presidente, lo cual puede resultar crucial para superar estas solicitudes.

En cuarto lugar, se examinará cómo la afiliación del legislador a la facción del presidente influye en las solicitudes de desafuero. De acuerdo con los puntos anteriores, se anticipa que los legisladores que pertenecen a la facción del presidente tendrán una menor probabilidad de ser desaforados.

En quinto lugar, se examinará cómo la forma de gobierno del Poder Ejecutivo, ya sea colegiado o unipersonal, impacta en los pedidos de desafuero. El objetivo es constatar si la naturaleza de la estructura del Poder Ejecutivo influye en el éxito o fracaso de las solicitudes de desafuero.

En sexto orden, se analizará si el tipo de gobierno vigente en el momento de la solicitud de desafuero, ya sea democrático o autoritario, afecta el éxito o fracaso del desafuero. Se espera que en períodos no democráticos se registren más casos exitosos debido a la falta de un funcionamiento normal de la división de poderes.

En séptimo lugar, también se investigará si la duración del gobierno influye en el éxito o fracaso de las solicitudes de desafuero. A medida que avanza la gestión, aumenta el desgaste, lo que puede debilitar al contingente legislativo. Además, al acercarse las elecciones, los actores políticos tienen menos incentivos para cooperar, lo que también podría influir en las solicitudes de desafuero.

Finalmente, resulta fundamental analizar los desafueros según la cámara legislativa a la que pertenece el legislador. Este enfoque es relevante debido a las diferencias estructurales y funcionales entre ambas cámaras, las cuales pueden influir significativamente en la dinámica y el resultado de las solicitudes de desafuero. La Cámara de Representantes, con su mayor número de miembros y representación más amplia de la población, tiende a mostrar una diversidad de opiniones y un entorno más competitivo, lo que puede afectar la frecuencia y el éxito de las solicitudes de desafuero. En contraste, el Senado, siendo una cámara más pequeña con miembros generalmente de mayor experiencia política, podría tener dinámicas de poder distintas y procesos deliberativos más controlados.

En el contexto de esta investigación, es fundamental comprender cómo diversas variables independientes afectan los resultados de amenazas de desafueros, desafueros denegados y desafueros exitosos. La siguiente tabla proporciona una visión cuantitativa de estas variables comparadas con la variable dependiente.

Tabla 1: Determinantes de los pedidos de desafuero: Uruguay 1830 - 2024⁹

Variable independiente		Amenazas	Formales	Exitosos
Pertenencia del legislador a coalición gobernante	Sí	9	21	5
	No	14	34	14
Pertenencia del legislador a mayoría legislativa ¹⁰	Sí	8	15	3
	No	13	37	13
Pertenencia del legislador a partido del presidente	Sí	9	17	5
	No	14	38	14
Pertenencia del legislador a facción del presidente ¹¹	Sí	1	5	-
	No	17	45	15
Estructura del Poder Ejecutivo	Unipersonal	19	51	19
	Colegiado	4	4	-
Democracia	Sí	15	38	6
	No	8	17	13
Año de gobierno	1	7	10	2
	2	8	18	11
	3	5	14	3
	4	2	10	2
	5	1	3	1
Cámara legislativa ¹²	Representantes	13	38	11
	Senadores	10	16	7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Poder Legislativo

En primer lugar, se observa que en la pertenencia del legislador a la coalición gobernante del Poder Ejecutivo, la mayoría de los casos los desafueros no involucraban a legisladores pertenecientes a la coalición gobernante. Más específicamente, en los desafueros exitosos, la diferencia es considerable, ya que estos casos generalmente no contaban con el apoyo de la coalición gobernante. Esto puede atribuirse a la “protección política” que reciben los

⁹ Los valores presentados en esta tabla son valores absolutos y representan la cantidad de casos reales de la base de datos de 55 desafueros formales solicitados y de 19 casos de desafueros efectivos.

¹⁰ Nota metodológica: la suma de las amenazas de desafuero y las solicitudes formales no alcanzan los 78 casos totales ya que existen cinco casos para los cuales no se pudo determinar si pertenecían a una mayoría legislativa.

