

UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA



“Los fueros de los parlamentarios del Mercosur a la jerarquización del Derecho”

Nombre y apellido del estudiante: Agustín Guzmán.

Título a obtener: Abogado.

Carrera: Abogacía.

Facultad: Derecho y Ciencias Políticas.

Fecha de Entrega: 03/08/2020

Tutor: Dr. Martín Lorences.

Correo electrónico: agustinguzman9@hotmail.com

Sede: Centro.

Resumen:

La Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del fallo “Sala Milagro Amalia Ángela y otros s/ p.s.a asociación ilícita, fraude a la administración pública y extorsión” de diciembre de 2017, se expidió respecto del alcance de los fueros parlamentarios del Mercosur.

A través del presente trabajo, se busca demostrar que el mismo logró fortalecer la estructura jurídica del Parlamento del Mercosur y a la vez evito que el mismo se transformara en una vía de “escape” a la justicia local.

Podemos concluir que el fallo gira en torno a una cuestión de jerarquía de las normas donde deja con claridad manifiesta la primacía de la normativa del Mercosur por sobre la legislación Nacional.

Asimismo, a través de un análisis puntual de las diferentes posturas desde el lado de los defensores del fallo, como de los detractores.

También se realiza el análisis a través de distintas jurisprudencias, establecidas en fallos nacionales e internacionales, llegando a una única conclusión final que tiene que ver con el fortalecimiento de la estructura jurídica del Mercosur, y la supremacía del Derecho Internacional a través de los distintos tratados, por sobre la legislación nacional, de acuerdo a los establecidos por nuestra Constitucional Nacional y su reforma de 1994.

Palabras clave:

Mercosur – Supremacía – Derecho Internacional – Fueros – Parlamentarios – Jerarquía.

Índice:

Capítulo 1: Historia del Mercosur.

1.1 ¿Que es el Mercosur?

1.2 El origen y los primeros pasos hacia el Mercosur.

1.3 Antecedentes históricos: Regionales y Subregionales.

1.4 Creación: Tratado de Asunción.

1.5 Estados fundadores y Estados posteriormente ingresantes.

1.6 Órganos del Mercosur.

1.7 Fuentes jurídicas del Mercosur: Derecho Originario y Derecho Derivado.

Capítulo 2: Comparación entre el Parlamento del Mercosur y el Parlamento Europeo.

2.1 ¿Que es el Parlamento del Mercosur y El Parlamento Europeo? ¿Qué tipo de institución es cada uno?

2.2 Forma de elección de los parlamentarios. Interés que representan.

2.3 Funciones y facultades de cada uno.

Capítulo 3: Fueros de los Parlamentarios. Conflicto con el caso Milagro Sala.

3.1 ¿Que significa que una persona tiene fueros? Lo establecido por la Constitución Nacional en el artículo 69 para los Senadores y Diputados.

3.2 Conflicto de normas existente entre los fueros de los Parlamentarios. Jerarquía de las normas: la primacía de la normativa Regional por sobre la normativa nacional.

3.3 La resolución de la CSJN sobre el alcance de los fueros parlamentarios del Mercosur en el fallo: *“Sala, Milagro Amalia Ángela y otros s/ p.s.a asociación ilícita, fraude a la administración pública y extorsión”* de diciembre de 2017.

Capítulo 4: Conclusiones.

Capítulo 1: Historia del Mercosur.

1.1 ¿Que es el Mercosur?

Podemos definir al Mercosur (Mercado Común del Sur) como un proceso de integración regional fundado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Luego como veremos más adelante, se incorporaron otros países de América del sur, con distintas formas de adhesión.

1.2 El origen y los primeros pasos al Mercosur.

Si bien puede tomarse el tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 entre los cuatro países fundadores como la fecha de inicio, o el instrumento de carácter internacional destinado a hacer posible la constitución de un gran bloque regional abierto a los demás estados con el objetivo de lograr un acuerdo de integración económica, estableciéndose un programa de liberación comercial, la coordinación de políticas macroeconomías y un arancel externo común, así como también otros instrumentos de la regulación del comercio.

Para llegar a un punto hubo toda una serie de negociaciones, tanto políticas como comerciales entre los distintos países miembros que llevo una gran cantidad de años y además de difícil tratamiento debido a los grandes cambios en cada uno de los países miembros desde el punto de vista político, económico y comercial.

Por el lado Argentino, el principal impulsor de la idea de lograr una verdadera integración fue Raúl Alfonsín, cuya idea original fue conformar un bloque no solo entre países miembros, sino también porque veía con suma preocupación que los demás países no contaban con la fuerza y el peso necesario para negociar con los países de la Unión Europea, China o EEUU. La idea originaria fue consolidar ese bloque para poder negociar frente a gigantes de la economía mundial.

Así fue que el 30 de noviembre de 1985 los presidentes de Argentina (Alfonsín) y el presidente de Brasil (Sarney) suscribieron la Declaración de Fox de Iguazú, considerada como la piedra basal del Mercosur.

Luego, el 29 de julio de 1986 se firmo el Acta para la Integración Argentino - Brasileño, instrumento por el cual se estableció el programa de Intercambio y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE) fundado en los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros, armonización progresiva de políticas y participación del sector empresario. El núcleo del PICE fueron los protocolos sectoriales en aspectos claves.

El 6 de Abril de 1988 se firmo el Acta de Aluorada, mediante el cual Uruguay se incorpora al proceso de Integración Regional entre Argentina y Brasil.

El 29 de noviembre de 1988 se firmo el tratado de Integración, cooperación y Desarrollo, que fijaba un plazo de diez años para la remoción gradual de las asimetrías.

El 6 de julio de 1990 se firmo el acta de Buenos Aires, acelerando el cronograma de integración y fijando la fecha del 31 de diciembre de 1994 para conformar el Mercado Común.

Finalmente, el 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay, y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción que adopto el nombre de Mercosur, le dio una estructura institucional básica y estableció un área de libre comercio. En junio de 1992 en Las Leñas, se estableció el cronograma definitivo hacia la constitución del Mercado Común.

1.4 Tratado de Asunción

Este instrumento internacional fue firmado el 26 de marzo de 1991 por los países denominados en el mismo como "Estados parte". Fue el inicio del acuerdo constitutivo del Mercosur, que llevo largos años de arduas negociaciones tanto políticas como diplomáticas y comerciales, las cuales duraron entre siete y diez años. pero concluyo en la base de su constitución.

El tratado fue concebido con el objetivo de lograr la ampliación de las dimensiones de sus mercados nacionales a través de la integración, como condición fundamental para

acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social.

Para lograr el objetivo se establece el mejor y más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

Este instrumento internacional debe ser tomado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración en América Latina. Además expresa la necesidad de promover el desarrollo tanto científico como tecnológico de los Estados parte, y de modernización de sus economías para lograr ampliar la oferta y calidad de los bienes, y servicios disponibles, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus respectivos habitantes. Es a través de este tratado la reafirmación de su voluntad política de dejar establecidas las bases para lograr una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos.

Este tratado es de carácter constitutivo, ya que en su artículo uno, establece como fecha límite para conformar el Mercado Común del Sur, el 31 de diciembre de 1994.

Dentro del mismo, queda establecida la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, mediante la eliminación de las restricciones aduaneras y arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.

También establece un arancel externo común, y la adopción de una política comercial común con relación a terceros estados o agrupaciones de Estados, y la coordinación de posiciones en foros económico - comerciales, regionales e internacionales.

Además implica la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estado parte, tanto en comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal monetaria, cambiaria, y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones, y otras que se acuerden a fin de asegurar las condiciones adecuadas de competencia entre los Estados parte. También es importante el compromiso adoptado por los mismos respecto a armonizar sus legislaciones en las aéreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del

proceso de integración.

Se encuentra establecido el principio de reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados parte.

Su artículo tres establece para el periodo de transición hasta el 31 de diciembre de 1994 la adopción de un régimen para solucionar controversias y cláusulas de salvaguarda.

El tratado toma en cuenta taxativamente las relaciones con terceros asegurando las condiciones equitativas de comercio, adecuando sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influenciados por subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal.

Para ello, los estados partes coordinaran sus respectivas políticas nacionales con el objetivo de elaborar normas comunes sobre competencia comercial.

Además, los órganos para ejercer la administración y ejecución son:

A) El consejo del Mercado Común, siendo el órgano superior del Mercosur. Le corresponden la conducción política del mismo, y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común.

El consejo estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía de los estados parte, que se reunirán las veces que se considere oportuno, y como mínimo una vez al año lo hará con la participación de cada uno de los Presidentes de los Estados parte.

La presidencia del consejo se ejercerá por la rotación de los Estados parte y en orden alfabético, por periodos de seis meses.

B) Grupo Mercado Común

Las funciones de este órgano serán las de velar por el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el consejo o proponer medidas concretas hacia la liberación comercial. Se estableció también la apertura de la adhesión mediante negociación de los demás países miembros de la asociación Latinoamericana de integración.

A efectos de la salida de alguno de los estados partes o adherentes, se verificara mediante el mecanismo de Denuncia de un tratado aplicándose a partir de los 60 días de comunicado, cayendo todos los derechos adquiridos o establecidos a los dos años de realizada y comunicada la respectiva denuncia. Lo mismo corresponde para con las obligaciones.

Dentro de las disposiciones generales y al efecto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común, se conformo una Comisión Parlamentaria conjunta del Mercosur.

Los firmantes por la Argentina fueron Carlos Saúl Menem y Guido Ditella, por Brasil Fernando Collor y Francisco Rezek, por Paraguay Andres Rodriguez y Alexis Frutos Vaes Ken, y por Uruguay, Luis Alberto Lacalle Herrera y Hector Gros Espiell

1.5 Estados fundadores y Estados posteriormente ingresantes.

Los estados fundadores del Mercosur y firmantes del Tratado de Asunción son: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Asimismo, como el tratado de Asunción está abierto a la adhesión de otros estados miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, Venezuela se constituyo como el primer estado latinoamericana en adherirse al tratado constitutivo en el año 2006, y más recientemente Bolivia en 2015. El protocolo de adhesión de Bolivia al Mercosur ya fue firmado por la totalidad de los Estados partes y se encuentra en vías de incorporación por los congresos de los Estados parte.

Para lograr el ingreso de nuevos miembros será obligatorio como requisito ser miembro

de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y seguir el proceso de adhesión previsto en la normativa interna del Mercosur. Mientras el protocolo de adhesión no esté en vigor, el estado adherente solo tiene derecho a voz en las reuniones de foros y órganos decisorios del Mercosur.

Respecto a los estados asociados, la solicitud para adquirir esa condición se presenta ante el CMC, canalizándola por intermedio de la Presidencia Pro Tempore (PPT). Donde encontramos la obligatoriedad de adherir al Protocolo de Ushuaia sobre compromiso Democrático en el Mercosur.

Los estados asociados son aquellos miembros del ALADI, con los cuales el Mercosur suscribe acuerdos de libre comercio, y que posteriormente soliciten ser considerados como tales.

Los estado asociados están autorizados a participar en las reuniones del Mercosur que traten temas de interés común. Esta es la situación de Chile, Colombia, Perú y Ecuador.

Asimismo, pueden ser estados asociados, aquellos países con los que el Mercosur celebre acuerdos en el marco del artículo 25 del Tratado de Montevideo (1980) tal es el caso de Guyana y Surinam.

1.6 Órganos del Mercosur

Los órganos decisorios del Mercosur son tres:

- A) El consejo Mercado Común
- B) El grupo Mercado Común
- C) Comisión de Comercio del Mercosur.

Los órganos están regulados en el artículo primero del Protocolo de Ouro Preto, uno de los instrumentos internacionales más importantes del Mercosur.

