



## PARLAMENTARIOS DEL MERCOSUR: CONTEXTO Y REGULACIÓN SUPRANACIONAL. INCIDENCIA EN LA NORMATIVA ELECTORAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

### PARLIAMENTARIES OF MERCOSUR: CONTEXT AND SUPRANATIONAL REGULATION. INCIDENCE IN THE ELECTORAL NORMS OF THE ARGENTINE REPUBLIC.

GERARDO ANDRÉS BECERRA CÓRDOBA<sup>i</sup>

Fecha de Recepción: 24/04/2018 | Fecha de Aprobación: 27/06/2018

**Resumen:** Con fecha 29 de diciembre de 2014, el Congreso Argentino sancionó la Ley N° 27.120 referida a la elección de Parlamentarios del Mercosur, dando cumplimiento a lo dispuesto por el organismo regional en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, realizando importantes modificaciones a normas electorales específicas de nuestro país tales como el Código Electoral Nacional, la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, y la Ley de Elecciones Primarias (PASO), a los fines de adecuar los procesos electorales ya vigentes a éstos nuevos cargos electivos de trascendencia supranacional. En el presente trabajo, abordaremos los aspectos más importantes de estas modificaciones, la naturaleza de estos nuevos cargos electivos y del cuerpo legislativo comunitario que conforman, su historia, integración actual, el valor normativo de sus disposiciones, y el sistema de elección de parlamentarios en Argentina. Trataremos en forma específica las modificaciones ya mencionadas a la legislación electoral local respecto a los candidatos a parlamentarios, su elección, la interrelación de las campañas electorales existiendo otros cargos en juego en una misma elección, y finalmente los fueros y el control judicial de estos nuevos cargos electivos transnacionales, teniendo en cuenta siempre que *el derecho electoral no se reduce al ámbito de las normas, sino que abarca muchos más aspectos de la vida política de un país, de una región y del mundo.*

#### Palabras Clave:

*Supranormatividad.  
Transnormatividad.  
Estado.  
Democracia.  
Derecho.  
Parlamento.*

<sup>i</sup> Abogado (UNC). Oficial Mayor de la Secretaría Electoral del Juzgado Federal N° 1 de Córdoba (PJM). Cursante de la Especialización en Administración Pública Provincial y Municipal del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

**Abstract:** On December 29, 2014, the Argentine Congress enacted Law No. 27.120 regarding the election of Parliamentarians of Mercosur, in compliance with the provisions of the regional body in the Protocol Establishing the Mercosur Parliament, making important changes to specific electoral norms of our country such as the National Electoral Code, the Political Parties Financing Law, and the Primary Elections Act (PASO), in order to adapt the electoral processes already in effect to these new elective offices of supranational importance. In the present work, we will address the most important aspects of these modifications, the nature of these new elective offices and the community legislative body that they make up, their history, current integration, the normative value of their provisions, and the system of election of parliamentarians in Argentina. We will deal specifically with the aforementioned modifications to the local electoral legislation regarding the candidates for parliamentarians, their election, the interrelation of the electoral campaigns, other charges at stake in the same election, and finally the special legal status and the judicial control of these new ones transnational elective positions, always taking into account that *the electoral law is not reduced to the scope of the rules, but covers many more aspects of the political life of a country, a region and the world.*

**Keywords:**  
*Supranormativity.*  
*Transnormativity.*  
*State.*  
*Democracy.*  
*Law.*  
*Parliament.*

### **Estrategia metodológica utilizada**

En línea con el Dossier temático de la revista APyS del número correspondiente a julio-diciembre de 2018 “Supranormatividad / Transnormatividad en el Estado Democrático de Derecho”, el planteamiento del problema de investigación se establece, por un lado, en torno a la creación del Parlamento del Mercosur por parte de dicho organismo regional como cuerpo representativo supranormativo, y por otro lado, en relación a la composición de sus integrantes, distribución de las bancas, y los procedimientos electivos locales legislados o recepcionados por la República Argentina. A partir de allí, se realiza una descripción exhaustiva del caso, con estudio y citas de antecedentes, teniendo como objetivo particularmente la comprensión de los mecanismos regionales y locales por los cuales se instauró y funciona este particular órgano de representatividad democrática supranacional, a los fines de realizar una contribución concreta a dicho campo de estudio.

### **Contexto institucional: el MERCOSUR y sus órganos. Antecedentes del Parlamento del Mercosur.**

El *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)* es un proceso de integración regional creado inicialmente entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, mediante el “*Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común*”, celebrado el 15 de agosto de 1991, al cual en fases posteriores se incorporaron Venezuela y Bolivia, con el objetivo principal de propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional, siendo un proceso abierto y dinámico<sup>1</sup>.

Entre los postulados del Tratado de Asunción, aprobado por la República Argentina mediante Ley N° 23.981, se hace mención a que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales de los países que suscriben, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social; tiene en cuenta también la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países, y finalmente reafirma la voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos, con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos.

En concordancia con los postulados expresados en el Tratado, expresa la página web oficial del bloque regional que:

*“desde sus inicios el MERCOSUR ha promovido como pilares fundamentales de la integración los principios de Democracia y de Desarrollo Económico, impulsando una integración con rostro humano. En línea con estos principios, se han sumado diferentes acuerdos en materia migratoria, laboral, cultural, social, entre tantos otros a destacar, los que resultan de suma importancia para sus habitantes”<sup>2</sup>.*

No obstante ello, existen numerosas posturas y visiones críticas al bloque regional, al cual algunos autores lo catalogan como una débil unión entre Argentina y Brasil -que a priori serían los países más fuertes de la región- en la cual ambos llevarían a cabo acciones y estrategias de naturaleza económica que favorezcan a sus intereses sin fagocitarse, y que por ello estará siempre en crisis.