¹¹ Nota metodológica: la suma de las amenazas de desafuero y las solicitudes formales no alcanzan los 78 casos totales ya que existen diez casos para los cuales no se pudo determinar si pertenecían a la facción del presidente.

¹² Nota metodológica: la suma de las amenazas de desafuero y las solicitudes formales no alcanzan los 78 casos totales ya que existe un caso para el cual no se pudo determinar la Cámara legislativa correspondiente.

legisladores de la coalición gobernante y al interés de la coalición en mantener la cohesión y estabilidad política.

En relación con la pertenencia del legislador a la mayoría legislativa o al partido del presidente, se observan comportamientos similares. Las amenazas de desafuero, los desafueros denegados y los concedidos, son más frecuentes cuando el legislador no pertenece a la mayoría legislativa o al partido del presidente. Esto sugiere una posible correlación entre estas variables, ya que los legisladores que no forman parte de la mayoría legislativa o del partido del presidente pueden tener menos apoyo institucional, aumentando la probabilidad de ser desaforados.

Estudiando la pertenencia del legislador a la facción del presidente, se corrobora un escenario similar, pero más restrictivo. Las amenazas de desafuero, los desafueros denegados y los concedidos son aún menos frecuentes, y se destaca la ausencia de desafueros exitosos en legisladores pertenecientes a la facción del presidente en funciones. La pertenencia a la facción del presidente puede ofrecer una capa adicional de protección debido a la lealtad política y el respaldo directo del líder del Ejecutivo. Los presidentes suelen tener un control significativo sobre su facción, lo que puede disuadir a otros de presentar casos de desafuero contra sus miembros.

Respecto a la estructura del Poder Ejecutivo, la mayoría de los casos se registran bajo la modalidad actual de gobierno unipersonal. Es destacable que no se registran casos de desafueros exitosos bajo gobiernos colegiados. Una posible explicación es que los gobiernos unipersonales pueden tener más capacidad para influir en las decisiones legislativas, incluyendo los desafueros, mientras que en los gobiernos colegiados la toma de decisiones es más dispersa y menos influenciable por una única figura de autoridad, reduciendo así la probabilidad de desafueros exitosos.

Al analizar la variable dependiente en función de la vigencia o no de condiciones democráticas, se observan resultados interesantes. Las amenazas de desafuero y los desafueros denegados son significativamente más frecuentes en contextos democráticos, mientras que los desafueros exitosos son más comunes en contextos no democráticos. Esto puede explicarse por el mayor control y la falta de división de poderes en regímenes no democráticos, que facilita los desafueros exitosos. En contraste, en contextos democráticos hay un mayor escrutinio y procesos más rigurosos, lo que resulta en más amenazas y desafueros denegados, pero menos desafueros exitosos debido a la protección de los derechos y el debido proceso.

Analizando la incidencia del año de gobierno, no se distinguen patrones claros que permitan establecer una hipótesis a partir de la información recabada. Esto podría deberse a la variabilidad en los contextos políticos y sociales a lo largo del tiempo, lo que dificulta la identificación de patrones consistentes en los casos de desafuero. Cada período de gobierno puede estar influenciado por diferentes factores contextuales, como crisis y cambios en la opinión pública, que afectan la presentación y resolución de desafueros.

Por último, la Cámara de Representantes presenta una mayor cantidad de desafueros formales solicitados en comparación con el Senado. La diferencia más notable se encuentra en la cantidad de desafueros denegados en la Cámara de Representantes, cifra que triplica la de la Cámara de Senadores.

En conclusión, se observan diferencias en los desafueros entre la Cámara de Representantes y el Senado, destacando una mayor prevalencia de desafueros denegados en la primera. La estructura del Poder Ejecutivo influiría en estos procesos, con gobiernos unipersonales mostrando una mayor incidencia de desafueros exitosos en comparación con gobiernos colegiados. La pertenencia del legislador a la coalición gobernante o a la facción del presidente parece reducir la probabilidad de desafuero. En contextos democráticos, se presentan más amenazas y desafueros denegados, mientras que en contextos no democráticos se registran más desafueros exitosos. Estos resultados sugieren la importancia de analizar los contextos y factores específicos que influyen en los procesos de desafuero.