A) Consejo Mercado común: es el órgano superior del Mercosur, al cual corresponde la

conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del Mercado Común.

Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de economía o sus equivalentes en los Estados parte. Se reúnen todas las veces que se estime oportuno, debiendo hacerlo como mínimo una vez por semestre, con la participación de los Presidentes de cada estado parte. Para el cumplimiento de sus funciones el CMC cuenta con órganos o foros dependientes, como son la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, reuniones de ministros, grupos de alto nivel, entre otros.

Se pronuncia a través de Decisiones, las cuales son obligatorias y vinculantes para los Estados parte, y se manifiestan a través de Actas del Consejo de Mercado Común, y Decisiones del consejo del Mercado Común.

Recordemos que según el artículo primero del Protocolo de Ouro Preto, la presidencia de este Consejo es ejercida por rotación de los Estados parte, en orden alfabético por un periodo de seis meses.

B) Grupo del Mercado Común: es el órgano ejecutivo del Mercosur, y está integrado por cinco miembros titulares y cinco miembros alternos. Designados por cada país, mediante sus respectivos gobiernos, entre los cuales debe constar obligatoriamente representantes de los Ministros de Relaciones Exteriores, de los Ministros de Economía y de los Bancos Centrales.

Las reuniones pueden ser de forma ordinaria o extraordinaria.

Las ordinarias se realizan en forma alternada en los Estados partes, en fechas a convenir por lo menos una vez cada tres meses.

Las reuniones extraordinarias se realizan en cualquier momento, a solicitud de cualquier estado parte, en lugar a convenir.

La decisión de CMC numero 24/14 estableció la estructura actual dependiente del Grupo

Mercado Común, y los criterios generales que orientan la creación de futuros órganos, que queden comprendidos bajo su órbita.

En este sentido determinó que la estructura del Grupo Mercado Común, está integrado por distintas categorías de órganos como ser: grupos, subgrupos de trabajo, grupos ad hoc, y reuniones especializadas.

Las resoluciones del Grupo Mercado Común se manifiestan a través de resoluciones obligatorias para los Estados parte. Estas resoluciones son actas del Grupo Mercado Común y Resoluciones del Grupo Mercado Común.

C) Comisión de Comercio del Mercosur: es el órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, y debe velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los estados parte, para el funcionamiento de la Unión Aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra - Mercosur y con terceros.

Está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro alternos, por cada estado parte, y es coordinada por los ministros de relaciones exteriores.

Se reúne por lo menos una vez al mes, o siempre que fuera solicitado por el Grupo Mercado Común, o por cualquiera de los Estados parte.

La comisión cuenta con la asistencia de órganos o foros dependientes, denominados "Comités técnicos" para el cumplimiento de sus tareas.

Se pronuncia mediante Directivas, las cuales son obligatorias para los Estados parte, y se manifiestan a través de Actas de Comisión de Comercio del Mercosur, y Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur.

Otros órganos derivados de los textos son: El parlamento del Mercosur (también denominado Parlasur), el foro consultivo Económico y Social (FCES), la secretaria del Mercosur (S.M), y el Tribunal Permanente de Revisión (TPR).

1.7 Fuentes Jurídicas del Mercosur. Derecho Originario y Derecho Derivado.

Los distintos sistemas de integración reconocen la existencia de un ordenamiento jurídico que los regula en su constitución y en su funcionamiento en niveles distintos pero complementarios.

En primer lugar se encuentran aquellas normas jurídicas que en el ordenamiento jurídico interno habilitan a los Estados parte a ingresar a un esquema de integración, esto es el respaldo constitucional que contempla la posibilidad del Estado de participar en un proceso de integración.

En segundo término, con relación a los Estados en su condición de parte o miembro en su relacionamiento internacional a nivel de los organismos internacionales, y en forma específica del punto de vista comercial o económico, se encuentra la posibilidad normativa de realizar acuerdos de carácter hemisféricos, regional o subregional, como mecanismos de excepción al sistema multilateral de comercio. (GATT/OMC).

En tercer lugar, en el propio proceso de integración, vale decir en el propio ordenamiento jurídico que surge de las normas constitutivas del mismo, y de aquellas complementarias o modificativas (a cuyos efectos se utilizan instrumentos propios del Derecho Internacional Público), al igual que aquellas que derivan de los órganos creados para desarrollar o implementar el proceso (propias de la Integraciones en sus diversas manifestaciones jurídicas) y por último, de acuerdo al modelo utilizado por los estados parte, el relacionamiento de la normativa del proceso de integración respecto a su esfera internacional o nacional, es decir al ordenamiento jurídico de cada Estado parte o miembro del esquema de integración.

Lógicamente no es exactamente lo mismo el orden jurídico relativo a esquemas de integración de escasa intensidad, de aquellos cuya profundidad reviste características propias de una unión económica, transitando por los comunes y habituales ¿estadios? intermedios del fenómeno de la integración regional.

El fenómeno de la integración entre estados soberanos y autónomos, especialmente en

aéreas económicas y comerciales, ha determinado el nacimiento de un ordenamiento jurídico que se desenvuelve a partir de esa realidad y que no responde a las ramas jurídicas existentes.

Denominado como Derecho de la Integración, surgen un conjunto de normas que regulan los procesos de integración modernos, en función de diversas características que son ajenas a los criterios tradicionales en las disciplinas jurídicas conocidas, siendo la estructura básica de la ciencia del derecho, en la existencia del Derecho interno de cada Estado, y el derecho internacional (público o privado).

Podemos determinar que la constitución de cada estado es la que inicialmente o no deberá abordar el proceso de integración, y contemplar la potestad y viabilidad de los actos emanados por el Estado para ingresar a un determinado “estado” de la Integración, sobre la base de la capacidad jurídica de hacerlo y el alcance de la misma.

Debemos referir que no todas las constituciones de los países contemplan este aspecto, y cuando lo hacen no todas tienen el mismo alcance, lo que genera asimetrías constitucionales que imposibilitan en ocasiones un avance jurídico de igual forma en los procesos integrativos pese a la intencionalidad manifiesta de lograr estados superiores de integración. Por lo tanto el ingreso de un estado a un esquema de integración dependerá del marco constitucional del mismo, dado que la habilitación constitucional es requisito previo y esencial para validar la participación dentro del proceso de integración, y naturalmente deberá depender del grado o nivel de integración de la habilitación constitucional, lo que en un futuro condicionará el desarrollo del proceso, y el orden jurídico del mismo.

Es criterio aceptado que los compromisos de integración entre países son compatibles con el objetivo final del sistema multilateral de comercio, en tanto son creadores o gestores de crecientes niveles de competitividad, es decir la corriente mayoritaria convalida la compatibilidad entre los procesos de integración regional y el sistema multilateral de comercio.

Está claro que todo proceso de integración requiere de un orden jurídico determinado en

el que nacen y se desenvuelven las relaciones emergentes del mismo.

Se trata de un conjunto de normas jurídicas que tienen sus propias fuentes, su estructura orgánica y procedimental, para su existencia al igual que los instrumentos necesarios para solucionar las controversias que se planteen y que en definitiva se encuentran orientadas para su aplicación en un ámbito determinado.

Como consecuencia de esto la diversidad de los procesos o esquemas de integración modernos, implican la diversidad de los principios fundamentales o rectores del ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, y repercute directamente en institucionalidad. Entendiendo por institucionalidad de un fenómeno de integración a un concepto amplio del término que abarca no solo la institucionalidad orgánica, con la normativa; es decir al conjunto normativo que regula el procedimiento internacional.

Todo esto implica el análisis de las constituciones de los Estados parte, en merito a las cuales se pauta la capacidad jurídica de los mismos de insertarse en un proceso de integración y el alcance de dicha capacidad, no solamente en merito a la inclinación en el plano teórico, sino también en cuanto a que la matriz jurídica de la integración nace o se encuentra en los textos constitucionales de los Estados parte, que conforman el proceso.

Por lo tanto el punto se encuentra en la aprobación de los órganos estatales competentes de acuerdo a las constituciones nacionales, en cuanto prevean la posibilidad y los requisitos para quedar vinculados a partir de normas del Derecho Internacional, a un esquema de integración.

En cuanto al Derecho Originario en los distintos procesos de integración, el acto inicial o fundacional que da origen al esquema de integración, se consagra instrumentalmente en un Tratado, donde se incluyen los objetivos, principios e instrumentos propios del sistema de integración, y en este acto constitutivo es donde se consagra el alcance del esquema de integración.

Se trata del acto fundacional en donde los estados miembros o partes, deciden o manifiestan su voluntad de incorporarse en un proceso internacional, por lo que este

instrumento adquiere la naturaleza de fuente originaria. En dicho instrumento propio del derecho internacional, los estados asumen el compromiso de la integración, que obviamente es diverso a lo interno, y que también lo es a lo internacional.

Acá surge una diferenciación nítida entre el Derecho Internacional y el Derecho de Integración. La primera distinción deviene de la finalidad inmersa en las disposiciones de uno y otro orden jurídico, en el orden jurídico internacional tradicional, el mismo se encuentra en la "cooperación" en el integracionista se ubica en la naturaleza asociativa.

Respecto al Derecho Derivado, o también llamado secundario, estamos aludiendo a aquel conjunto de normas emanadas de órganos creados por el Derecho Originario. El mismo va a estar adecuado a la modalidad integracionista adoptada por los estados firmantes del Tratado fundacional, dado que la naturaleza de las disposiciones correspondientes y por ende su aplicabilidad en el ámbito interno de los estados miembros o parte.

Queda claro por lo expuesto en párrafos anteriores que el Derecho Originario cualquiera sea la modalidad adoptada condiciona necesariamente al Derecho Derivado, porque sus normas tienen jerarquía superior a las derivadas de los órganos por el creados, y en caso de colisión de normas prima el Derecho Originario.

Dentro del Mercosur se observan realidades diversas, tres de los cuatro países miembros plenos del proceso han tenido reformas constitucionales con posterioridad a la suscripción del Tratado de Asunción, aunque solamente la Republica Argentina y la Republica del Paraguay han avanzado en sus previsiones constitucionales incluyendo una regulación expresa y moderna al respecto.

De conformidad con las disposiciones constitucionales existentes en los cuatro estados parte, en oportunidad de la suscripción del Tratado de Asunción en el año 1991, el Mercosur detenta la condición de ser de naturaleza intergubernamental, de acuerdo a las potestades constitucionales de cada uno de los Estados parte.

La Republica Argentina en la constitución nacional reformada en 1994, posibilita la integración tanto hacia dentro (artículo 124) como hacia fuera (art 75 inc. 24 y 124). Allí se resuelve el punto de vista jurídico en primer término, el orden de prelación de los

tratados y el derecho derivado emergente de ellos, y en segundo término la constitucionalización de la integración de los aspectos trascendentes en el marco de los procesos de integración contemporáneos.

El primer punto en cuestión se refería a la situación de los Tratados internacionales en relación a las leyes y especialmente a los tratados relativos al fenómeno de la integración. Con respecto a estos se establece que el Congreso de la Nación, puede aprobar aquellos que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, siempre que sea en condiciones de reciprocidad e igualdad, y respetando el orden democrático y los derechos humanos. Por otra parte, expresa que la denuncia de los tratados requerirá de una mayoría especial de cada Cámara del Congreso de la Nación.

Además consagra la supremacía de las normas dictadas por esas organizaciones en relación a las leyes de la Nación, solo en cuanto hayan sido dictadas o emitidas por órganos de carácter o naturaleza supranacional, es decir que admite un desprendimiento de atribuciones y competencias que en su génesis corresponden al Estado Nacional. Los principios que deben contener son: reciprocidad, igualdad, respeto a los derechos humanos y respeto del orden democrático.