Esta naturaleza débil y crítica del Mercosur que mencionamos, según el autor Roberto A. Miranda “se relaciona con dos problemas bastante complejos por la magnitud estructural de los mismos, nos referimos a “las asimetrías económicas entre los cuatro socios y el bajo nivel de comercio intra-regional” (Grandi y Schutt, 1997)<sup>3</sup>. En éste sentido, expresa Luis Schenoni:

*“El Mercosur creció para convertirse en lo que algunos especialistas llamaron una “unión aduanera imperfecta”, una malformación única en su especie. Desde entonces, este engendro ha vivido completamente paralizado en su silla de ruedas.” (...) “le enseñaron que a pesar de llamarse “mercado” sus objetivos no eran económicos sino sociales. Que no era liberal, sino popular.” (...) “Esta historia, cuyo final aún puede terminar en comedia o tragedia, tomó un giro inesperado cuando los padres del Mercosur (los presidentes liberales de Argentina y Brasil) volvieron a casa este 2016. Con 25 años, el joven está sumergido en una gran crisis de identidad. Está lleno de ideas (y funcionarios, parlamentarios, etcéteras) que le fueron inculcadas desde que era un niño, pero en el fondo sabe que su destino es ser un mercado común ¿O acaso no es ese su nombre?”<sup>4</sup>.*

En este contexto institucional y político surge y se desarrolla el MERCOSUR, el cual si bien tiene como principal fuente de inspiración las relaciones económicas y comerciales entre las partes, también vemos que es la consecuencia fáctica de una decisión política, y por lo tanto es un proceso político central. En este sentido es posible percibir un conjunto de problemas, temas o cuestiones no económicas que merece ser discutido y evaluado tanto en términos políticos como académicos<sup>5</sup>. Profundiza éste último concepto la autora Mónica Hirst, expresando que:

*“es ahora posible vislumbrar la dimensión política del proceso de formación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La diversificación de intereses y actores, sumada al manejo de un número creciente de desafíos, han dado a esta iniciativa un perfil propio en la agenda política, doméstica e internacional, de sus países miembros”<sup>6</sup>.*

Entre aquellas cuestiones no económicas que requieren atención, además de algunas de las expresadas en los postulados del Tratado de Asunción y las inquietudes de índole político planteadas por los diversos autores, encontramos al tema de su composición e integración institucional, que fue establecido por el Protocolo de Ouro Preto, aprobado en Argentina por Ley Nro. 24.560, el cual determinó que la estructura

institucional del MERCOSUR estaría compuesta de los siguientes órganos: I- El Consejo del Mercado Común (CMC); II- El Grupo Mercado Común (GMC); III- La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); IV- La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); V- El Foro Consultivo Económico-Social (FCES), y VI- La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), cada uno con sus atribuciones específicas y su sistema de adopción de decisiones, de conformidad a lo preceptuado en el art. 18 del Tratado de Asunción.

En este contexto, el órgano denominado *Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)*, se instituyó como órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur, y significa el *antecedente inmediato del Parlamento del Mercosur*. Sus integrantes eran designados por los respectivos Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos, y debía procurar acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur<sup>7</sup>.

### **El Parlamento del MERSOCUR: Su Protocolo Constitutivo. Integración y competencia.**

Una vez constituida y puesta en funcionamiento, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) cumplió el rol de ser el brazo parlamentario del organismo regional durante doce años. Posteriormente, con los avances del proceso de integración, se hizo patente la necesidad de una mayor participación de los Legislativos Nacionales<sup>8</sup>.

Fue entonces que en el año 2004 se firmó una decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) dando autonomía a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) para redactar el *Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR*, lo que significaba que el protocolo que dio nacimiento a dicho parlamento sería redactado por los propios representantes de los cuerpos legislativos de cada uno de los países integrantes del bloque.

Finalmente, el 9 de diciembre de 2005 el Consejo del Mercado Común (CMC), mediante Decreto 23/05, decidió aprobar el *"Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur"*, dejando expreso en el Art. 3 del Decreto que tal decisión no necesitaba ser incorporada a los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte<sup>9</sup>, lo que explicaría que la Argentina no haya tenido la necesidad de sancionar una ley que apruebe el Protocolo.

El mencionado Protocolo, dispone que el Parlamento del Mercosur sustituirá a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y manifiesta entre sus postulados que:

*"la instalación del Parlamento del MERCOSUR, con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes, significará 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, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas"*<sup>10</sup>

y a su vez, en su Art. 1 establece que *"El Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del presente Protocolo"*.

A partir de allí, los estados parte del bloque regional empezaron un *proceso interno de adecuación normativa, política y electoral*, a los fines de cumplir con lo acordado en el Protocolo Constitutivo en relación a la elección de los Parlamentarios del Mercosur. Así, por ejemplo, en 2007 Paraguay aprobó la Ley Nacional para las elecciones directas de Parlamentarios del MERCOSUR, y por su parte, el Congreso Argentino en 2014, aprobó la Ley N° 27.120 para la elección directa de los Parlamentarios, conforme al criterio de representación ciudadana, celebrándose en octubre de 2015 las elecciones directas donde fueron electos los 43 Parlamentarios correspondientes a éste país.