6. El caso de Enrique Erro en 1973

Trayectoria personal y política

Licenciado en filosofía y con una carrera de abogacía trunca, Enrique Erro se desempeñó en diversas funciones a lo largo de su trayectoria política y social. Desde una temprana edad, Erro incursionó en la política, comenzando en la década de 1920 al participar en los Clubes de Barrio, donde se involucró en actividades como jornadas de lectura para niños y se destacó por su elocuencia como orador. Su compromiso con la justicia social y los derechos ciudadanos lo llevó a convertirse en portavoz en diversos eventos, ganando reconocimiento por su dedicación y liderazgo.

Durante la década de 1940, Erro continuó su militancia en el Partido Nacional, participando activamente en el Comité Anti-Imperialista del Barrio Colón. Su participación política se

intensificó en los años 50, cuando ocupó el cargo de Ministro de Industrias y Trabajo, siendo reconocido por su lucha contra los monopolios y los trust especuladores, lo que eventualmente resultó en su destitución por el Consejo Nacional de Gobierno en 1959.

En la década de 1960, Erro se convirtió en autor e impulsor de varias leyes laborales y sociales, incluida la Ley de Aguinaldo para los Pensionistas a la Vejez, y fundó el Partido Unión Popular. Como senador de la República, defendió vehementemente los derechos humanos y solicitó repetidamente informes al Ministerio del Interior sobre las acciones de brigadas reaccionarias de derecha.¹³

Sin embargo, el momento más destacado de su carrera en el Poder Legislativo fue la solicitud de su desafuero a pedido de la Justicia Militar en 1973, en un contexto de alta polarización política, conflicto social e institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. A continuación, se presenta un análisis detallado de este caso, uno de los desafueros más prominentes en la historia política nacional.

Solicitud de desafuero por parte de la Justicia Militar

Desde mediados de la década de los sesenta en adelante, la crisis no encontraba su cauce y el país entró en un proceso de inestabilidad cuyo fin era imposible avizorar entonces. El argumento del orden fue ganando espacio frente a la obligación del Estado de garantizar los derechos de los individuos. Las medidas prontas de seguridad se transformaron en un recurso permanente. También se hizo corriente el gobierno por decreto o a través de leyes de urgencia, que mostraban la creciente presión, cuando no el desconocimiento, del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo. El presidente Bordaberry debió negociar dentro y fuera de su partido para lograr mayorías parlamentarias y desde el comienzo de su gestión estuvo sometido a una fuerte presión por parte de las Fuerzas Armadas, que poco a poco acumulaban cada vez más poder.

De febrero a junio de 1973 la tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se agravó. Hubo acusaciones, pedidos de informes, e incluso un fallido intento de juicio político al presidente. En abril, a solicitud de un juez militar, se presentó en la Cámara alta el pedido de desafuero del senador Enrique Erro, acusado de tener contactos con el MLN-T.

¹³ Durante las décadas de 1970 y 1980, Erro continuó su lucha desde el exilio, llevando a cabo una intensa actividad política de denuncia internacional y apoyo a exiliados políticos. Fundó la Unión Artiguista de Liberación en Argentina y participó en la Campaña por el voto del NO en el Referéndum de 1980, denunciando el régimen autoritario en Uruguay.

“El solicitado desafuero del senador Erro plantea, sin duda, un problema jurídico; pero también un problema político. Y éste domina a aquél”¹⁴. La cita anterior, extraída del número 1641 del semanario Marcha con fecha del 4 de mayo de 1973, destaca la complejidad del caso, que se convierte en un hito significativo en la historia de Uruguay, considerando las condiciones institucionales de ese momento.

El asunto legislativo fue derivado a la Comisión de Constitución y Legislación. Mientras el tema seguía su pasaje parlamentario, se efectuaron clausuras de diarios que habían publicado extractos del expediente del desafuero de Erro, mientras en una atmósfera de amedrentamiento se lo seguía a todas partes por efectivos militares y policiales.

En dicha Comisión, se presentan actas de interrogatorios a integrantes del MLN y todos rechazan que Erro formara parte de esta organización. Al respecto, Amodio Pérez afirma que Erro “pasaba información de índole política general, situación de los partidos tradicionales, pero fundamentalmente con lo que tiene que ver con acomodos y negociados por industriales y políticos que él conocía”¹⁵.

