

**SOBRE ALGUNAS CUESTIONES VINCULADAS A
LA OPINIÓN CONSULTIVA DEL PARLAMENTO DEL
MERCOSUR EN MATERIA DEL PAGO DE LAS DIETAS
DE LOS PARLAMENTARIOS ELECTOS ***

*ON SOME QUESTIONS LINKED TO THE ADVISORY OPINION OF
THE PARLIAMENT OF MERCOSUR REGARDING THE PAYMENT
OF THE DIETS OF ELECTED PARLIAMENTARIANS*

*Alejandro Daniel Perotti***

Resumen: el presente trabajo se refiere a la controversia originada en torno al pago de las dietas y beneficios correspondientes a los primeros parlamentarios argentinos ante el PARLASUR, quienes, desde diciembre de 2015 hasta la fecha de la presentación del artículo, no han cobrado ningún tipo de emolumento, salario, sueldo, remuneración o equivalente por sus funciones, como así tampoco ningún tipo de beneficio de seguridad social ni aporte previsional, percibiendo únicamente el pago de los pasajes de avión y viáticos en ocasión de las reuniones a las cuales deben asistir. Ello generó acciones judiciales en el ámbito interno y, en el plano del MERCOSUR, provocó que varios parlamentarios argentinos presentaran en el PARLASUR en ocasión de su LIIª sesión ordinaria (11/12/2017), un proyecto de disposición (MEP/551/2017) -que se incluye como anexo del presente trabajo- por el cual ese legislativo regional eleva una opinión consultiva al Tribunal Permanente de Revisión (TPR), a fin de que dicho tribunal esclarezca el sentido y alcance de la normativa mercosureña vinculada a la cuestión del pago de las dietas.

Palabras-clave: PARLASUR - Pago de dietas a los parlamentarios - Argentina - Reclamos.

* Trabajo recibido el 13 de agosto de 2018 y aprobado para su publicación el 30 de agosto del mismo año.

** Abogado. Máster en Derecho Comunitario. Doctor en Derecho. Profesor de Derecho de la Integración. Exconsultor Jurídico de la Secretaría del MERCOSUR, por concurso público internacional. Exintegrante del "Grupo Técnico de Alto Nivel" encargado de la redacción del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (Disposición CPC 03/2005).

Abstract: the present work refers to the controversy originated around the payment of the diets and benefits corresponding to the first Argentine parliamentarians before the PARLASUR, who, from December 2015 until the date of the presentation of the article, have not received any type of emolument, salary, remuneration or equivalent for their functions, as well as no social security benefit or pension contribution, receiving only the payment of aerial ticket price and *per diem* on the occasion of the meetings to which they must attend. This generated legal actions in the domestic sphere and in the MERCOSUR. Several Argentine parliamentarians present a draft provision (MEP / 551/2017) in the PARLASUR on the occasion of its LIIth ordinary session (11/12/17) -which is included as an annex to this work- by which the regional legislature submits an advisory opinion to the Permanent Revision Court (TPR), so that the said court may clarify the meaning and scope of Mercosur law related to the issue of payment of the diets.

Keywords: PARLASUR - Payment of diets to parliamentarians- Argentina - Claims.

Sumario: I. Introducción.- II. Observaciones. II.1. Actos referidos en la opinión consultiva. II.2. La materia contenciosa no es propia de una opinión consultiva. II.3. La opinión consultiva excede su objeto propio. II.4. Falta de reglamentación del mecanismo de opiniones consultivas por el PM. II.5. La potestad de fijar las dietas de los parlamentarios. II.6. Categoría de parlamentarios. II.7. Actos posteriores.- III. Conclusión. ANEXO. Proyecto MEP/551/2017, Proyecto de disposición N°... /17, Solicitud de opinión consultiva al Tribunal Permanente de Revisión sobre régimen jurídico del pago de las dietas y demás beneficios a los parlamentarios Oficio PM N°... /2017, Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR.- I. Sobre la admisibilidad de la presente opinión consultiva.- II. Requisitos de la presentación de la opinión consultiva.- III. Circunstancias fácticas del caso vinculadas a la presente solicitud.- IV. Opinión consultiva.- V. Solicitud adicional.

I. Introducción

A mediados de diciembre de 2015 asumieron sus cargos los primeros parlamentarios argentinos ante el Parlamento del MERCOSUR (PM, Parlamento, PARLASUR), electos por sufragio universal, directo y secreto.

Inmediatamente se originó una fuerte controversia sobre el pago de las dietas y demás beneficios correspondientes en relación con dichos parlamentarios; controversia que hasta la fecha no se ha podido solucionar. Ello ha provocado que dichos legisladores regionales, desde diciembre de 2015 hasta ahora, no hayan cobrado ningún tipo de emolumento, salario, sueldo, remuneración o equivalente por sus funciones, como así tampoco ningún tipo de beneficio de seguridad social ni aporte previsional. Únicamente perciben el pago de los pasajes de avión y un viático en ocasión de las reuniones a las cuales deben asistir.