Conforme lo señala el Dr. Jorge Reinaldo Vanossi, el cuerpo legislativo supranacional existe y funciona, habiendo celebrado 34 sesiones ordinarias y 10 extraordinarias, pese a la dificultad para formar quórum a

causa de que gran parte de sus componentes deben cumplir dobles funciones por ser al mismo tiempo parlamentarios nacionales. Así será hasta que la totalidad de los diputados sea elegida en votación directa, lo que dará por superado lo que algunos observadores han denominado "un déficit democrático"<sup>11</sup>.

A partir de las elecciones directas que celebre oportunamente cada miembro pleno del bloque, el organismo tendrá la siguiente composición parlamentaria: Argentina 43; Brasil 75; Paraguay 18; Uruguay 18 y Venezuela 33.

Haciendo un paralelismo con Europa, Vanossi menciona que el Parlamento de la unión económica y política de dicho continente (UE) se constituyó a posteriori y por etapas: comenzó por elección indirecta y mucho tiempo después se transformó en votación directa de los pueblos de los países que hoy componen la Unión Europea<sup>12</sup>, por lo que se podría inferir que el Parlamento del Mercosur iría por buen camino, pero también es cierto que el desarrollo de la dimensión parlamentaria del bloque regional se encuentra íntimamente vinculado con los avatares de la esfera política doméstica de cada país, lo que ha signado los primeros años de vida del ParlaSur derivando tanto en oportunidades para su desarrollo como en situaciones de parálisis<sup>13</sup>. Respecto a la *competencia, sus potestades y atribuciones* se encuentran establecidas en el Art. 4 del Protocolo Constitutivo, por medio de 22 apartados, de los cuáles surge que el órgano legislativo del Mercosur tiene al día de hoy funciones declarativas y propositivas más que legislativas, así lo señala Vanossial decir que:

*"El Parlasur no sanciona leyes, pero tiene potestades que incluyen entre otras la emisión de dictámenes, recomendaciones, declaraciones y el envío a los Estados miembros de proyectos e iniciativas que se distribuyen entre diez comisiones, ya en funcionamiento. También puede convocar a los funcionarios de los Estados partes. Por lo tanto, y en esta primera etapa, es básicamente un cuerpo propositivo, que en la medida de su crecimiento llegará a transformarse en un órgano legislativo de efectos obligatorios"*<sup>14</sup>.

#### **La recepción Legislativa en la Argentina: Ley N° 27.120. Formación y Sanción.**

De conformidad a la *normativa y principios supranacionales* dispuestos por el bloque regional desarrollados precedentemente, el Congreso Argentino sancionó la Ley N° 27.120 (B.O. 08/01/2015), regulando la elección de Parlamentarios del Mercosur, realizando importantes modificaciones a normas electorales específicas de nuestro país tales como el Código Electoral Nacional, la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, y la Ley de Elecciones Primarias (PASO), a los fines de adecuar los procesos electorales ya vigentes a éstos nuevos cargos electivos de trascendencia supranacional.

De esta forma, la Nación Argentina determinó todos los aspectos internos para la elección de los parlamentarios del MERCOSUR de conformidad a lo dispuesto por el Art. 1 del Protocolo Constitutivo, estableciendo la forma de oficialización de candidatos a Parlamentarios del Mercosur, el Sistema Electoral para su elección, la fecha de comicios, los aportes de campaña, el mecanismo para las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), y la competencia para la resolución de cuestiones que se susciten respecto de la elección y mandato de los parlamentarios del Mercosur.

Para llegar a ese fin, no se transitó un camino fácil, según los autores Natalia del Cogliano y Javier Tejerizo:

*"la labor legislativa sobre el tema ha sido profusa. Entre 2008 y 2014 unos 30 proyectos de ley para definir el sistema electoral para el PARLASUR fueron presentados en el Congreso: 14 por el oficialismo (FpV) y 16 por la variopinta oposición. Entre los primeros, los de los diputados Larroque et al. y Landau fueron considerados en el plenario de comisiones de diputados del 3 de diciembre, el segundo de los cuales obtuvo dictamen de mayoría. Por la oposición, 5 obtuvieron dictamen de minoría en el plenario: los propuestos por Pérez (Frente Renovador -FR), Stolbizer et al. (GEN-UNEN), Asseff (FR), Ehcósor (FR) y Negri et al. (UCR)"*<sup>15</sup>.

El mencionado derrotero formativo de la ley, encuentra explicación según los autores mencionados en que *“todo proyecto de reforma del Código Electoral Nacional debe ser comprendido en su intencionalidad política, en su potencial para beneficiar o perjudicar a propios y ajenos”*<sup>16</sup>, por lo que la dificultad de lograr posiciones equidistantes tuvo importante presencia en los dictámenes de comisiones, donde claramente los distintos intereses de los diferentes sectores políticos tardaron en confluir en un instrumento normativo final.