La labor de la Comisión fue obstaculizada. El interrogatorio que debía hacerse a aquellos detenidos que habían formulado las denuncias contra el senador no fue permitido, alegando que ellos dependían de la Justicia Militar. La Comisión Legislativa (con excepción de Martín Echegoyen) se trasladó a la citada unidad militar. Ante las duras condiciones impuestas que limitaban el trabajo de los legisladores (se prohibía el ingreso de taquígrafos, y debía realizarse con la presencia militar), el senador frenteamplista Zelmar Michelini se retiró.

En este contexto, el Senador Michelini, afirma que “todo lo que ha hecho la justicia militar, desde los interrogatorios hasta la forma en que han actuado los jueces (...) demuestra una falta total de garantías - trabajándose en la ilegitimidad: cuando la incomunicación ha sido un medio de tortura tremendo, pues han transcurrido meses y meses”¹⁶.

Por su parte, Erro, al ser invitado a expresarse acerca del expediente, rechazó repetidamente la validez del expediente bajo análisis en su contra, argumentando la falta de fundamentos sólidos y su inconformidad con el cumplimiento de las normativas del debido proceso. En este sentido, negó haber participado o colaborado con el Movimiento de Liberación Nacional Tupamaro y remarcó que el expediente “está redactado y orientado por militares, con una cierta óptica

¹⁴ Véase: Marcha (4 de mayo de 1973)

¹⁵ Véase: diario de sesiones de la Cámara de Senadores (15 y 16 de mayo de 1973).

¹⁶ Véase: Marcha (4 de mayo de 1973)

política, que aún cuando pretendidamente jueces, nunca dejan de ser militares sujetos a todos los rigores de la disciplina correspondiente, a la autoridad de sus jerarcas y a la dependencia del Poder Ejecutivo”¹⁷.

A medida que avanzaba la sesión, la tensión que reinaba en el Senado no disminuía y la presión militar para excluir a Erro del Parlamento era palpable. El senador Michelini, en nombre de la bancada de los senadores del Frente Amplio, formula una moción para que se invite al señor Ministro de Defensa Nacional a concurrir al Senado a fin de desmentir, oficialmente, los rumores existentes sobre la detención del senador Erro en caso de que no se obtengan los dos tercios exigidos para allanar los fueros del citado legislador. En esta misma línea, Wilson Ferreira Aldunate relata que cuenta con la información de que, cualquiera fuera el fallo del Senado, el presidente de la República había asegurado que el senador Erro sería aprisionado por orden suya¹⁸. Este episodio revela divisiones y tensiones en el escenario político previo al golpe de Estado, con algunos sectores alineándose y otros manteniendo posiciones intermedias.

Al realizar un análisis en perspectiva, se observan opiniones tanto a favor como en contra del desafuero solicitado al senador Erro. Aquellos que se oponían al desafuero argumentaban que este pedido representaba un ataque no solo a Enrique Erro, sino al Poder Legislativo en su conjunto. A esta visión, se suman Caetano y Rilla (2004), quienes convergen en la idea de que el pedido de desafuero era una manifestación más, en el claro enfrentamiento con el Poder Legislativo.

Por otro lado, quienes apoyaban el desafuero señalaban posibles vinculaciones entre Erro y el MLN-T, sugiriendo que este último obtenía información clave a través del senador para llevar a cabo sus acciones.

El historiador Carlos Demasi señala que “se pide el desafuero con algunos fundamentos que no parecen para nada sólidos”¹⁹, al tiempo que concluye que no había forma de culpar al senador Erro. Más aún, Demasi advierte que el entonces senador Zelmar Michelini “hace un análisis prolijo, cuidadoso, donde prácticamente frase a frase va desarmando el argumento, (...) y dice todo lo que está mal, y solo lo interrumpe gente que ratifica lo que Michelini dice. No aparece nadie que presente la otra biblioteca. Siempre dicen "en derecho hay dos bibliotecas",

¹⁷ Véase: Marcha (4 de mayo de 1973)

¹⁸ Véase: diario de sesiones de la Cámara de Senadores (15 y 16 de mayo de 1973).