También la constitución de Paraguay de junio de 1992 el tema de la integración adquiere un papel importante desde el punto de vista conceptual y jurídico. Tanto Uruguay como Brasil no tienen en sus constituciones características similares a los otros dos países respecto a la integración, por lo que el Mercosur no podrá adquirir la supranacionalidad orgánica y normativa.

En 2005 el Consejo del Mercado Común (Montevideo 2005) resuelve la creación del Parlamento del Mercosur, también llamado Parlasur, cuya implementación se resuelve en el tiempo y si bien contempla una integración regional con participación ciudadana en la elección de los representantes, en una primera etapa mantiene la designación por los Estados parte, dentro de la representaciones parlamentarias en sus propios países.

Capítulo 2: Comparación entre el Parlamento del Mercosur y el Parlamento Europeo.

2.1 ¿Que es el Parlamento del Mercosur y El Parlamento Europeo? ¿Qué tipo de institución es cada uno?

El protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur (desde ahora Parlasur) tuvo como base el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y la Decisión N° 49/04 del Consejo del Mercado Común. La creación del mismo demostró la firme voluntad política de fortalecer y profundizar el proceso de integración del Mercosur, teniendo en cuenta fundamentalmente los intereses de todos los Estados parte. A la vez se logra con este proceso fortalecer el ámbito institucional de cooperación interparlamentaria para así lograr avanzar en los objetivos previstos de armonización de todas las legislaciones nacionales en las áreas que corresponde y así agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del Mercosur, que requiera de la respectiva aprobación legislativa. Los estados firmantes del Protocolo Constitutivo del Parlasur fueron Argentina, Brasil, Paraguay, y Uruguay.

El fundamento básico de la decisión fue que para lograr el cumplimiento efectivo de los objetivos comunes que se han fijado los Estados parte requiere de un marco institucional equilibrado y eficaz que permita crear normas que sean efectivas y garanticen una mínima pero muy necesaria seguridad jurídica, y previsibilidad en el desarrollo del proceso de integración, con el objetivo de promover la transformación productiva, la equidad social, el desarrollo científico y tecnológico, las inversiones y la creación de empleo en todos los Estados parte, y en beneficio de sus ciudadanos.

Es un aporte a la calidad y equilibrio institucional del Mercosur, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.

El Parlasur sustituyo a la Comisión Parlamentaria Conjunta que fuera creada hasta que se logre la constitución del mismo y dispuso que estaba integrado por representantes electos

por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado parte, y las disposiciones del respectivo Protocolo Constitutivo.

Se establece también que el Parlamento será un órgano unicameral, y sus principios, competencia e integración, se rigen por sus propias normas establecidas en el mismo. Además se pone un límite para su instalación el 31 de diciembre de 2006.

Son sus objetivos representar a los pueblos del Mercosur, respetando su pluralidad ideológica y política, asumir la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz, así como impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social, y respeto de la diversidad cultural de sus poblaciones garantizando la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración promoviendo la solidaridad y la cooperación regional e internacional.

También establece los principios básicos sobre los cuales posara sus objetivos y acciones individuales o colectivas tales como el pluralismo y la tolerancia como garantías de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región, impulsando la transparencia de la información y las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos.

Dentro de sus principios básicos también se encuentran la cooperación con los demás órganos del Mercosur y ámbitos regionales de representación ciudadana. El respeto a los Derechos Humanos de las personas en todas sus expresiones, el repudio a todas las formas de discriminación, especialmente relativas a género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad, y condición socioeconómica.

Otro de los principios esenciales tiene que ver con la promoción del patrimonio cultural, institucional, y de cooperación latinoamericana en procesos de integración, así como también la promoción del desarrollo sustentable del Mercosur, y el trato especial y diferenciado para los países de economías menores o de menor grado de desarrollo. Así como también la equidad y la justicia en los asuntos regionales e internacionales y la solución pacífica de las controversias.

Entrando ya en el tema de las competencias, el Protocolo Constitutivo establece que es competencia del Parlamento el velar por la observancia de las normas del Mercosur, además también por la preservación del régimen democrático en los Estados parte, de conformidad con las normas del Mercosur, con el Protocolo de Ushuaia, sobre compromiso democrático en el Mercosur.

Tendrá también como competencia elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los Derechos Humanos en los Estados parte, teniendo en cuenta las normas y principios del Mercosur. Cabe aclarar con respecto a este tema de los Derechos Humanos, que en el caso de toda América Latina, el tema adquiere una vital importancia debido a la historia política de la región, que siempre se vio afectada por las interrupciones al régimen democrático de los distintos países y los delitos de lesa humanidad cometidos, lo cual hizo que este tema sea resaltado por todos los tratados y acuerdos realizados en la región, y de por sí fue tema prioritario dentro de todos los esquemas enunciados por los Parlamentarios del Mercosur.

Otros temas de competencia ya de funcionamiento del Parlasur son la de efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del Mercosur, establecidos en el Protocolo de Ouro Preto sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, invitar a representantes de los órganos del Mercosur para informar o evaluar el desarrollo del proceso de integración, intercambiar opiniones y tratar aspectos relacionados con las actividades en curso.

Deberá recibir al finalizar cada semestre un informe de la Presidencia Pro Tempore sobre las actividades realizadas durante ese periodo y por otro lado recibir el inicio de cada Presidencia Pro Tempore, el programa de trabajo acordado con los objetivos previstos para ese semestre.

Deberá organizar reuniones públicas sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos, como también recibir, examinar, y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados parte, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del Mercosur.

Con respecto a la entrada en vigor de las normas en los Estados parte y para acelerar los procedimientos internos el Parlamento elabora dictámenes sobre todos los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa en uno o varios de los Estados parte. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del Mercosur, antes de su aprobación. Si el proyecto de norma es aprobado por el órgano decisorio de conformidad con el dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada poder Ejecutivo Nacional al Parlamento del respectivo Estado parte dentro de los 45 días contados a partir de dicha aprobación.

Si el proyecto o norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación.

Los Parlamentos nacionales de acuerdo a los procedimientos internos, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del Mercosur que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento. Podrá además desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Mercosur, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa.

Es también de competencia del Parlasur el control presupuestario recibiendo informes de la secretaria del Mercosur y elaborar el suyo e informar sobre su ejecución al Consejo de Mercado Común en tiempo y forma.

Parlamento Europeo

Es la institución parlamentaria que en la Unión Europea representa directamente a los ciudadanos de la Unión, y que junto con la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea ejerce la función legislativa y es la única institución elegida directamente por los ciudadanos en la Unión Europea.

Fundado en 1952 sus competencias fueron ampliadas varias veces sobre todo a través del

Tratado de Maastricht en 1992 y el Tratado de Lisboa en 2007.

Este Parlamento tiene básicamente tres tareas: examinar y adoptar la legislación Europea y efectuar un control democrático de las otras instituciones, sobretodo de la Comisión Europea.

Además el Parlamento tiene que dar el visto bueno a acuerdos internacionales importantes tales como la adhesión de nuevos Estados miembros de la Unión Europea, o acuerdos de asociación y comercio entre la U.E y otros países.

El Parlamento tiene funciones legislativas, presupuestarias y funciones de control político.

Está compuesto por diputados, generalmente llamados eurodiputados, elegidos cada cinco años mediante el sufragio universal directo, libre y secreto, por los ciudadanos de la Unión Europea.

Son libres e independientes en sus funciones políticas y no están sometidos a mandato imperativo alguno durante el ejercicio de las mismas, sin perjuicio de los compromisos que adquieran como consecuencia de su adhesión voluntaria a alguno de los grupos políticos del Parlamento Europeo.

De acuerdo con el principio de democracia representativa que ordena el método de gobierno comunitario los eurodiputados representan de manera directa a los ciudadanos europeos como tales y en su conjunto, no a sus estados de origen. El mandato de cada uno de ellos es de cinco años renovables.

Cada estado tiene asignado un número fijo de escaños que se reparten por regla general en proporción con las cifras de población de cada país.

La estructura del Parlamento Europeo está conformado por órganos directivos:

Presidencia (Mesa y conferencia de Presidentes), Órganos de apoyo (secretaría general) y Órganos de Trabajo (comisiones parlamentarias y delegaciones).

Con respecto al funcionamiento del Parlamento, los trabajos se ordenan en sesiones anuales que dan comienzo automáticamente sin necesidad de convocatoria el segundo martes de marzo de cada año y se compone de doce periodos de sesiones

correspondientes a las reuniones plenarias que cada mes celebra el Parlamento. También podrá reunirse en sesión extraordinaria a convocatoria de su presidente, o cuando lo solicite el Consejo, la Comisión o la mayoría de los Europarlamentarios.

Como podemos observar estructuralmente no existen grandes diferencias entre el Parlasur y el Parlamento Europeo, así como tampoco las hay con respecto a sus Parlamentarios.

La principal diferencia y que no es menor esta dado en que a raíz del mayor tiempo que fue creado el Parlamento Europeo tiene resueltos innumerables factores y problemas que en el Parlasur aun quedan por resolver. Como para citar un ejemplo bastante claro tiene que ver con las asimetrías entre los países parte y miembros, cuestiones que llevan bastante tiempo para lograr ser resueltas pero que a través del transcurrir del tiempo y de las distintas reuniones se van solucionando.

2.2 Forma de elección de los parlamentarios. Interés que representan.

Podemos afirmar que los Parlamentarios son elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados parte a través del sufragio universal y secreto. El mecanismo de elección de los mismos y sus suplentes será de acuerdo a lo previsto en la legislación de cada Estado parte, procurando asegurar una adecuada representación por género, etnias y religiones según las realidades que estén establecidas o establezcan en cada Estado parte. Para evitar posibles ausencias ya sean definitivas o transitorias serán elegidos conjuntamente con los titulares, Parlamentarios suplentes y siempre de la misma forma que sean elegidos y al mismo tiempo y forma que aquellos que ejerzan la titularidad.

El Parlamento podrá invitar a los Estados asociados del Mercosur, participar en sus sesiones públicas a través de miembros de sus Parlamentos nacionales con derecho a voz, pero sin derecho a voto. La conformación del Parlamento significa un aporte a la calidad y equilibrio institucional del Mercosur, creando un espacio común en el que se refleja el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuye a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el

desarrollo del proceso de integración y de sus normas.

El Parlamento del Mercosur actúa en diferentes temáticas según la competencia de cada una de sus comisiones, como por ejemplo, asuntos jurídicos e institucionales, asuntos económicos, financieros, comerciales, fiscales y monetarios. Asuntos internacionales, interregionales, y de planeamiento estratégico, educación, cultura, ciencia y tecnología, y deporte, trabajo, políticas de empleo, seguridad y economía social, desarrollo regional sustentable, ordenamiento territorial, vivienda, salud, medio ambiente y turismo, ciudadanía y derechos humanos, asuntos interiores, seguridad y defensa, infraestructura, transportes, recursos energéticos, agricultura, pesca, presupuesto, y asuntos internos. Todas estas comisiones son integradas por los disputados del Parlasur y constituyen la base de sus funciones.

Igualmente podemos afirmar que una de las principales funciones del Parlamento es cumplir con las observaciones en cuanto a la preservación de las democracias y fundamentalmente respecto a los Derechos Humanos, y para ello emite anualmente un informe sobre esta situación en la región.

También podemos destacar sus pronunciamientos a favor de Argentina en la disputa sobre la soberanía en las Islas Malvinas. En Argentina se voto por primera vez representantes para el Parlasur, ya que antes de ello eran elegidos por los miembros del congreso de la nación, elegidos por cada una de las dos cámaras.