### **Convocatoria y fecha de elección. El “Día del MERCOSUR Ciudadano” y sus controversias.**

Conforme al art. 1 de la Ley 27.120, que modifica el art. 53 del Código Electoral Nacional, la convocatoria para la elecciones de Parlamentarios del Mercosur la realiza el Poder Ejecutivo Nacional, y la fecha de su elección deberá ser fijada en coincidencia con el *“Día del Mercosur Ciudadano”*, cuya fecha no se encuentra aún definida por el organismo regional, por lo que se estableció que mientras no se fije dicha fecha, las elecciones de parlamentarios del Mercosur se realizarán simultáneamente con las elecciones nacionales inmediatas anteriores a la finalización de los mandatos. Es decir, mientras no sea fijado el *“Día del Mercosur Ciudadano”*, la elección de los Parlamentarios se realizará junto con la elección de los cargos nacionales prevista para el cuarto domingo de octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos, sin perjuicio de las previsiones del artículo 148 del Código Electoral Nacional. Una vez establecido ese día, las elecciones para parlamentarios del Mercosur se convocarán para esa fecha (conf. arts. 1 y 17 de la Ley Nº 27.120).

No obstante, *la primera elección directa de parlamentarios del Mercosur en representación de la ciudadanía argentina se celebró simultáneamente con la última elección presidencial*, habiendo sido convocada para la misma fecha conforme lo dispuesto por el Art. 18 de la Ley 27.120 de Elección de Parlamentarios del Mercosur.

Un párrafo aparte merece el tema de la fecha del *“Día del Mercosur Ciudadano”*. Este día conmemorativo se encuentra previsto en el art. 6 inc. 4 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, donde se dispone que a propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el *“Día del MERCOSUR Ciudadano”* para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Partes, y a su vez la Disposición Transitoria Cuarta del mencionado Protocolo dispone que dicha fecha será definida antes de fines del año 2012.

*Es importante destacar entonces que la fijación de una fecha para ese día conmemorativo, implicará establecer una fecha simultánea de elección de los Parlamentarios para todos los países del bloque, lo que significa que la ciudadanía de los distintos países estaría eligiendo sus Parlamentarios el mismo día.*

Ello presenta varios inconvenientes procedimentales y especialmente políticos, ya que cada país tiene sus fechas de elecciones de los más variados cargos, pero más allá de los inconvenientes de calendario, establecer un día en el que todos los gobiernos de los países integrantes del bloque estén de acuerdo para elegir exclusivamente sus Parlamentarios del Mercosur al mismo tiempo, implica un juego de poderes e intereses políticos internos y externos que lo hacen parecer casi utópico y hasta ingenuo.

Ello es así porque independientemente de que en su génesis quizás se haya pensado como un valor democrático, las candidaturas de los Parlamentarios, al menos en esta primera etapa de vida de estos cargos, van íntimamente asociadas a los otros cargos electivos nacionales, por los nombres de los candidatos mejor perfilados y por la pertenencia partidaria, sumado a que en Argentina existen las Elecciones Primarias (PASO) que definen previamente a los candidatos, todo lo cual explicaría, a grandes rasgos, por qué desde la aprobación del protocolo en el año 2005 hasta la fecha, es decir más de 10 años, no se haya establecido el *“Día del MERCOSUR Ciudadano”*, encontrándose ampliamente vencida la fecha tope de la Disposición Transitoria Cuarta que lo dispone.

### **El registro de candidatos y oficialización de listas de Parlamentarios. Categorías. Controversias en torno al cupo femenino. El caso “Carrizo”.**

Respecto al registro de candidatos y oficialización de listas en general, se establece que desde la proclamación de los candidatos en las elecciones primarias y hasta cincuenta (50) días anteriores a la elección, los partidos deberán registrar ante el juez electoral las listas de los candidatos proclamados, quienes deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales.

Así lo dispone en forma general el art. 60 del C.E.N., modificado por el art. 2 de la Ley 27.120, aclarando que en el caso de la elección de parlamentarios del Mercosur por distrito nacional, la presentación de las fórmulas y de las listas de candidatos se realizará ante el juez federal con competencia electoral de la Capital Federal, y en el caso de la elección de parlamentarios del Mercosur por distritos regionales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la presentación de las listas de candidatos se realizará ante el juez federal con competencia electoral del distrito respectivo.

De esta forma la normativa electoral de la República Argentina define las dos categorías de Parlamentarios del Mercosur que establece para sí misma, éstos son los Parlamentarios del Mercosur por distrito nacional y los Parlamentarios del Mercosur por distritos regionales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dando cumplimiento a lo dispuesto por el art. 6 inc. 2 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, el cual textualmente reza *“El mecanismo de elección de los Parlamentarios y sus suplentes, se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado Parte, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado”*.

En relación a la representación por género de los Parlamentarios, el artículo 60 bis del C.E.N incorporado por el art. 3 de la Ley 27.120, expresa que las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del treinta por ciento (30%) de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas, de acuerdo a lo establecido en la ley 24.012 y sus decretos reglamentarios. En el caso de las categorías senadores nacionales para cumplir con dicho cupo mínimo, las listas deberán estar conformadas por dos personas de diferente sexo, tanto para candidatos titulares como suplentes, pero no aclara cómo deben ser las listas de candidatos para Parlamentarios.

Por otra parte la Ley N° 24.012 y el Dec. Reg. 1246/2000, por ser anteriores a la firma del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, tampoco hacen mención a dichos parlamentarios, por lo que se advertiría cierta indefinición o laguna en la legislación electoral argentina respecto a cupo y cuotas de género en relación específicamente a los parlamentarios del Mercosur.