¹⁹ El Espectador. (2023). El pedido de desafuero al senador Enrique Erro marcó el clima político previo al golpe de estado. Espectador. <https://espectador.com/mastemprano/50anosdelgolpe/el-pedido-de-desafuero-al-senador-enrique-erro-marco-el-clima-politico-previo-al-golpe-de-estado>

acá solo hay una”²⁰. A su vez, Demasi también aclara que el accionar de la Justicia Militar es el de intentar fortalecer la causa mediante argumentos que, en realidad, la socavan como el envío de documentos adicionales sobre el caso Erro con el propósito de ampliar el expediente de Michelini durante la discusión.

Por otro lado, el doctor Martín Risso en ocasión de su comparecencia ante la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, señala que “el desafuero del senador Erro fue solicitado con una cantidad de evidencias que comprometían la actuación privada del legislador, vinculado con determinadas organizaciones”²¹.

A pesar de las diferencias respecto a las pruebas presentadas a favor y en contra del desafuero, existe un consenso relativo sobre la influencia de percepciones subjetivas de los legisladores de esa época. En esta línea, es importante tener en mente lo que manifestó el doctor Ruben Correa Freitas, quien señala que “el pronunciamiento de desafuero no es un prejuizgamiento sobre la inocencia o culpabilidad del legislador. Se trata solo de una habilitación de la instancia judicial para que sea el magistrado del Poder Judicial el que investigue y decida sobre la posible comisión de un hecho ilícito”²².

En última instancia, la votación por el caso del Senador Erro el 14 de junio de 1973 en el Senado, culminó lejos de los 2/3 de la Cámara requeridos para lograr el desafuero. Aquellos que se oponen al pedido de desafuero son los mismos que luego mostrarán un fuerte rechazo al golpe de Estado, emitiendo pronunciamientos en contra. Destacan el sector del Partido Nacional; Por la Patria, así como Mario Heber y Washington Beltrán y el Frente Amplio en su conjunto. Risso señala que “los legisladores -concretamente, del Partido Nacional- que votaron en contra del desafuero entendieron que había una agresión -pese a todos los fundamentos- del Poder Ejecutivo impulsando al Poder Judicial una agresión contra una fuerza política del Parlamento y que, por lo tanto, no era contra una fuerza política, sino contra todo el Parlamento”²³.

²⁰ El Espectador. (2023). El pedido de desafuero al senador Enrique Erro marcó el clima político previo al golpe de estado. Espectador. <https://espectador.com/mastemprano/50anosdelgolpe/el-pedido-de-desafuero-al-senador-enrique-erro-marco-el-clima-politico-previo-al-golpe-de-estado>

²¹ Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. (2017, 25 de octubre). Acta de la sesión del 25 de octubre de 2017. Poder Legislativo uruguayo.

²² Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. (2017, 25 de octubre). Acta de la sesión del 25 de octubre de 2017. Poder Legislativo uruguayo.

²³ Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. (2017, 25 de octubre). Acta de la sesión del 25 de octubre de 2017. Poder Legislativo uruguayo.

Por su parte, Vasconcellos del Partido Colorado también se opuso, pero quedó aislado, mientras que el Pachequismo expresó su respaldo al golpe. El único sector que presenta ciertos matices es la lista 15, que respaldó el desafuero sin proporcionar argumentos, pero que, al producirse el golpe, se posicionó en contra, con figuras destacadas como Jorge Battle, Julio María Sanguinetti y Paz Aguirre. El sector del Partido Nacional liderado por Etchegoyen respaldó el golpe, y seis meses más tarde, Etchegoyen se convertiría en el primer presidente del Consejo de Estado.

En vista de que el Senado se mostró firme en su negativa a votar el desafuero, se planteó en la Cámara baja el juicio político a Erro, que finalmente fue rechazado. El 27 de junio el Poder Ejecutivo decretó la disolución de las Cámaras y su sustitución por un Consejo de Estado. Se disolvieron también las Juntas Departamentales, se estableció la censura de prensa y se limitó el derecho de reunión.