Para ello debió adecuarse la legislación nacional y se realizó a través de la sanción de la ley 27120 que estableció que los argentinos deberían elegir 19 diputados del Mercosur, por un distrito único y además un representante por cada uno de los distritos regionales (las 23 provincias más CABA) con lo cual serán 43 Mercodiputados.

Las reuniones del Parlamento y sus comisiones se podrán iniciar con al menos un tercio de sus miembros en el que estén representados todos los Estados parte. Cada Parlamentario tendrá derecho a un voto, y las manifestaciones del Parlamento son Dictámenes, proyectos de normas, anteproyectos, declaraciones, recomendaciones, informes y disposiciones.

Con respecto al financiamiento para desarrollar sus actividades también se estableció que el mismo Parlamento elabora su presupuesto y además de aprobar lo establece que será solventado con aportes de los Estados parte, en función de Producto Bruto Interno (PBI), y del presupuesto nacional de cada Estado parte, y serán establecidos por Decisión del Consejo del Mercado Común, tomando en cuenta la propuesta del Parlamento.

Establece como sede a la ciudad de Montevideo, Republica Oriental del Uruguay, y además se definió firmar un acuerdo sede, que establecerá las normas relativas a los privilegios inmunidades y las exenciones del Parlamento, de los parlamentarios y demás funcionarios de acuerdo a las normas del derecho internacional vigentes.

Son firmantes del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur son: por Argentina, Néstor Kirchner, por la Republica Federativa de Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva y Celso Luiz Nunes Amorin, por la Republica de Paraguay, Nicanor Duarte Frutos, y Leila Rachid, y por la Republica Oriental del Uruguay, Tabaré Vázquez y Reinaldo Gargano.

Capítulo 3: Fueros de los Parlamentarios. Conflicto con el caso Milagro Sala.

3.1 ¿Introducción a los Fueros Parlamentarios?

¿Que significa que una persona tiene fueros? Lo establecido por la Constitución Nacional en el artículo 69 para los Senadores y Diputados.

Con respecto al tema de los fueros parlamentarios del Mercosur, debemos referirnos a la firma del acuerdo de Sede entre la Republica Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur, para el funcionamiento del Parlamento del Mercosur.

Según quedo establecido allí, el Protocolo Constitutivo del Mercosur, determina al Parlasur como órgano integrante de la estructura del Mercosur y en el mismo dispone que la Sede del Parlamento será la Republica Oriental del Uruguay, y a su vez, fija como objetivo de esto establecer las modalidades de cooperación entre las partes y determinar

las condiciones y prerrogativas que faciliten el desempeño de las funciones del Parlamento, de los Parlamentarios, y de los funcionarios afectados a su desenvolvimiento.

El acuerdo Sede hace también referencia a que la inviolabilidad de las inmunidades, las exenciones, y las facilidades previstas, no se conceden en beneficio o interés de las personas, sino con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Parlamento del Mercosur.

Allí se decide que la Sede y las actividades del Parlasur se registrarán dentro del territorio de la Republica Oriental del Uruguay, y que el mismo gozará de la capacidad jurídica del derecho interno para el ejercicio de sus funciones, pudiendo tener en su poder fondos en cualquier moneda en instituciones bancarias o similares, y mantener cuentas de cualquier naturaleza y en cualquier moneda, como así también remitir o recibir libremente fondos dentro del territorio así como hacia y desde el exterior, y convertirlos en otras monedas o valores.

Tampoco podrá ser sometido a fiscalizaciones, reglamentos, u otras medidas restrictivas por parte del gobierno, debiendo de todas formas prestar debida atención y cooperación con toda petición que formule el gobierno en la medida que esto no vaya en detrimento de sus funciones.

El Parlamento gozará de inmunidades de jurisdicción en todo lo que sea pertinente a su funcionamiento. También la Sede del Parlamento del Mercosur, y sus archivos cualquiera sea el lugar donde se encuentran, son inviolables así como los bienes del Parlamento, cualquiera sea el lugar donde se encuentren y además están exentos de registro, confiscación, expropiación, y toda otra forma de intervención ya sea por vía de acción ejecutiva, administrativa, judicial o legislativa.

En el mismo acuerdo Sede se establecen las exenciones tributarias de todo tipo, impuestos, directos, derechos de aduana, etc. siempre respecto a los bienes que efectivamente hagan al funcionamiento del Parlamento y para su uso oficial. Se le dará también facilidades en materia de comunicaciones otorgándole similares a las que se otorgan para las misiones diplomáticas.

Con respecto a los Parlamentos del Mercosur, estableció que no podrán ser juzgados civil o penalmente en el territorio Sede (Uruguay), en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones, como tampoco podrán limitarse sus desplazamientos por restricciones legales o administrativas.

Aquellos que fijen su residencia en la Republica Oriental del Uruguay, tendrán las facilidades otorgadas, la inviolabilidad personal, las inmunidades, los privilegios, las franquicias, y las exenciones tributarias, otorgadas a los Representantes Permanentes ante los Organismos Internacionales, con sede en la Republica.

También los funcionarios de las Secretarías del Parlamento que ejerzan altos cargos directivos en las respectivas secretarías gozaran de las mismas facilidades que los Parlamentarios.

Fueros Parlamentarios:

Los fueros Parlamentarios son también llamados "inmunidad parlamentaria" y son un privilegio que se aplica en el derecho penal a una persona, por ser representante de la soberanía popular.

En Argentina, la Constitución Nacional establece los fueros parlamentarios en los artículos 68 a 70. En el primero de ellos, se determina que los miembros del Parlamento no pueden ser acusados por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador.

También establece que ningún senador o diputado puede ser arrestado a menos que sea sorprendido infraganti cometiendo un delito.

En el artículo 70 se establece que en caso de presentarse querellas ante la justicia contra un legislador, el voto de los dos tercios de su cámara podrá retirarle los fueros y detenerlo a disposición de la justicia.

El derecho de los legisladores fue limitado por la ley de fueros, aprobada en septiembre

del 2000, después del escándalo por los sobornos que se pagaron por la aprobación de la Ley de Reforma Laboral.

Originalmente se trata de una protección para quienes actúan en el ámbito legislativo con la idea prioritaria de mantener la división de poderes, impidiendo que se encarcele a miembros de las otras ramas del Estado, por cuestiones políticas. Si los fueros no existieran, un presidente podría impulsar que se produzca la detención de un diputado que no vote a favor de sus proyectos, o un juez podría arrestar a un legislador que opine diferente a él.

El caso de los ministros es similar, ya que pueden ser investigados durante el ejercicio de sus funciones, pero deben ser sometidos a un juicio político para ser destituidos y/o encarcelados.

Los fueros parlamentarios no otorgan al legislador ninguna impunidad, ni inmunidad de proceso, porque puede llevarse adelante hasta su conclusión con la sentencia definitiva, igual que cualquier ciudadano.

Lo único que no puede hacer el tribunal es privarlo de su libertad antes del desafuero ordenado solo por el cuerpo legislativo que integra siempre habiendo cumplido con las mayorías correspondientes (en Argentina las dos terceras partes de la Cámara que corresponda).

En caso de imputarse un delito penal, el juez debe llevar adelante el proceso de la misma forma en que lo haría con un ciudadano común. Puede llamarlo a indagatoria, dictar su procesamiento, y elevar la causa a juicio oral sin necesidad de pedir su desafuero.

Si el legislador se negara a concurrir al ser citado a indagatoria y en caso de que necesite privarlo de su libertad, o lo que podría ocurrir es que sospeche que puede fugarse o eludir la acción de la justicia, o bien que puede obstaculizar el desarrollo de la misma.

En la ley de fueros número 25.230 de septiembre del 2000, se establece que cuando por parte de un juez Nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se abra una causa penal en la que se impute la comisión de un delito a un legislador, funcionario

o magistrado, sujeto a desafuero, remoción o juicio político, el tribunal competente seguirá adelante con el procedimiento judicial hasta su conclusión.

El llamado a indagatoria no se considera medida restrictiva de la libertad, pero en el caso que el legislador, funcionario o magistrado, no concurriera a prestarla, el tribunal deberá solicitar su desafuero, remoción o juicio político. En el caso de dictarse alguna medida que vulnera la inmunidad de arresto, la misma no se hará efectiva hasta tanto el legislador, funcionario o magistrado, sujeto a desafuero, remoción o juicio político, no sea separado de su cargo.

Mientras tanto el proceso podrá seguir adelante hasta su total conclusión. Además el tribunal solicitara al órgano que corresponda el desafuero, remoción, o juicio político, según sea el caso, esto deberá llevarlo adelante acompañando al pedido las actuaciones labradas expresando las razones que justifiquen la medida.

No será obstáculo para que el legislador, funcionario o magistrado, a quien se le impute la comisión de un delito por el que se está instruyendo una causa tenga derecho aun cuando no hubiere sido indagado, a presentarse al tribunal, aclarando los hechos e indicando las pruebas que a su juicio pueden serle útiles.

Tampoco se podrá ordenar el allanamiento del domicilio particular o de las oficinas de los legisladores, ni la interceptación de su correspondencia o comunicaciones telefónicas sin la autorización de la respectiva Cámara.

El tratamiento de desafuero también está expresamente reglado dentro de la ley, con respecto a ello sostiene que el sistema de solicitud de desafuero deberá ser girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara que corresponda, que a su vez deberá emitir un dictamen dentro de un plazo de sesenta días, mientras que la Cámara deberá tratar la causa dentro de los 180 días de ingresada, aun sin dictamen de la comisión.

En el caso de que el legislador hubiera sido detenido infraganti cometiendo un delito (artículo 69 CN) el tribunal deberá poner inmediatamente en conocimiento del hecho al cuerpo legislativo correspondiente, quien decidirá por los dos tercios de los votos e sesión, que deberá realizarse dentro de los diez días si procede o no el desafuero.

En este caso se actuara, conforme el artículo 70 de la Constitución Nacional, es decir,

suspender en sus funciones al imputado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

Para el caso de negar la Cámara el desafuero, el juez dispondrá la inmediata libertad del legislador. En el caso que la actuación del juez estuviera basado en las opiniones o discursos emitidos por el legislador, la Cámara rechazara in limine el respectivo pedido de desafuero.

Otro tema importante a considerar es el hecho de que los fueros no son personales, (de hecho los prohíbe el artículo 16 de la Constitución Nacional) claramente cuando establece que la Nación no admite prerrogativas de sangre ni de nacimiento, no habiendo fueros personales, ni títulos de nobleza y que todos sus habitantes son iguales ante la ley. Por lo tanto queda taxativamente aclarado que los fueros pertenecen a la función que desempeñan y su objetivo es salvaguardar la integración de las Cámaras legislativas y la libertad e independencia de sus miembros en su condición de representantes del pueblo. Por esos motivos los fueros son irrenunciables, porque corresponden a su banca y no a la persona en sí, es decir que si un legislador decidiera quedar sometido a una causa penal sin fueros, debería renunciar a su banca.

Esta ley fue aplicada recientemente en el caso de Julio de Vido, electo diputado en las elecciones legislativa de 2015, por Buenos Aires en las listas del Frente para la Victoria. El 25 de octubre de 2017 el Congreso de la Nación Argentina aprobó su desafuero y la suspensión de sus funciones como legislador, mientras dure su detención. Luego quedo detenido preventivamente por una causa de fraude contra el Estado y además está procesado y es investigado en diversas causas.

Fue condenado en 2018 por el delito de administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública, permaneciendo detenido en la cárcel de Marcos Paz. Esta fue una clara aplicación práctica de esta ley de fueros.

Conflicto con el caso de Milagro Sala:

Para poner en contexto el presente trabajo debemos primero identificar quien es y qué lugar ocupa Milagro Sala.