Esta problemática fue abordada por la Diputada Carla Carrizo, quien previo a las elecciones de octubre de 2015 presentó junto al representante de Transparencia Electoral, Leandro Querido, una medida cautelar para declarar la inconstitucionalidad de la Ley 27.120, pero no cuestionando el tema de registro de candidatos y oficialización de listas sino atacando directamente al sistema de elección, expresando que:

*“El sistema electoral mixto de la Ley 27.120, que establece que se elegirán 19 diputados a distrito único y 24 por cada una de las provincias, incluida la Ciudad de Buenos Aires, viola los criterios de equidad por género y pluralidad política establecidos por el propio Mercosur”, a lo cual agregaba que “el sistema mixto que se utiliza implica que la mayoría de las bancas en juego, es decir, el 56% de las 43 por ser una elección uninominal, viola dos de los tres principios que el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur establece en el inciso 2 del artículo 6º, para la elección directa de los representantes en cada Estado parte: representación por género y pluralidad política, por lo que violenta normas de rango supralegal y crea un mal precedente en cuanto la defensa de una representación política equitativa en Argentina”<sup>17</sup>.*

Ante dicha presentación, la Cámara Nacional Electoral resolvió con fecha 15 de octubre de 2015, en autos “Carrizo, Ana María c/Estado Nacional s/acción de inconstitucionalidad” (Expte. CNE 4583-2015-CA1), confirmar la sentencia de primera instancia no haciendo lugar al planteo de inconstitucionalidad, mediante un fallo muy pedagógico en el que recuerda la naturaleza y finalidad de los sistemas electorales, y la incidencia de éstos en la composición de la representación política (Considerandos Nros. 2 al 8), expresando a continuación que:

*“lo cierto es que con relación a la denunciada irrazonabilidad del sistema adoptado por el artículo 7º de la ley 27.120, cabe advertir que los recurrentes no han demostrado que el mismo vulnere el principio establecido en el artículo 28 de la Constitución Nacional (...) en efecto, debe tenerse presente que la declaración de inconstitucionalidad de una norma constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia (...) Por ello, el interesado en tal declaración debe demostrar claramente de qué manera la norma atacada contraría la Constitución Nacional (Fallos 307:1656 y 307:1983) y si no demuestra por qué fundamentos cree que las restricciones son irrazonables no cabe entender en el planteo de inconstitucionalidad introducido (Fallos 306:1597)”*

No obstante lo planteado por la Diputada Carrizo y lo resuelto por la CNE, analizando la nómina de los candidatos que resultaron electos en la primera elección de parlamentarios del Mercosur en Argentina, conforme Acordada Extraordinaria N° 150 de la Cámara Nacional Electoral, se puede apreciar que de los 19 cargos titulares a Parlamentario por distrito nacional (Jorge Taiana, Mariana Zuvic, Jorge Vanossi, Teresa Sellarés, Fabián Rodríguez Simón, Agustín Rossi, Lilia Puig, Alberto Asseff, Daniel Filmus, Walter Nostrala, Milagro Sala, Osvaldo Mercuri, Herman Olivero, Eduardo Valdes, María Luisa Storani, Víctor Santa María, Claudia Gil Lozano, Daniel Ramundo y Julia Perié) resultaron electos 12 hombres y 7 mujeres, respetándose el cupo mínimo del 30% dispuesto en forma general por el artículo 60 bis del C.E.N., pero de los 24 cargos titulares a Parlamentario por distrito regional (Juan Mariotto, Alejandro Avelluto, Manuel Molina, Julio Sotelo, Carlos Béliz Pereira, Néstor Roulet, Alejandro Karlen, Cristian Bello, Ricardo Oviedo, Mario Fiad, Eduardo Nicoletti, Marcela Crabbe, Gabriel Fidel, Cecilia Britto, Ramón Rioseco, Jorge Cejas, Hernán Cornejo, Tomás Strada, Justo Sosa, Mario Metaza, Diego Mansilla, Gerardo Zamora, Miguel Cusi Cruz y José Francisco López) resultaron electos 22 hombres y tan sólo 2 mujeres.

En definitiva, de esta observación surge que de los 43 Parlamentarios del Mercosur electos por Argentina, 34 son hombres y 9 son mujeres, representando su integración femenina sólo un 20,93 % de su conformación, por lo que a la luz de los resultados e independientemente de lo resuelto en la causa “Carrizo” respecto a la constitucionalidad del art. 7 de la Ley 27.120, sería necesario que se realice algún tipo de ajuste en dicha normativa electoral a los fines de prever proporciones específicas de cupo femenino en las listas de candidatos a parlamentarios del Mercosur que les otorguen posibilidades reales y equitativas de acceder a dichas bancas.