La solicitud de desafuero por parte de la Justicia Militar no solo ilustra la polarización política de la época, sino que también actuó como preludio de manera inequívoca para evidenciar quiénes estaban del lado de la oposición y quiénes respaldaban la intervención militar que se daría en junio de 1973. A su vez, destaca la importancia de los fueros parlamentarios como mecanismo de protección y control en contextos de crisis institucional. En conclusión, el caso Erro y su desenlace, en el marco de un clima político tenso y lleno de incertidumbre, subrayan la necesidad de un equilibrio cuidadoso entre la protección de la independencia legislativa y la accountability, elementos esenciales para el fortalecimiento de una democracia resiliente y robusta.

7. Consideraciones finales

Este trabajo se propuso investigar las explicaciones del éxito o fracaso de los pedidos de desafuero parlamentario en Uruguay, abordando un vacío significativo en la literatura de ciencia política. Desde una perspectiva legal, Michael Shenkman, en la *Yale Law & Policy Review*²⁴, subraya que “a pesar de su importancia como la fuente constitucional original de la libertad de expresión, la Cláusula de Discurso o Debate ha atraído una cantidad

²⁴ Shenkman, Michael, Talking About Speech or Debate: Revisiting Legislative Immunity (June 5, 2014). *Yale Law & Policy Review*, Vol. 32, No. 351, 2014, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2543751>

sorprendentemente pequeña de estudios académicos” (Shenkman 2014; p. 5). Este estudio aporta nuevos insumos para mejorar la comprensión sobre los fueros parlamentarios.

En esta investigación, la unidad de observación fueron las actas oficiales del Poder Legislativo entre 1830 y 2024. A partir de estas actas, se creó una base de datos con 78 casos de solicitudes y amenazas de levantamiento de inmunidad parlamentaria, constituyendo la unidad de análisis. Diversos métodos y fuentes fueron utilizados para compensar las limitaciones y sesgos, mejorando así la fiabilidad y validez de los resultados.

El análisis de los casos de desafuero en Uruguay entre 1830 y 2024 revela diversas dinámicas que influyen en los resultados de amenazas, desafueros denegados y exitosos. La Cámara de Representantes presenta más desafueros denegados y exitosos que el Senado, posiblemente debido a su composición y mayor exposición pública. La modalidad del Poder Ejecutivo también juega un papel crucial, con más casos bajo gobiernos unipersonales y ningún desafuero exitoso bajo gobiernos colegiados. La pertenencia del legislador a la coalición gobernante del Poder Ejecutivo o a la facción del presidente proporciona una protección significativa contra los desafueros, mientras que los legisladores de la oposición son más vulnerables. Además, los contextos no democráticos muestran una mayor incidencia de desafueros exitosos debido a la falta de una división de poderes efectiva. Estos hallazgos subrayan la complejidad y las múltiples variables que influyen en los procesos de desafuero, ofreciendo una perspectiva integral sobre la evolución de esta práctica en la historia legislativa uruguaya.

En el análisis de los mecanismos políticos que subyacen a las solicitudes y amenazas de desafuero parlamentario, resulta pertinente explorar teorías que expliquen las reacciones de los actores involucrados ante situaciones de conflicto y deterioro organizacional. Albert O. Hirschman²⁵, en su obra de 1973, proporciona un marco teórico valioso al identificar tres respuestas fundamentales de los individuos frente a la insatisfacción dentro de las organizaciones: salida (abandono de la relación), voz (acción política y manifestación de sus ideas) y lealtad (renuncia a sus preferencias en función del compromiso).

Hirschman conceptualiza la “voz” como un recurso político clave, ya que permite a los individuos expresar su insatisfacción y actuar en favor de la mejora de la situación. La “voz” puede implicar la movilización de la opinión pública y dirigirse a cambios de hábitos o políticas, informando a los responsables o a instancias superiores.

²⁵ Hirschman, A. O. (1973). *Salida, voz y lealtad: Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. Fondo de Cultura Económica.

Vinculando este marco teórico con la presente investigación, es posible establecer un paralelismo entre la “voz” como herramienta política para incidir en los resultados políticos y las amenazas de desafuero parlamentario. La Tabla 1 del estudio muestra una clara tendencia: en los casos donde los legisladores pertenecen a una mayoría legislativa o al partido o facción del presidente, las amenazas de desafuero superan ampliamente a los desafueros exitosos.