Es una dirigente social e indígena Argentina, líder de la Organización Barrial "Túpac Amaru" conocida por su labor de construcción de miles de viviendas en la Provincia de Jujuy, e integrante de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

Su desempeño como diputada provincial en la legislatura por el Frente Unidos y Organizados de Jujuy entre diciembre de 2013 y noviembre de 2015, cuando renunció por haber sido elegida para ocupar una banca del Parlasur por el Frente para la Victoria.

En enero de 2016 fue arrestada debido a un acampe que realizaron diferentes cooperativas en reclamo contra el gobernador Gerardo Morales. Esta detención ha sido considerada como de carácter político por diversas organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, así como por la Procuraduría de la Violencia Institucional.

Milagro Sala nació en San Salvador de Jujuy en 1964, y fue abandonada en una caja de cartón en la puerta de un hospital. Fue adoptada por una familia de clase media de donde huyó tras descubrir que era adoptada para vivir en la calle, donde estuvo en la pobreza extrema por lo menos durante dos años. Según su propio relato se dedicaba a robos menores y a la venta de cocaína, pero es recordada de esa época por los vecinos ya que repartía el producto de sus robos con los habitantes de su barrio.

A los 18 años fue arrestada debido a que se la vinculó con un robo y luego se le abrió una causa por amenaza de homicidio, robo, asociación ilícita y prostitución.

En la cárcel organizó una huelga de hambre cuyo resultado fue que se permitiera cocinar a las reclusas para lograr una mejor alimentación a igual costo.

Tras ocho meses detenida, fue absuelta debido a la falta de pruebas en su contra y debió ser indemnizada por el Estado por la injusticia de su detención. La situación extrema de la

cárcel asociada a diversos sentimientos de injusticia, la llevo a la militancia social y política.

En su juventud vivió un tiempo en la sede de la Juventud Peronista de San Salvador de Jujuy y tuvo su primer empleo en la gobernación como mensajera de gobernador Carlos Snopeck.

Tras varios años de convivencia contrajo matrimonio con Raúl Noro, periodista del diario La nación, y a los 25 años adoptó a doce chicos de la calle como hijos propios. Tiene además dos hijos propios y ha convivido con todos ellos sin que rompan el vínculo con sus respectivas madres, que por diversas razones no podían hacerse cargo de su crianza.

Como dirigente social comenzó como delegada en la seccional local del sindicato de ATE, que formaba parte del CTA, durante la presidencia de Carlos Menem. En la década de 1990, estuvo al frente de la organización barrial de la CTA, que a partir de 1999 tomaría el nombre de Organización Barrial Túpac Amaru, con la cual coordina acciones con otras entidades como la Corriente Clasista y Combativa (C.C.C) y el Frente de Gremios Estatales.

Ya en 1998 comenzó sus actividades en los márgenes de la ciudad de San Salvador de Jujuy, con la organización de las copas de leche en los centros comunitarios que en principio fueron únicamente para proveer alimentos a los niños y luego pasaron a brindar todo tipo de servicios sociales, como ayuda escolar o talleres de capacitación.

La organización Barrial Túpac Amaru se caracteriza por defender la inclusión de minorías, como el colectivo L.G.B.T y los pueblos indígenas, teniendo como modelo político a Evo Morales de Bolivia. Se distinguió por su amplio entramado de provisión de bienes, servicios y derechos en las áreas de trabajo, seguridad social y pensiones, salud, educación, y recreación para sectores populares informales desprotegidos por el Estado.

Ha continuado con la organización de las copas de leche que en 2016 llegaron a mas de 1200 chicos solo en la provincia de Jujuy, además de construir más de 8000 soluciones habitacionales en la provincia, un parque acuático, uno temático, un centro cultural, escuelas de nivel primario, secundario, y un ciclo terciario de formación profesional

donde sus integrantes terminan los estudios y obtienen títulos legales. Asimismo ha creado fábricas textiles y de construcción de bloques.

En cuanto a los servicios de salud ha desarrollado una obra social que cuenta con centros de atención primaria, farmacias y consultorios equipados con tecnología superior a la de los hospitales públicos, además de un centro para atención de discapacidades de cinco mil metros cuadrados.

Además de realizar campañas de prevención con ambulancias de alta complejidad y personal propio.

En cuanto a lo político siempre se la vinculo con Cristina Fernández de Kirchner, aunque desde la organización se identifican como autónomos, si bien claramente existe una identificación con las políticas populares y no con las del neoliberalismo.

En 2012 y mediante una asamblea la Túpac Amaru decidió la creación de un partido político denominado Partido por la Soberanía Popular, a partir del 2013. Se presento a la justicia electoral con un record de 70.000 afiliaciones y posteriormente se postulo dentro del Frente Unidos y Organizados logrando el ingreso de seis diputados provinciales y una serie de concejales distintas localidades de la provincia, convirtiéndose rápidamente en la tercera fuerza electoral de la provincia.

En 2013 Sala fue elegida como diputada de la provincia de Jujuy y en 2015 fue elegida Parlamentaria del Mercosur.

En octubre de 2013 Sala sufrió un ataque a balazos y dos de sus militantes resultaron heridos. Tanto Sala como el abogado de la Organización Túpac Amaru responsabilizaron al entonces senador Gerardo Morales, asegurando que los autores materiales detenidos eran empleados de la municipalidad de San Salvador de Jujuy y de gestión radical, en ese momento.

En diversas ocasiones se le atribuyo haber construido una red tan importante que se la llevo a catalogar como "Estado paralelo" dado su gran cuota de poder territorial, devenida

de la gran cantidad de recursos, que manejaba en forma independiente del poder provincial.

En muchas oportunidades se le atribuyeron actitudes despóticas, o dictatoriales en el marco de la fuerte disciplina impuesta dentro de la organización, y conductas discriminatorias para privilegiar las demandas de miembros de la organización frente a similares personas o grupos externos a ella, sobre todo en los servicios brindados por los centros comunitarios o ante situación de urgencia vinculadas a la salud.

Según sus defensores, las críticas a Sala contienen un fuerte componente racista, machista, clasista, y xenófobo, ya que en gran parte de los comentarios atraviesan una clara cosificación respecto a lo que se espera de una mujer pública, con cuestiones de sexualidad, raza, etnia, clase y educación.

En enero de 2016 Sala fue detenida en San Salvador Jujuy, acusada por el gobierno de la provincia de instigación a cometer delitos, tumultos y sedición, debido a un acampe de protesta contra el gobernador Gerardo Morales. A los pocos días de detenida el fiscal del Estado provincial amplió la denuncia para incluir asociación ilícita, fraude y extorsión. Luego fue liberada en la primera causa, pero en el mismo acto ordenaba su prisión preventiva por la nueva acusación. Esto fue ampliamente criticado no solo por personalidades nacionales e internacionales, sino también por organismos nacionales e internacionales referidos a los Derechos Humanos, calificando abiertamente el hecho como una detención arbitraria.

A raíz de esto, Sala pidió la inmunidad de arresto en razón de haber sido electa Parlamentaria del Mercosur, que término llegando al fallo de la Corte Suprema que dio origen a este trabajo.

3.3 La resolución de la CSJN sobre el alcance de los fueros parlamentarios del Mercosur en el fallo: “Sala, Milagro Amalia Ángela y otros s/ p.s.a asociación ilícita, fraude a la administración pública y extorsión “ de diciembre de 2017:

La Corta Suprema de Justicia rechazo por unanimidad el pedido de inmunidad de arresto como parlamentaria del Mercosur a Milagro Sala. Esta fue básicamente la resolución final del recurso interpuesto, pero cabe aclarar que dentro del fallo y de ahí su utilidad de análisis se fijan un sin número de conceptos que, no solo hacen al presente trabajo, sino que sientan jurisprudencia sobre varios otros, y además contribuye al verdadero conocimiento en cuanto al alcance y aplicación de los fueros parlamentarios, su supremacía y su análisis jurídico.

En la resolución y en cuanto al fondo de la cuestión discutida, desestimó el argumento de la defensa, que cuestionaba la legalidad de la detención con el fundamento que la condenada contaba con inmunidad de arresto en razón de haber sido electa parlamentaria del Mercosur.

Considero que la inmunidad prevista por la normativa del Mercosur se encuentra claramente delimitada y circunscripta, siempre a la de la opinión en ejercicio de sus funciones, y por otro lado resolvió en la medida en que la inmunidad invocada se fundó en el artículo 16 de la ley 27.120, declarar la inconstitucionalidad de dicha norma por haber extendido indebidamente las inmunidades reconocidas por la Constitución Nacional para los miembros del Congreso de la Nación a un supuesto no previsto en ella, como ser los legisladores comunitarios.

La ley 27120 publicada en enero de 2015 en el Boletín Oficial trata específicamente sobre la elección de Parlamentarios del Mercosur. A través de la misma se modifican varios artículos del Código Electoral Nacional, en cuanto a la convocatoria y fecha de elecciones de cargos nacionales y de parlamentarios del Mercosur. Establece como sistema de elección de Parlamentarios del Mercosur lo que se llama sistema mixto, 24 parlamentarios serán elegidos en forma directa por distrito regional: un parlamentario por cada una de las 23 provincias y un parlamentario por la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires, y el resto de Parlamentarios serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación, por distrito único. El artículo 16 al que hace referencia la Corte Suprema, declarando su inconstitucionalidad establecía que lo que no estuviese previsto por el Protocolo Constitutivo del Mercosur o no se regulara específicamente por los Organismos competentes, los Parlamentarios del Mercosur en representación de la ciudadanía Argentina serán asimilados en el Derecho interno a los diputados nacionales. Y serán aplicables, siempre que no hubiere disposiciones específicas a las disposiciones que regulan la condición de aquellos en cuanto a inmunidades parlamentarias, regímenes remuneratorios, laborales, previsionales, y protocolares.

La defensa de Milagro Sala en su recurso extraordinario federal se basó en ese artículo 16 tomándolo como de carácter complementario de la Constitución Nacional y los tratados internacionales establecidos en el ámbito del Mercosur, y sostuvo que no puede inferirse una violación a las normas que forman ese bloque constitucional por el hecho de asimilar a los Parlamentarios del Mercosur a los diputados nacionales, ya que los primeros no solo integran un órgano con jurisdicción supranacional, sino también legitiman sus bancas a través de la elección popular. Argumenta la defensa que la complementariedad tiene su fuente en los mandatos del órgano legislativo establecidos en el artículo 75 de la Constitución Nacional, en particular los incisos 24 y 32.

El artículo 75 inciso 24 fue incorporado a la Constitución Nacional a raíz de una directriz política señalada por el Congreso Nacional al constituyente en la ley declarativa de la necesidad de la reforma, al incluir en los temas habilitados la sanción de tratados internacionales de integración que permitieran delegar competencias en organismos supranacionales. De tal modo, se logró una posición muy marcada tanto en la doctrina como en la jurisprudencia en cuanto a que el problema de la supranacionalidad del derecho comunitario o derecho de la integración debía solucionarse vía una reforma constitucional, al efecto de garantizar desde su supremacía la seguridad jurídica. Esa posición además, se ve abordada por el antecedente de la Unión Europea, que como ya vimos anteriormente es el proceso de integración de grado más avanzado que actualmente existe.

De todo esto surge el mayor desarrollo teórico sobre el derecho comunitario entendido

como el conjunto de competencias transferidas por los Estados miembros a través de mecanismos previstos en sus respectivas constituciones. De tales aportaciones surge también la categoría de los tratados de integración, como una categoría específica con mayores requisitos desde el punto de vista constitucional que los tratados internacionales ordinarios. La realidad es que el inciso 24 del artículo 75 en forma constitucional logro con una formula facilitadora de la integración al requerir las mayorías de los miembros de las Cámaras para aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supra-estatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Este respeto no solo representa un valor simbólico de gran importancia, sino también porque en términos prácticos se configura un anclaje democrático, cuyas clausulas han sido puesta a prueba con resultados eficientes, sobre todo teniendo en cuenta nuestro pasado no muy lejano respecto a cuestiones de autoritarismo largamente arraigadas en Latinoamérica.