### **Campañas Electorales de Parlamentarios del Mercosur. Problemática de la legislación electoral argentina con el “Día del Mercosur Ciudadano”.**

En lo que respecta a las campañas electorales de Parlamentarios del Mercosur, el art. 34 de la Ley N° 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, que fue modificado por el art. 8 de la Ley 27.120 de Elección de Parlamentarios del Mercosur, dispone en relación a los aportes de campaña que la ley de presupuesto general para el año en que deban desarrollarse elecciones nacionales debe determinar el monto a distribuir en concepto de aporte extraordinario para campañas electorales, y a su vez establece que para los años en que deban realizarse elecciones presidenciales, la ley de presupuesto debe prever cuatro (4) partidas diferenciadas: una para la elección de presidente, y el financiamiento de la segunda vuelta electoral; la segunda para la elección de parlamentarios del Mercosur; la tercera para la elección de senadores

nacionales, y la cuarta para la elección de diputados nacionales. Asimismo, determina que para los años en que sólo se realizan elecciones legislativas la ley de presupuesto general de la administración nacional debe prever las dos (2) últimas partidas, y finaliza estableciendo que, de la misma forma, en los años mencionados debe prever partidas análogas por categoría de cargos a elegir para aporte extraordinario de campañas electorales para las elecciones primarias, equivalentes al cincuenta por ciento (50 %) del que se prevé para las campañas electorales de las elecciones generales.

Parecería que el problema de esta última norma detallada precedentemente, se presentaría el día en que los organismos competentes del Mercosur fijen la fecha del “*Día del Mercosur Ciudadano*”, que por prerrogativa de la misma Ley 27.120 que modifica el art. 53 del C.E.N., será también la fecha en la que deberán celebrarse las elecciones de Parlamentarios del Mercosur, y ésta podría no coincidir con el año de las elecciones presidenciales, por lo que habría que recurrir a la segunda parte de la norma donde dice que “*para los años en que sólo se realizan elecciones legislativas la ley de presupuesto general de la administración nacional debe prever las dos (2) últimas partidas*”, y estas dos últimas partidas son las previstas para Diputados y Senadores, y no para Parlamentarios.

Lo mismo sucede con el tema de los aportes para impresión de boletas y la distribución de los aportes, previstos por los arts. 35 y 36 de la Ley N° 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, modificados por la Ley N° 27.120, así como todas las modificaciones realizadas a la Ley N° 26.571 (PASO) con motivo de los parlamentarios del Mercosur, que parecen no prever que en algún momento (supuestamente) se instaurará el “*Día del Mercosur Ciudadano*” y con él la fecha de elección de los parlamentarios (conf. arts. 53 C.E.N y 17 Ley 27.120), del cual nada dicen y al que tendrán que adecuarse política y normativamente.

#### **Sistema Electoral y distribución de cargos. Duración de mandato.**

En cumplimiento de lo dispuesto por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur en su art. 6 inc. 1, 2 y 3, en cuanto a que los Parlamentarios deberán ser elegidos por los ciudadanos a través de *sufragio directo, universal y secreto*, asegurando una *adecuada representación por género, etnias y regiones* según las realidades de cada Estado, la Ley 27.120 establece que los cuarenta y tres (43) Parlamentarios argentinos del Mercosur son elegidos por un sistema mixto, según el cual por un lado *veinticuatro (24) parlamentarios son elegidos en forma directa por distrito regional*, correspondiendo un parlamentario por cada una de las 23 provincias y un parlamentario por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y por otro lado *diecinueve (19) parlamentarios serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación*, por distrito nacional, a cuyo fin el territorio nacional constituye un distrito único.

De los Parlamentarios por distrito regional, pueden postular candidatos las agrupaciones políticas de distrito correspondientes, en donde cada elector votará por una sola lista oficializada de un único candidato con dos suplentes y resultará electo el candidato de la agrupación política que obtuviere la mayoría de los votos emitidos en el respectivo distrito.

Por su parte, respeto a los parlamentarios por distrito nacional podrán postular listas de candidatos a parlamentarios del Mercosur por distrito nacional, las agrupaciones políticas de orden nacional, y cada elector votará por una sola lista oficializada, de candidatos titulares cuyo número será igual al de los cargos a cubrir e igual número de candidatos suplentes.

Los cargos a cubrir se asignarán conforme al orden establecido por cada lista y con arreglo a un *sistema de distribución proporcional* de bancas de acuerdo al procedimiento establecido en el art. 164 quáter incisos a, b, c, y d del C.E.N., incorporados por Ley N° 27.120.-

Finalmente, en lo que respecta a la *duración del mandato* de los parlamentarios electos, el Protocolo Constitutivo de Parlamento del Mercosur dispone en su art. 10 que estos cargos tendrán un mandato común de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de asunción en el cargo, y podrán ser reelectos, sin especificar por cuantos periodos.

Asimismo, en la Disposición Transitoria Quinta se estableció que mientras se completa la elección directa de los parlamentarios por parte de todos los países integrantes del bloque, los mandatos pueden tener una duración diferente a la establecida en el artículo 10, por única vez.

No obstante ésta última disposición, la Ley N° 27.120 de Elección de Parlamentarios del Mercosur nada dice con respecto a la duración de los mandatos, por lo que rige directamente la *disposición supranacional* que fija el mandato de los parlamentarios del Mercosur en cuatro (4) años.

### **Los Fueros en el Protocolo Constitutivo y en la Ley N° 27.120. El Control Judicial.**

Conforme lo establece el art. 12 del Protocolo, referido a las prerrogativas e inmunidades, prescribe expresamente en el inc. 2 que *“Los Parlamentarios no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los Estados Partes del MERCOSUR, en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones”*.

No obstante esta definición, en forma previa a establecer dicho precepto, el art. 12 inc. 1 hace una remisión respecto a las prerrogativas e inmunidades en general, estableciendo que se regirán *“por lo que se establezca en el Acuerdo Sede mencionado en el artículo 21”*.