La conexión con el concepto de “voz” de Hirschman radica en que, dado que es complejo lograr desafueros exitosos de legisladores pertenecientes a mayorías legislativas o al partido del presidente, la “voz” o amenaza de desafuero actúa como un mecanismo para expresar insatisfacción y buscar cambios dentro del sistema parlamentario. En estos casos, la “voz” permite a los legisladores, que consideran difícil desaforar a sus colegas por su afiliación política, una forma de manifestar su descontento y presionar para mejorar la situación.

En resumen, la “voz” en términos de Hirschman se manifiesta en las amenazas de desafuero como una estrategia política para abordar la insatisfacción y promover cambios, especialmente cuando la “salida” o desafuero exitoso es improbable. Este análisis permite entender mejor las dinámicas políticas y los mecanismos de control dentro del Parlamento, proporcionando una perspectiva valiosa para futuras investigaciones sobre el desafuero parlamentario en Uruguay.

En el contexto actual, el desafuero del exlegislador por el Partido Nacional, Gustavo Penadés, resalta por sus severas implicancias judiciales y políticas. Acusado de 22 delitos sexuales²⁶ (incluyendo 11 delitos de retribución a la explotación sexual de menores de edad, cuatro delitos de abuso sexual especialmente agravados, tres delitos de abuso sexual, un delito de violación, un delito de desacato, un delito de corrupción de menores y un delito de atentado violento al pudor), este caso tuvo un impacto significativo. Además, forma parte de una trama más amplia que incluye el procesamiento del exdirector del ex Comcar Carlos Taroco²⁷ y la renuncia del presidente del Directorio del Partido Nacional²⁸, entre otros.

Este caso también pone de relieve la importancia del éxito en las solicitudes de desafuero para descubrir y abordar tramas delictivas subyacentes. Tanto los individuos implicados como el

²⁶ Véase: Díaz Campanella, G. (2023, octubre 12). La justicia uruguaya encarcela a un senador acusado de 22 delitos sexuales contra menores. El País. <https://elpais.com/internacional/2023-10-12/la-justicia-uruguaya-encarcela-a-un-senador-acusado-de-22-delitos-sexuales-contra-menores.html>

²⁷ Véase: La Diaria. (2024, marzo). El exdirector del Comcar, Carlos Taroco, fue condenado a tres años de penitenciaría por el caso Penadés. La Diaria. <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2024/3/el-exdirector-del-comcar-carlos-taroco-fue-condenado-a-tres-anos-de-penitenciaria-por-el-caso-penades/>

²⁸ Véase: Klein, D. (2024, mayo 23). Renuncia presidente del oficialista Partido Nacional en Uruguay. CNN en Español. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/05/23/renuncia-presidente-oficialista-partido-nacional-uruguay-orix/>

partido del exlegislador enfrentan un costo reputacional significativo. El impacto electoral de este caso aún está por verse en las próximas elecciones.

Uno de los posibles horizontes de estudio derivados de este trabajo podría ser el impacto de estos eventos en las instituciones democráticas. Esto incluye evaluar cómo afectan la confianza de la ciudadanía en el Poder Legislativo y Judicial, así como la incidencia de estos eventos en el plano electoral.

Una de las áreas a seguir investigando es la identificación de los motivos más recurrentes que impulsan las solicitudes de desafuero. Además, se observa que solo uno de los 78 casos registrados involucra a una mujer, específicamente una amenaza a la legisladora Graciela Bianchi en la actual legislatura²⁹. Si bien no hay que dejar de considerar la predominancia masculina en la historia de las cámaras legislativas uruguayas, el anterior, no deja de ser un dato llamativo. En este contexto, es relevante investigar si existe una conexión entre los eventos estudiados y el género del legislador, o si se trata meramente de una casualidad.

Este estudio proporciona una base para entender las dinámicas y consecuencias de los desafueros parlamentarios en Uruguay, destacando la necesidad de una mayor investigación desde la perspectiva de la ciencia política.

²⁹ Véase: diario de sesiones de la Cámara de Senadores (15 de noviembre de 2022).

8. Referencias bibliograficas

Álvarez Rodríguez, C. J. (2020). Desnaturalización del ante juicio, inmunidad parlamentaria conlleva a la Impunidad.