Retomando al argumento de la defensa, el artículo 16 de la ley 27.120 (como veremos luego, declarado inconstitucional) refuerza lo previsto en el artículo 37 de la Constitución Nacional al mantener vigente el principio de soberanía popular, otorgándole derechos políticos a los individuos que componen los órganos encargados de representar los mandatos de la sociedad, y que es en tal contexto donde las inmunidades que se discuten adquieren su sentido pleno como tutelas de funcionamiento.

Desde su punto de vista le endilga al tribunal superior provincial no haber tenido en cuenta la incorporación del inciso 24 del artículo 75 de la Constitución Nacional que como dijimos tuvo el objetivo de fomentar la suscripción de tratados de integración regional y constituye la puesta en marcha de mandatos constitucionales, relativos al necesario fomento de los espacios regionales de integración, y a la definición de reglas y condiciones de funcionamiento de esos espacios para la delegación de competencias en organismos supranacionales.

Sostiene que en su interpretación, relega a un segundo plano la importancia de los órganos de gobierno del Mercosur, y de los sistemas de integración general muy a pesar que es la representación en espacios de deliberación de la soberanía popular mediante el voto directo de la población la que da lugar a las inmunidades funcionales tal como

aquellas reflejadas en los artículos 68 y 69 de la Constitución Nacional para los legisladores nacionales.

Con respecto a estos artículos podemos recordar que las inmunidades legislativas (o fueros o privilegios parlamentarios) son inmunidades de los miembros del Congreso, en el sentido de la clasificación de los derechos subjetivos, es decir situaciones normativas en las cuales los senadores o diputados no están sujetos a determinadas potestades del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo.

Las inmunidades son una forma de proteger a la institución parlamentaria como órgano deliberativo y representativo de la voluntad popular, remite por lo tanto, al funcionamiento general del sistema republicano de gobierno. En este sentido es bueno hacer referencia al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Eduardo Varela Cid", donde determino que las opiniones o discursos en el desempeño de la función del legislador no pueden ser enjuiciados ante los tribunales de justicia y solo pueden ser pasibles de las sanciones por abuso o desorden de conductas previstas en el artículo 58 de la Constitución Nacional (actualmente es el 66). La Corte ha interpretado que la inmunidad de opinión es un elemento central de la forma representativa y republicana de gobierno porque su finalidad es proteger la existencia misma del Parlamento como órgano deliberativo. Consecuentemente en sucesivos fallos que se remontan a los inicios de nuestra jurisprudencia constitucional con hitos como "Martín Piñeiro" de 1863 y "Martínez Casas" de 1960, la Corte ha dado a esta inmunidad un carácter amplio y absoluto solo limitada por la comisión de las conductas previstas por la misma Constitución.

Actualmente la justicia penal ha interpretado que esta inmunidad cubre también las opiniones extraparlamentarias. Análogamente la Cámara de Casación Penal en el caso "Elisa Cario" intervino en una sentencia que había condenado a la legisladora por calumnias e injurias debido a ciertas opiniones vertidas fuera del recinto Parlamentario (en el caso, en una asamblea gremial, una declaración testimonial y reportajes radiales y televisivos) extendiendo la protección constitucional a las opiniones vertidas fuera del recinto parlamentario, mientras exista una vinculación funcional entre dichas opiniones y el ejercicio de la función parlamentaria.

Asimismo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Domingo Cavallo" de 2004 resolvió que la inmunidad de opinión también protege a los ministros del Poder Ejecutivo cuando cumplen la obligación de informar y brindar explicaciones al Poder Legislativo de acuerdo al artículo 71 de la Constitución Nacional, y cuando ejercen la facultad de concurrir a las sesiones del Congreso conforme a lo establecido por el artículo 106.

También en el caso "Nicasio Oroño" la Corte Suprema resolvió que la justicia penal puede iniciar el sumario para averiguar la verdad de los hechos ya que la inmunidad de arresto solo previa la potestad para detener al legislador.

En el caso "Héctor Conte Grand v. Marcelo Zunino" de 1939 la corte recordó que la inmunidad de arresto no se opone a la iniciación de acciones penales contra un miembro del honorable Congreso que no tuviera origen en sus opiniones como legislador.

La defensa cuestiona también los métodos de interpretación y ponderación constitucional utilizados en la sentencia apelada y considera que si se interpretara que las inmunidades en general se encuentran previstas en los instrumentos internacionales, la norma emitida por el legislador sería totalmente superflua e irracional ya que no tendría ningún sentido que este dictara una norma alusiva a su equiparación para el caso que no hubiere disposiciones específicas.

Sostiene además que la sentencia es arbitraria por contener una incorrecta antojadiza e indirecta utilización de precedentes de la Corte Suprema para la interpretación del derecho federal en tanto se habría basado en fallos de este tribunal referidos a inmunidad de proceso y no a supuestos de inmunidad de arresto, y critica la remisión como herramienta de validación de la decisión a lo resuelto por la Cámara Electoral en el caso "Milman".

Con respecto a este caso en su momento la Cámara Electoral rechazo las inmunidades de los parlamentarios del Mercosur que sean electos al considerar que es un privilegio reconocido por la Constitución Nacional a los miembros del Poder Legislativo por lo que no pueden ser ampliados por ley. En la sentencia que fue dictada por unanimidad se entendió que las inmunidades no son garantías individuales sino propias de la función que la Constitución concedió de manera restrictiva a los legisladores nacionales. La Cámara Nacional Electoral revoco un fallo de la jueza María Serivini de Cubria quien

había rechazado el respectivo pedido de inconstitucionalidad promovido por el ex diputado Gerardo Milman, contra el artículo 16 de la ley 27.120 en el que otorga fueros no previstos por la Constitución a los miembros del Parlasur.

Dentro de la misma sentencia establece que de acuerdo al principio de igualdad (artículo 16) todos los habitantes son iguales ante la ley, solo cabe reconocer las inmunidades que la Constitución otorga a los integrantes de dicho poder en razón del cargo que desempeñan, no siendo pasibles de una interpretación extensiva, y agrega que frente al análisis o interpretación de un privilegio, inmunidad o prerrogativa, la regla complementaria de interpretación que debe utilizarse es la restrictiva y ello es así pues debe preservarse el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional. Las inmunidades lo son a los cargos que se invisten en representación del pueblo, no a las personas como tales. Las personas están cubiertas por esas inmunidades en tanto invisten y ejercen esos cargos en los poderes constitutivos. Dada la naturaleza de las inmunidades reconocidas por la Constitución Nacional para los miembros integrantes del Congreso resulta claro que las mismas no podrían extenderse por una ley linealmente a supuestos no previstos por los Constituyentes.

Por último la defensa sustenta que la sentencia apelada agravia a su defendida por cuanto la priva del ejercicio de sus derechos políticos en su calidad de parlamentaria del Mercosur, afecta el debido proceso legal, en tanto legitima su detención a pesar de la inmunidad de arresto que posee y coarta el derecho a la libertad personal que le asiste.

Por su parte, la Corte define su competencia para tomar este recurso basándose en que existe cuestión federal, que habilita la instancia extraordinaria toda vez que controvierte la interpretación de normas y principios constitucionales y de disposiciones de carácter federal, así como también la validez de una ley de esa naturaleza, y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a la constitucionalidad de la ley, y adversa al derecho que la apelante funda en aquellos.

Se refiere al artículo 14 inciso 1 y 3 de la ley 48. Tiene que ver justamente con la jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales y el artículo 14 citado establece que una vez radicado un juicio ante los tribunales de provincia, será sentenciado y fenecido en jurisdicción provincial, y solo podrán apelarse a la Corte Suprema las

sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales superiores en los siguientes casos:

1) Cuando en el pleito se haya puesto la validez de un tratado, de una ley del Congreso o de una autoridad ejercida en nombre de la Nación y la decisión haya sido contra su validez. 2) Cuando la validez de una ley decreto de autoridad de provincia se haya puesto en cuestión bajo la pretensión de ser repugnante a la Constitución Nacional, a los tratados o leyes del Congreso y la decisión haya sido a favor de la validez de la ley o autoridad de provincia. 3) Cuando la inteligencia de alguna clausula de la Constitución o ley del Congreso, o una comisión ejercida en nombre de la autoridad nacional haya sido cuestionada y la decisión sea contra la validez del título, derecho, privilegio o exención que se funda en dicha clausula, y sea materia de litigio.

Estas son las únicas cuestiones federales por las que se puede hacer reserva del recurso federal extraordinario. Es obvio señalar que muy difícilmente se presenten supuestos de esta naturaleza, lo que lleva a destacar el criterio de excepcionalidad de este recurso.

Desde la causa "Strada, Juan L." la Corte Suprema ha decidido que solo se concede el recurso extraordinario una vez agotadas todas las vías ordinarias y extraordinarias dentro del ordenamiento local. (Causa "Strada Juan L. c/ Ocupantes del perímetro ubicado entre las calles Dean Funes, Saavedra, Barra y Cullen).

Una vez aclarado esto respecto del artículo 14 inciso 1 y 3, citados en la sentencia de la Corte, la misma continua diciendo que si bien el rechazo de un planteo de nulidad no reviste en principio el carácter de sentencia definitiva en los términos del artículo 14 de la ley 48 cabe equipararlo a un pronunciamiento definitivo en atención a encontrarse en juego la inmunidad de arresto que la imputada invoca, en razón de su condición de parlamentaria electa del Mercosur con sustento en una norma federal y en tratados internacionales, ya que su tutela no podría hacerse efectiva en una oportunidad procesal posterior.

Continua con los argumentos que a los efectos dirigidos a obtener la declaración de invalidez de la orden de detención librada en su contra, la cuestión a examinar se circunscribe a decidir si Sala, en su condición de Parlamentaria electa del Mercosur, goza de inmunidad de arresto en virtud de los instrumentos internacionales de ese ámbito comunitario y del artículo 69 de la Constitución Nacional, en función de la ley 27.120,

respecto a la elección de Parlamentarios del Mercosur.

Corresponde señalar que de la interpretación literal de las normas comunitarias surge que en el ámbito del Mercosur y respecto de la relación de todos y cada uno de los Estados miembros con todos y cada uno de los parlamentarios, no se previó la inmunidad de arresto en los términos pretendidos. Dentro del texto mismo de dichas normas supranacionales surge que los parlamentarios del Parlasur, no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los Estados Parte del Mercosur, en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, por las opiniones y/o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

Esto surge claramente especificado en el artículo 12.2 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, aprobado por la ley 26.146 y el artículo 16 del Reglamento Interno del Parlamento del Mercosur. Es decir que el alcance de esa inmunidad de los parlamentarios en pie de igualdad y frente a la jurisdicción de todos los Estados parte, fue delineado con el límite que da cuenta el artículo 12.2 de su Protocolo Constitutivo (por las opiniones o discursos o votos emitidos en el ejercicio de sus respectivas funciones) o también por razones materiales (juzgamiento civil o penal) y temporales (en todo momento, como así también durante y después de su respectivo mandato).

Por otra parte las prerrogativas e inmunidades de todos y cada uno de los parlamentarios comunitarios en su relación con el Estado Sede, donde se desarrolla la actividad parlamentaria, fueron objeto de distinta regulación en las normas comunitarias, dotándolas en este caso de mayor alcance.