El Acuerdo Sede que se menciona en el art. 21 fue celebrado y aprobado entre el Mercosur y la República Oriental del Uruguay en el año 2007 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 34/07), advirtiéndose que en lo que respeta a prerrogativas e inmunidades de los parlamentarios, reproduce lo preceptuado por el art. 12 del Protocolo, por lo cual no establece ninguna novedad, debiendo estarse en definitiva a lo allí establecido, donde se garantiza puntualmente la inmunidad de opinión.

Por su parte, el Congreso de la República Argentina por medio del art. 16 de la Ley N° 27.120 estableció que *“en 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 aquéllos en cuanto a inmunidades parlamentarias, regímenes remuneratorios, laborales, previsionales y protocolares”*, asimilando los parlamentarios con los diputados nacionales y por lo tanto otorgándole todos sus fueros.

Asimismo, el art. 15 de la ley otorga expresamente a la Justicia Nacional Electoral el conocimiento y resolución de todas las cuestiones que se susciten respecto de la elección y mandato de los parlamentarios del Mercosur en Argentina.

### **El caso “Milman” y la Jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral**

Frente a esta asimilación de los parlamentarios del Mercosur a los diputados nacionales en cuanto a los *fueros*, establecida en el art. 16 de la Ley 27.120, se suscitó varias controversias y posturas tanto políticas como doctrinarias.

Desde el punto de vista político, en un comienzo esta norma dio lugar a varios cuestionamientos sobre el fin de la Ley 27.120, y así se reflejaba en los medios:

*“De hecho, varios medios han fustigado al proyecto como un mero espacio para obtener fueros judiciales y no ser interpelado en ningún proceso de investigación. Dicha hipótesis fue alimentada ante la especulación de varios rumores que sugerían una posible postulación de la Presidenta, Cristina Fernández de Kirchner”<sup>18</sup>.*

Por otra parte para el jurista Andrés Gil Domínguez *“lo que se votó es inconstitucional, porque para la Constitución nacional sólo tienen fueros los legisladores nacionales”*, resaltando que este tipo de inmunidad es específica y se refiere a la libertad de expresión, pero no es válido para los delitos locales que hayan cometido o cometan los nuevos legisladores en la Argentina<sup>19</sup>.

Asimismo, uno de los autores del proyecto de convocatoria, el apoderado del PJ y diputado Jorge Landau aseguró que *"no existe actividad legislativa sin protección de fuero para sus integrantes"*<sup>20</sup>.

Esta controversia respecto al art. 16 de la Ley 27.120 finalmente llegó a la Cámara Nacional Electoral a través de la causa "Milman, Gerardo Fabián c/ EN-PEN s/proceso de conocimiento – respecto del artículo 16 de la ley 27.120" (Expte. N° CNE 1858/2015/CA1-CA2). En dicho expediente el máximo tribunal electoral del país revocó una resolución de primera instancia que rechazó la acción declarativa de inconstitucionalidad promovida por Gerardo Milman contra el mencionado artículo y sostuvo que es un privilegio reconocido por la Constitución Nacional a los miembros del Poder Legislativo, que debe interpretarse restrictivamente por lo que no pueden ser ampliadas por ley. Al resolver, el órgano judicial destacó que lo que se encuentra en discusión en el caso son los atributos de aquellos que han de ser miembros del parlamento del Mercosur. Expresa la sentencia de la Cámara de fecha 15 de octubre de 2015, dictada por unanimidad de sus miembros –Santiago H. Corcuera, Alberto R. Dalla Via y Rodolfo E. Munné- que se ha entendido que:

*"Las inmunidades no son garantías individuales sino inmunidades propias de la función que la Constitución –y no la ley- concedieron de manera restrictiva a los legisladores nacionales y que - conforme el principio constitucional 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". Agregando que "frente al análisis o interpretación de un privilegio, inmunidad o prerrogativa, la regla complementaria de interpretación que debe utilizarse es la 'restrictiva', ello así pues debe preservarse el (...) derecho a la igualdad consagrado en el artículo 16 de nuestro texto constitucional"*<sup>21</sup>.

En definitiva, la Cámara Nacional Electoral dejó sentado el criterio de que:

*"en este orden de consideraciones solo puede inferirse que -toda vez que la ley cuestionada al extender los sujetos por los que se encuentran alcanzados los privilegios según la norma constitucional, realizaría una ampliación que no respondería a los principios de interpretación constitucional- no correspondería entender que la norma traída a estudio autorice a extender lisa y llanamente a los representantes argentinos ante el Parlamento del Mercosur, los privilegios e inmunidades que la Constitución concede a los miembros del Congreso (cf.artículos 68 y 69 de la Constitución Nacional)"*.-

Resultando ello uno de los pocos límites locales, en éste caso dado por un órgano de alzada del Poder Judicial como la Cámara Nacional Electoral, a la supranormatividad y transnormatividad asimiladas fuertemente por el Poder Legislativo argentino en la temática del presente trabajo, esto es la legislación supranacional y su recepción en torno al Parlamento del Mercosur y su integración, cuya gran significancia radica en ser el órgano representativo de los pueblos de los distintos países ante el organismo regional.

### Referencias Bibliográficas

García, Leonardo Fabián (2015). "La verdadera historia detrás del Parlasur". Sitio Web Política Argentina.

<http://www.politicargentina.com/notas/201507/7129-la-verdadera-historia-detras-del-parlasur.html>

Gerschenson, Ana (2015). "Llega la batalla judicial por los fueros del Parlasur". Diario El Cronista, 15 mayo.