Arregui. (2010, julio 8). 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>

Caetano, G., & Rilla, J. (2004). *El Uruguay de la dictadura, 1973-1985*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Clarke, M. P. (1943). *Parliamentary privilege in the American colonies*.

Fernández Miranda, A. (1977). La inmunidad parlamentaria en la actualidad. *Revista de Estudios Políticos*, (215), 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. *Teoría & Derecho. Revista De Pensamiento Jurídico*, (31), 250-277. <https://doi.org/10.36151/td.2021.028>

Hirschman, A. O. (1973). *Salida, voz y lealtad: Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. Fondo de Cultura Económica.

Petyt, G. (1689). *Lex parliamentaria, or, A treatise of the law and custom of parliaments shewing their antiquity, names, kinds, and qualities ... : with an appendix of a case in Parliament between Sir Francis Goodwyn and Sir John Fortescue, for the knights place for the county of Bucks, I Jac. I*. Retrieved from Early English Books Online 2. University of Michigan Library Digital Collections. <https://name.umdl.umich.edu/A54632.0001.001>

Sabine, G. H. (1987). *Historia de la teoría política*.

Shenkman, Michael, *Talking About Speech or Debate: Revisiting Legislative Immunity* (June 5, 2014). Yale Law & Policy Review, Vol. 32, No. 351, 2014, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2543751>

Fuentes

Constitución de Política del Estado – Bolivia.

Constitución de la República - Uruguay.

Diario de sesiones, Cámara de Senadores. (2022, noviembre 15).

Diario de sesiones, Cámara de Senadores. (1973, mayo 15 y 16).

Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. (2017, 25 de octubre). Poder Legislativo uruguayo.

Biblioteca del Poder Legislativo. Hemeroteca Digital. parlamento.gub.uy

El Espectador. (2023). El pedido de desafuero al senador Enrique Erro marcó el clima político previo al golpe de estado. *El Espectador*.

<https://espectador.com/mastemprano/50aniosdelgolpe/el-pedido-de-desafuero-al-senador-enrique-erro-marco-el-clima-politico-previo-al-golpe-de-estado>

El Observador. (2020). Qué decía el proyecto sobre los fueros que Lacalle Pou presentó dos veces y no llegó a discutirse. *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/que-decia-el-proyecto-sobre-los-fueros-que-lacalle-pou-presento-dos-veces-y-no-llego-a-discutirse-2020910133611>

Desayunos informales. (2020, septiembre 4). Los fueros están para proteger la independencia del Parlamento - Ruben Correa Freitas [Video]. YouTube.

<https://www.youtube.com/watch?v=DDYljTvpdAE>

La Diaria. (2024, marzo). El exdirector del Comcar, Carlos Taroco, fue condenado a tres años de penitenciaría por el caso Penadés. *La Diaria*.

<https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2024/3/el-exdirector-del-comcar-carlos-taroco-fue-condenado-a-tres-anos-de-penitenciaría-por-el-caso-penades/>

La Diaria. (2018, abril 4). Presidente de la Jutep de acuerdo con eliminar los fueros parlamentarios. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2018/4/presidente-de-la-jutep-de-acuerdo-con-eliminar-los-fueros-parlamentarios/>

Sarandí 690. (2023, enero 13). Jorge Díaz: “Una cuestión son los fueros parlamentarios y otra es la inmunidad civil y penal de los legisladores”. *Sarandí 690*.

<https://www.sarandi690.com.uy/2023/01/13/jorge-diaz-una-cuestion-son-los-fueros-parlamentarios-y-otra-es-la-inmunidad-civil-y-penal-de-los-legisladores/>

Díaz Campanella, G. (2023, octubre 12). La justicia uruguaya encarcela a un senador acusado de 22 delitos sexuales contra menores. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2023-10-12/la-justicia-uruguaya-encarcela-a-un-senador-acusado-de-22-delitos-sexuales-contra-menores.html>

Klein, D. (2024, mayo 23). Renuncia presidente del oficialista Partido Nacional en Uruguay. *CNN en Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/05/23/renuncia-presidente-oficialista-partido-nacional-uruguay-orix/>

Mujica a favor de eliminar los fueros. (2018, abril 20). *EL PAÍS Uruguay*. <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/mujica-a-favor-de-eliminar-los-fueros>

Marcha. (1973, mayo 4).