El propio Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur previo que en el Acuerdo Sede, que el Mercosur firmara con la Republica Oriental del Uruguay, se definirían las normas relativas a los privilegios, las inmunidades y las exenciones del Parlamento, de los Parlamentarios y demás funcionarios, de acuerdo a las normas del derecho internacional vigente. Precisamente de las normas comunitarias aplicables, surge que cuando el Mercosur quiso asignarles inmunidad de arresto a sus legisladores, así lo hizo bajo la categoría de prerrogativas y como variante de inviolabilidad personal, al dotarlos a ellas en el cambio natural, donde sesionarían, ósea en Uruguay (artículo 10.1 y 11 A del Acuerdo Sede). Todo esto permite sostener que la inmunidad de arresto fue regulada en

los instrumentos internacionales que diseñaron el Parlamento del Mercosur, exclusivamente respecto de los legisladores comunitarios en su relación con el Estado Sede del Parlamento, es decir el territorio de la Republica Oriental del Uruguay.

También en las normas comunitarias prevén que los desplazamientos de los miembros del Parlamento para comparecer a su lugar de reunión y de allí regresar, a efectos del ejercicio de sus funciones, no pueden ser limitados por restricciones legales ni administrativas. Esta prerrogativa es conocida o comúnmente llamada libertad de circulación o libertad de desplazamiento de los Parlamentarios de organismos regionales, y esta estipulada dentro del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, y su Reglamento Interno y tampoco se advierte que se haya visto afectada en el caso de la parlamentaria.

Aclara la Corte que en este caso se trata de la detención que fuera ordenada con fecha 26 de enero de 2016 de una parlamentaria electa (en los comicios del 25 de octubre de 2015 donde triunfara la coalición Cambiemos, liderada por Mauricio Macri, claramente de signo contrario al de la parlamentaria electa) y que fue convocada el 15 de febrero de 2016 para la sesión del 14 de marzo de 2016, por el presidente pro tempore del cuerpo regional.

Es decir, que el Parlamento del Mercosur cito a sesiones a una parlamentaria electa que ya se encontraba previamente detenida en el marco de un proceso penal, cuyo objeto resulta por completo ajeno a su labor parlamentaria, y cuyas credenciales aun no habían sido ratificadas.

De todos modos al ser el arresto una medida de cautela personal, dirigida a salvaguardar la buena marcha del juzgamiento penal, en tanto y en cuanto, al momento de tener lugar, no afecta ninguna inmunidad, prerrogativa o exención (supuestos que no se verifica en el presente caso según la Corte) tampoco podría ser alcanzada por las restricciones legales a las que alude la garantía de libertad de circulación o libertad de desplazamiento. Ello es así porque de lo contrario se estaría ampliando el alcance de la inmunidad del párrafo dos, introduciendo una inmunidad de arresto no prevista que podría frustrar la eficacia de un procedimiento penal no alcanzado por la inmunidad.

La conclusión alcanzada a través del examen sistemático de las normas comunitarias,

coincide con lo decidido por la Corte de Justicia de la Comunidad Europea, en el caso "Ashley Neil Mote" del 15 de octubre de 2008. Este caso es verdaderamente emblemático, si bien no se debatía la relación entre inmunidad de arresto y libertad de circulación o desplazamiento, sino entre inmunidad de jurisdicción y esta última, lo cierto es que la argumentación es enteramente aplicable ya que conduce a rechazar que por vía de una prerrogativa se amplíe ilegítimamente el alcance de una inmunidad. Por eso es muy interesante adentrarnos en un moderado conocimiento del caso "Ashley N Mote" ciudadano del Reino Unido, que tuvo diversas ayudas del Estado entre 1996 y 2002.

Se iniciaron actuaciones penales en su contra a partir de noviembre de 2003 debido a que dichas ayudas o subsidios fueron recibidas a través de declaraciones falsas. Fue citado en 2004 e iniciado su enjuiciamiento en 2004. En junio de 2004 el demandado solicitó la suspensión del procedimiento penal, invocando los privilegios e inmunidades de los que disfrutaba ya que en junio de 2004 fue electo miembro del Parlamento Europeo. La Corte ordenó la suspensión del procedimiento ya que consideró que se obstruía la libertad de desplazamiento de los miembros del Parlamento Europeo y vulneraba los Protocolos. El Parlamento sesionó al respecto y resolvió suspender la inmunidad del señor Mote y ordenó remitir la decisión a la autoridad competente. Ante esto se reanudaron las actuaciones judiciales correspondientes y se lo condenó a la pena de nueve meses de prisión y privación de libertad. Por supuesto que el tribunal decidió desestimar el recurso presentado por Ashley Neil Mote y a su vez cargar con las propias costas y las del mismo Parlamento.

Continuando con el análisis de la resolución de la Corte, establece que más allá de la controversia que pudiera suscitar la procedencia de las inmunidades en el caso de los parlamentarios electos que no asumieran el cargo, ello atendiendo al tenor de lo previsto en el artículo 10 del Protocolo Constitutivo, y del artículo 12 del Reglamento Interno, lo cierto es que resulta innecesario la dilucidación de este punto, ya que a partir del contenido expreso de los instrumentos comunitarios mencionados, corresponde descartar que Milagro Sala goce de inmunidad de arresto pretendida, o que haya habido afectación a su libertad de circulación o de desplazamiento en los términos analizados con clara similitud y referencia al comentado caso Mote.

Teniendo en cuenta que la recurrente no rebate que las normas comunitarias no le confieren expresamente la inmunidad de arresto perseguida, sino que su argumentación parte de esta premisa para invocar el artículo 16 de la ley 27.120, al que considera complementario de la Constitución Nacional y los tratados internacionales establecidos en el ámbito del Mercosur y del que si surgiría según su interpretación dicha inmunidad. En tal sentido cabe recordar que la norma en cuestión dispone que todo lo que no estuviese previsto por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur o no se regulara específicamente por los organismos competentes, los parlamentarios del Mercosur en representación de la ciudadanía Argentina serán asimilados en el derecho interno a los diputados nacionales. Serán aplicables a su respecto siempre que no hubiere disposición específica, las disposiciones que regulan la condición de aquellos en cuanto a inmunidades parlamentarias. Debe partirse de la premisa de que, de acuerdo con nuestro diseño Constitucional, las inmunidades de proceso y de arresto son excepcionales y no pueden extenderse a supuestos que no fueran previstos en la Constitución Nacional.

Tomando como precedente el fallo "Alem", el tribunal ha explicitado los propósitos que explican la razón por la cual se estableció la inmunidad de arresto teniendo en cuenta que no se ha buscado garantizar a los miembros del Congreso con una inmunidad que tenga objetos personales ni por razones del individuo mismo a quien hace inmune, son altos fines políticos lo que ha propuesto y se ha considerado esencial esa inmunidad, es precisamente para asegurar no solo la independencia de los poderes públicos entre sí, sino la existencia misma de las autoridades creadas por la Constitución. En el fallo "Alem" la Corte resolvió revocar la sentencia apelada en el contexto de un estado de sitio declarando que las inmunidades constitucionales del senador electo Dr. Leandro N. Alem, no están limitadas por el citado estado de sitio y que debía otorgársele la libertad ya que así correspondía, porque no eran facultad constitucional del Presidente de la Republica durante el estado de sitio arrestar a los miembros del Congreso de la Nación. Considerando que la inmunidad de arresto se rige en una clara excepción al principio republicano según el cual todos los ciudadanos son iguales ante la ley (artículo 16 de la Constitución Nacional) esta excepción es admisible únicamente en razón de la necesidad de garantizar el funcionamiento de los poderes del Estado que emanan de la segunda parte de la ley fundamental.

Para ello, debe destacarse que el legislador pueda conferirles inmunidad de arresto a autoridades distintas a las establecidas en la Constitución Nacional y con relación a otras facultades y deberes que no sean las que expresamente les confiere. Asimismo esto no afecta la facultad del poder legislativo de reglamentar aquellos supuestos de inmunidades que surgen de la Constitución, siempre que lo haga en la medida de sus competencia de acuerdo al artículo 75 inciso 32 de la misma Constitución, y dentro de los límites señalados por la ley Suprema en el artículo 28.

Tampoco afecta la existencia de otras inmunidades cuyos fundamentos residen en normas de derecho internacional, o en las autonomías provinciales reconocidas por ella misma.

Concluyendo que el legislador no estaba constitucionalmente habilitado para otorgarle a los parlamentarios del Parlasur las inmunidades que la Constitución Nacional les confiere a los diputados y senadores. Por ello declara admisible el recurso extraordinario y confirma la sentencia apelada en cuanto declaro la inconstitucionalidad del artículo 16 de la ley 27.120.

Firmaron la resolución: Ricardo Lorenzetti, Helena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda, Horacio Rosatti, y Carlos Rosenkrantz.

Capítulo 4: Conclusiones y continuidad del caso.

Nos preguntábamos al principio del presente trabajo en la introducción respecto a que el Parlamento del Mercosur en sus comienzos reflejó cierta tensión respecto a que siendo un órgano creado a los efectos de otorgarle representatividad a los ciudadanos del proceso de integración, sus miembros no eran elegidos de manera directa por la población.

Posteriormente la discusión se traslado entorno a los sistemas electorales determinados para la elección de los Parlamentarios, tanto como la demora en que los Estados Parte incurrían en la elección de los mismos.

Una vez elegidos los parlamentarios por el voto directo, las criticas aparecieron entorno a

las atribuciones, o mejor dicho, a la falta de ellas. La cuestión se centro ante la necesidad de contar con un órgano compuesto por parlamentarios, pero en rigor de verdad no ostentan facultades legislativas. En este trabajo específicamente el debate gira entorno a los fueros parlamentarios de los legisladores electos.

¿Son asimilables a los establecidos para legisladores locales? ¿La legislación local ha ido más allá de lo establecido en la normativa referente al Mercosur?

En el fallo largamente analizado en el presente trabajo la Corte Suprema, en el fallo "Sala, Milagro Amalia Ángela y otros s/ asociación ilícita, fraude a la administración pública, y extorsión., en diciembre de 2017 se expidió sobre el alcance de los fueros parlamentarios del Mercosur.

¿Ha sido en desmedro de la estructura jurídica del Mercosur o limito la interpretación del alcance de los fueros a los fines de evitar que el Parlamento del Mercosur sea una vía de escape a la justicia local?

Este fallo de la Corte suprema, ¿fortalece o debilita al Mercosur?

Es buen momento aquí para hacer referencia a las diversas tesis dualistas y monistas. Estas son grandes grupos de teorías que se han enfrentado durante gran parte del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, en orden a explicar la relación entre el derecho internacional público y el derecho internacional interno.

Convengamos que el tema de la jerarquía que detentan los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico argentino y los importantes cambios operados en esta materia a partir de la última reforma constitucional de 1994.

Luego de esto surgieron un sin número de fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que permiten sostener con bases solidas y poco refutables la supremacía del Derecho Internacional por sobre nuestro orden interno.

La tesis dualista plantea la separación e independencia entre ambos ordenamientos, mientras que la tesis monista sostiene que el Derecho Internacional y el Derecho Interno

forman un solo ordenamiento jurídico.

Para el dualismo entre quienes encontramos como máximos exponentes a Hans Triepel en el año 1899, en la doctrina Alemana y a Dionisio Anziotti en 1905, en la doctrina Italiana, el Derecho Internacional y el Derecho Interno se presentan como dos ordenamientos jurídicos distintos, separados e independientes, basado en que presentan distintos fundamentos, distintos sujetos destinatarios de sus normas y porque distintos son los órdenes de relaciones que generan.