Hirst, Monica (1994). "La dimensión política del Mercosur: especificidades, aspectos institucionales y actores sociales". Revista Perfiles Latinoamericanos, num. Junio, pp 37-62.-

Hirst, Monica (1996). La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología. Seminario Processos de Integração Regional e as Respostas da Sociedade: Argentina, Brasil, México e Venezuela. Área de Assuntos Internacionais do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, San Pablo, 7-8 agosto.

Miranda, Roberto Alfredo (1997). "Mercosur y política exterior argentina: la agenda no económica". Revista de relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Vol. 6 Nro. 13, pp 1-19.

Porcelli, Emanuel (2013). Parlamento del MERCOSUR: un proceso de instalación en distintas velocidades. Ponencia VI Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) - IV Jornadas del CENSUD, titulado "Democracia y Relaciones Internacionales en América Latina", La Plata, 13 septiembre.

Schenoni, Luis L. (2016). "Una biografía no autorizada del Mercosur". Revista El Estadista, Edición 148.

Vanossi, Jorge Reinaldo (2015). "Los Fueros del Parlasur". Diario La Nación, Sección Opinión, 21 septiembre.

Del Cogliano, Natalia; Tejerizo, Javier (2014). "PARLASUR, el justo medio". Revista El Estadista, Edición 10.

Centro de Información Judicial – CIJ (2015). Agencia de noticias del Poder Judicial de la Nación. "La Cámara Nacional Electoral rechazó las inmunidades de los parlamentarios del Mercosur", 15 octubre. <http://www.cij.gov.ar/nota-18480-La-C-mara-Electoral-rechaz--las-inmunidades-de-los-parlamentarios-del-Mercosur.html>

<sup>1</sup>Fuente: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en-pocas-palabras>

<sup>2</sup>Fuente: <http://www.mercosur.int>

<sup>3</sup>Miranda, Roberto Alfredo (1997). "Mercosur y política exterior argentina: la agenda no económica". Revista de relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Vol. 6 Nro. 13, pp 1-19.

<sup>4</sup>Schenoni, Luis L. (2016). "Una biografía no autorizada del Mercosur". Revista El Estadista, Edición 148.

<sup>5</sup>Miranda, Roberto Alfredo (1997). "Mercosur y política exterior argentina: la agenda no económica". Revista de relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Vol. 6 Nro. 13, pp 1-19.

<sup>6</sup>Hirst, Monica (1994). "La dimensión política del Mercosur: especificidades, aspectos institucionales y actores sociales". Revista Perfiles Latinoamericanos, num. Junio, pp 37-62.

<sup>7</sup>Ver arts. 22 al 27 del Protocolo de Ouro Preto - Ley N° 24.560, MERCOSUR y Derecho Comunitario, InfoLEG –Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

<sup>8</sup>Fuente: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/149/1/parlasur/historia.html>

<sup>9</sup>Ver MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05 – MERCOSUR y Derecho Comunitario, InfoLEG– Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

<sup>10</sup>Ver "Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR". MERCOSUR y Derecho Comunitario, InfoLEG – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

<sup>11</sup>Vanossi, Jorge Reinaldo (2015). "Los Fueros del Parlasur". Diario La Nación, Sección Opinión, 21 septiembre.

<sup>12</sup>Vanossi, Jorge Reinaldo (2015). "Los Fueros del Parlasur". Diario La Nación, Sección Opinión, 21 septiembre.

<sup>13</sup>Porcelli, Emanuel (2013). Parlamento del MERCOSUR: un proceso de instalación en distintas velocidades. Ponencia VI Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) - IV Jornadas del CENSUD, titulado "Democracia y Relaciones Internacionales en América Latina", La Plata, 13 septiembre.

<sup>14</sup>Vanossi, Jorge Reinaldo (2015). "Los Fueros del Parlasur". Diario La Nación, Sección Opinión, 21 septiembre.

<sup>15</sup>Del Cogliano, Natalia; Tejerizo, Javier (2014). "PARLASUR, el justo medio". Revista El Estadista, Edición 10.

<sup>16</sup>Del Cogliano, Natalia; Tejerizo, Javier (2014). "PARLASUR, el justo medio". Revista El Estadista, Edición 10.

<sup>17</sup>Fuente: <http://www.parlamentario.com/noticia-83285.html>

<sup>18</sup>García, Leonardo Fabián (2015). "La verdadera historia detrás del Parlasur". Sitio Web Política Argentina. <http://www.politicargentina.com/notas/201507/7129-la-verdadera-historia-detras-del-parlasur.html>

<sup>19</sup>Gerschenson, Ana (2015). "Llega la batalla judicial por los fueros del Parlasur". Diario El Cronista, 15 mayo.

<sup>20</sup>Gerschenson, Ana (2015). "Llega la batalla judicial por los fueros del Parlasur". Diario El Cronista, 15 mayo.

<sup>21</sup>Centro de Información Judicial – CIJ (2015). Agencia de noticias del Poder Judicial de la Nación. "La Cámara Nacional Electoral rechazó las inmunidades de los parlamentarios del Mercosur", 15 octubre. <http://www.cij.gov.ar/nota-18480-La-C-mara-Electoral-rechaz--las-inmunidades-de-los-parlamentarios-del-Mercosur.html>