Según Triepel, el Derecho Interno tiene como fundamento la voluntad de un solo Estado, quien en forma unilateral organiza su sistema jurídico-político y estructura su propio ordenamiento, en cambio el Derecho Internacional Público encuentra su fundamento en la voluntad común de los Estados, en la unión de estos sujetos en orden a satisfacer intereses comunes.

En cuanto a los sujetos destinatarios en el derecho interno, serian los individuos, mientras que en el Derecho Internacional Público, los Estados.

De allí, que se dé un diferente orden de relación, en el Derecho Internacional Público al tratarse de un ordenamiento que regula principalmente relaciones entre Estados, la relación es horizontal, de coordinación dado el carácter de soberanos que deben tener los Estados, no pudiéndose concebir (en un principio) el poder de uno sobre el otro.

En cambio en el orden interno, la relación seria de carácter vertical, no de coordinación, sino de subordinación entre el Estado que impone las normas y el individuo destinatario de las mismas, y en definitiva obligado al cumplimiento de las mismas.

Por ultimo sostiene el dualismo que para que la norma de fuente internacional, por ejemplo las emanadas de un tratado internacional, pueda ser invocada y aplicada en el orden interno, será necesario por parte del Estado la realización de un acto de recepción o incorporación que modifique su naturaleza. Exige una especie de reglamentación interna, es decir una ley interna aunque la misma reproduzca el contenido del tratado. En ese caso el individuo, como súbdito del Estado, se le estaría aplicando una ley interna, aunque sea una simple repetición de lo resuelto en el tratado mismo.

Por su parte, el monismo, entre cuyos máximos exponentes encontramos a Hans Kelsen en 1920, seguido entre otros por Alfred Verdross en 1923 y George Schelle en 1932, sostiene que el Derecho Internacional y los ordenamientos internos forman parte de un mismo sistema jurídico universal.

Aunque estas posturas luego admitan variantes en cuanto se representan la posibilidad de que una norma de Derecho Internacional Público pueda entrar en colisión con una norma de derecho interno.

Allí tenemos el monismo absoluto, que sostiene la primacía del Derecho Internacional por sobre el Interno, y el monismo atenuado o moderado, que sostiene que el derecho interno puede tener primacía en caso de haber una ley contraria al derecho internacional público, aunque esta careciera de validez en el ámbito internacional, ya que recordemos que en ese ámbito siempre tiene supremacía el Internacional.

En nuestra jurisprudencia Nacional, más allá del problema de la separación o no entre ambos ordenamientos, el verdadero problema a resolver es si en caso de conflicto, las normas del Derecho Internacional Público, prevalecen sobre las de Derecho Interno, por el solo hecho de la supremacía de la jerarquía normativa.

Esta separación entre dualistas y monistas fue resuelta a través de la reforma constitucional de 1994, en donde se deja en claro la jerarquía que ostentan los tratados internacionales dentro del ordenamiento interno. De esta manera podemos concluir que nuestra Constitución Nacional actual se encuadra definitivamente en la postura monista al optar por la directa aplicación de las normas internacionales en el ámbito interno, ya que taxativamente dispone que dichas normas no deberán ser incorporadas al derecho interno, a través de una ley que las recepte, sino que ellas mismas son fuente autónoma de derecho interno, junto con la Constitución y las leyes de la Nación.

En definitiva podemos inferir que el fallo gira en torno a una cuestión de jerarquía de las normas, donde se deja con claridad manifiesta la primacía de la normativa del Mercosur por sobre la legislación Nacional, de acuerdo a las normas del Derecho Internacional. En Argentina, a partir de 2015 con la elección de los parlamentarios del Mercosur, la polémica se traslado hacia la cuestión de los fueros parlamentarios, objetivo troncal de

este trabajo.

Cuando en diciembre de 2014 Argentina dicta la ley N° 27.120 para regular todo lo concerniente a la elección de parlamentarios del Mercosur en territorio argentino, además del sistema electoral a utilizar.

En las elecciones, el texto normativo contiene la asignación a los parlamentarios del Mercosur de las mismas inmunidades de expresión y de arresto, que los legisladores locales.

En el artículo 16 de la ley 27.120 se dispone que, en todo lo que no estuviese previsto por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, en representación de la ciudadanía argentina, será asimilado en el derecho interno a los diputados nacionales. Serán aplicables a su respecto siempre que no hubiera disposición específica, las disposiciones que regulan la condición de aquellas en cuanto a inmunidades parlamentarias.

La legislación Argentina en materia de regulación de inmunidades de los parlamentarios del Mercosur, ha sido más allá de lo estipulado en la normativa regional.

El propio Protocolo Constitutivo del Mercosur en su artículo 12,2, como el reglamento Interno del Parlamento del Mercosur en su artículo 16, expresan que los parlamentarios mercosureños no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los Estados Parte del Mercosur, en ningún momento, ni durante, ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

El alcance de la inmunidad brindada a los legisladores es claro y bien circunscripto a las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

La inmunidad de arresto fue prevista en los artículos 12,2 y 21 del Protocolo Constitutivo del Mercosur, y en el artículo 14 del Reglamento Interno del Parlamento del Mercosur, con exclusividad respecto a los parlamentarios en su relación con el Estado Sede del Parlamento, es decir, dentro del territorio de la Republica Oriental del Uruguay.

La normativa mercosureña no contempla la inmunidad de arresto genérica sobre los

parlamentarios. Solo pueden ser arrestados si cometen un delito que no este estrictamente vinculado con opiniones brindadas en el ejercicio de su labor especifica.

Llevado al caso de Milagro Sala, podemos decir que fue electa parlamentaria del Mercosur en octubre de 2015. Su detención fue ordenada el 26 de enero de 2016, mientras que el Parlamento del Mercosur tenía programada su primera sesión del año para el 14 de marzo de 2016, de forma tal que fue citada a una sesión del Parlamento estando previamente detenida por una causa ajena a su labor como legisladora parlamentaria.

Recordemos que la normativa mercosureña ha limitado los fueros al ámbito de las opiniones o votos emitidos en el ejercicio de la labro legislativa, por lo tanto, se puede inferir claramente que su detención es absolutamente ajena a su rol como legisladora mercosureña.

De modo tal que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que corresponde que la parlamentaria goce de inmunidad de arresto o que haya habido una afectación a su libertad de circulación o desplazamiento. Asimismo, el máximo tribunal ha sostenido que la inmunidad de arresto comprende una excepción al principio de igualdad ante la ley, excepción que solo es tolerable con el objeto de garantizar el funcionamiento de los poderes del Estado que la propia Constitución Nacional estipula en su segunda parte. De ahí surge la imperiosa necesidad de impedirles a los legisladores que les concedan inmunidad de arresto a autoridades distintas a las establecidas en la Constitución Nacional.

La corte concluye que el legislador no estaba constitucionalmente habilitado para otorgarle a los parlamentarios del Parlasur las inmunidades que la Constitución Nacional les confiere a los diputados nacionales.

Mas allá que la Corte Suprema declarara inconstitucional el referido artículo 16 de la ley 27.120, podemos inferir que la norma es inconstitucional tanto desde un punto de vista regional, como local. Desde la dimensión regional la norma contradice y extiende más allá de lo establecido por la normativa mercosureña, en particular el referido artículo 12,2 del Protocolo Constitutivo del Mercosur y del artículo 14 del Reglamento Interno del

Parlamento del Mercosur.

Como la misma Constitución Nacional lo establece en los artículos 27 y 75 inciso 22, la normativa internacional (en este caso la del Mercosur) se ubica por encima de la legislación local una vez asegurados los principios constitucionales.

Desde el punto de vista local, la ley 27.120 también es inconstitucional desde el momento que extiende fueros, alterando el principio de igualdad de las personas, a funcionarios que la Constitución Nacional no contempla.

De materializarse esa extensión de fueros, estaríamos en presencia de una reforma constitucional sin el cumplimiento del procedimiento de reforma requerido en su propio artículo 30.

De esta forma podemos concluir que el fallo de la Corte Suprema fortalece claramente el proceso de integración regional mercosureño. Y por lo tanto, intenta evitar que la única institución que ostenta representatividad popular se vea utilizada por aquellos políticos que previendo una sentencia judicial en su contra, encuentren en el Parlamento del Mercosur, una vía de escape a la justicia local.

Bibliografía

Leyes:

Constitución Nacional. Artículos: 16 - 68 - 69 - 70 - 75 inciso 24, 32, y 124 - 124.

Ley 27.120 del 2015.

Ley 25.230 del 2000.

Ley 48: artículo 14 incisos 1 y 3.

Libros:

"Manual de Derecho Comunitario" de Alejandro Freeland López Lecube.

"Manual De Derecho de la Integración" de González Flavio y Soto Alfredo. Año 2016.

Tratados Internacionales:

Acta de Buenos Aires de 1991.

Tratado de Asunción de 1991.

Protocolo de Ouro Preto de 1994.

Protocolo de Ushuaia de 1998.

Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático de 1996.

Protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos del 2005.

Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur del 2006.

Programa de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina
(PICE/PICAB)

Acta de Alvorada de 1988.

Fallos:

"VARELA CID, Eduardo y GIRELLA, Juan José s/recurso de casación".

“Cavallo, Domingo F. y otros s/ sobreseimiento”.

"Héctor Conte Grand v. Marcelo Zunino".

“MILMAN, Gerardo Fabián c/EN-PEN s/proceso desconocimiento – respecto del artículo 16 de la ley 27.120”.

"Juan Luis Strada c/ Ocupantes del perímetro ubicado entre las calles Deán Funes, Saavedra, Barra y Cullen".

"Ashley Neil Mote vs. Parlamento Europeo".

"Leandro N. Alem".

Mail de reserva el tema del trabajo:

Solicitud:

De: Agustin Guzman

Enviado: jueves, 31 de octubre de 2019 15:10

Para: marilina.miceli@uai.edu.ar <marilina.miceli@uai.edu.ar>

Asunto: Reserva de tema de tesis

Buenas tardes Doctora, soy Agustín Guzmán, alumno de Abogacía.

Le enviaba este mail para poder hacer la reserva de mi tema de tesis, el mismo es "Los fueros de los parlamentos del Mercosur a la jerarquización del Derecho".

Junto con el tutor Martín Lorences, profesor de Derecho de la Integración.

Si existe otro requisito para poder reservar el tema de tesis le pido que me lo informe para poder cumplirlo.

Muchas gracias, Saludos.

Respuesta:

Marilina.Miceli@UAI.edu.ar

Mar 12/11/2019 10:23

Para: Usted

CC: Viviana.Cespedes@UAI.edu.ar

Tema registrado. Atte

Dra. Marilina Andrea Miceli

Secretaria Técnica de la Facultad de Derecho y Cs. Políticas y Directora de la carrera de Martillero público, Corredor y Administrador de consorcios

Carta de aceptación de tutoría:

Por medio de la presente me dirijo ante las autoridades de la Universidad Abierta Interamericana con el fin de ponerlos en conocimiento de que acepto la Tutoría del alumno **Agustín Guzmán, legajo numero 78303 de la carrera de Abogacía - Plan J104**, con el siguiente tema:

"Los fueros de los parlamentarios del Mercosur a la jerarquización del Derecho".

Atte.



Prof. Martin Lorences

Nota de supervisión del Trabajo Final:

Por medio de la presente, me dirijo ante las autoridades de la Universidad Abierta Interamericana con el fin de ponerlos en conocimiento de que supervise la elaboración del trabajo final realizado por el alumno **Agustín Guzmán, legajo numero 78303 de la carrera de Abogacía - Plan J104** de la carrera de Abogacía, con el siguiente tema:

"Los fueros de los parlamentarios del Mercosur a la jerarquización del Derecho".

Atte.



Prof. Martin Lorences