Esto originó que, a nivel interno, se hayan planteado cinco acciones judiciales ante tribunales argentinos, de distintos fueros y jurisdicciones, iniciadas por diferentes parlamentarios, con el objetivo de obtener el pago de las dietas y demás beneficios (en adelante, dietas). En apretada síntesis, la justicia argentina ha reconocido que el Estado argentino, en virtud de las normas del MERCOSUR, está obligado a aportar los fondos correspondientes; dicha obligación no ha sido desconocida formalmente por el Estado nacional, sin embargo, sí ha denegado realizar el desembolso correspondiente hasta tanto el propio PARLASUR no defina en su propio presupuesto el monto “específico” para cubrir las cargas pecuniarias correspondientes. Adicionalmente, la justicia argentina ha ordenado al Congreso de la Nación tener en cuenta en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para realizar los desembolsos al PM para el pago de esas dietas.

Paralelamente, en el seno del legislativo regional, la Asesoría Jurídica y de Contralor del PM (en adelante, AJyC PM) ha dictaminado que el pago de las dietas, en esta etapa del desarrollo institucional del Parlamento, no corresponde a esta institución, sino, en virtud de la práctica, a los Estados Partes a los cuales pertenecen los parlamentarios en cuestión (1); como así también que dicha orientación no puede ser modificada en virtud de sentencias del Poder Judicial de un Estado Parte. Asimismo, a la hora de discutirse anualmente la aprobación del presupuesto del PM, la mayoría de los parlamentarios (en especial de Brasil, Paraguay y Uruguay) ha adherido al parecer de la Asesoría Jurídica y de Contralor, rechazando la pretensión de los parlamentarios argentinos tendiente a que el PARLASUR determine en dicho presupuesto las sumas que debe aportar cada Estado Parte para hacer frente a las dietas de los parlamentarios electos por sufragio universal, directo y secreto (es decir, aquellos de Argentina y Paraguay (2)). Además, varios proyectos de parlamentarios argentinos han intentado -sin éxito por no obtención de las mayorías necesarias- adoptar normas en el Parlamento que fijen que corresponde a esa institución determinar los montos de las dietas, como así también abonarlas materialmente a cada parlamentario.

Esta situación de *estancamiento* provocó que varios parlamentarios argentinos presentaran en el PARLASUR, en ocasión de su LIIª sesión ordinaria (11/12/2017) (3), un proyecto de disposición -que se incluye como anexo de este trabajo- por la cual ese legislativo regional eleva una opinión consultiva al Tribunal Permanente de Revisión (TPR), a fin de que dicho tribunal esclarezca el sentido y alcance de la normativa

(1) En Paraguay, cuyos parlamentarios son electos por voto directo de los ciudadanos, las dietas son abonadas a partir de fondos aportados desde el presupuesto del Congreso nacional.

(2) Cabe recordar que, en el caso de Brasil, Uruguay y Venezuela, al no tener aún parlamentarios electos en forma directa, sino que se trata de diputados y senadores de los respectivos congresos nacionales, las dietas son abonadas por las correspondientes asambleas legislativas.

(3) Disponible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14575/1/parlasur/lii-sesion-ordinaria-del-parlamento-del-mercosur.html>

mercosureña vinculada a la cuestión del pago de las dietas. El proyecto quedó registrado como MEP/551/2017 (4).

El citado MEP/551/2017 realiza un extenso resumen de los juicios que tramitan en Argentina, de los dictámenes de la Asesoría Jurídica y de Contralor del PM y de los proyectos de actos que se han presentado en el Parlamento sobre esta temática.

En apretada síntesis, el proyecto de opinión consultiva tiende a que el TPR, interpretando la compleja normativa regional aplicable, dilucide: si los derechos humanos constituyen un principio del derecho del MERCOSUR y en tal caso si el derecho al cobro del salario es un derecho humano que asiste a los parlamentarios electos en forma directa; a quién corresponde la determinación del monto de las dietas y a quién su pago; quién está obligado a realizar el aporte de los fondos necesarios a tal fin, y finalmente, si la interpretación que emita obliga a los Estados Partes y al propio PM.

Si bien la opinión consultiva presentada se integra por 11 preguntas concretas que debe responder el TPR, dado que algunas preguntas tienen varios supuestos, se trata, en realidad, de treinta y un interrogantes.

Cabe recordar que según el artículo 13 (“Opiniones Consultivas”) del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, dicho Parlamento “podrá solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión”.

II. Observaciones

En el marco del debate parlamentario suscitado en relación con el tratamiento del MEP/551/2017, en el seno del Parlamento se han hecho valer algunas observaciones a la procedencia y contenido de la opinión consultiva planteada.

Analizaremos a continuación cada una de esas objeciones.

II.1. Actos referidos en la opinión consultiva

En primer lugar, se ha observado que la opinión consultiva no puede hacer referencia a actos internos del PM, tales como los dictámenes de la AJyC PM, pues los mismos son de naturaleza preparatoria y no actos jurídicos *stricto sensu*; sólo cabría hacer mención a los actos del pleno del PARLASUR o de su Mesa Directiva.

Bien es cierto que, para seguir con el ejemplo, los dictámenes de la AJyC son de naturaleza preparatoria, pero dicha circunstancia no impide que los mismos sean mencionados y citados en la opinión consultiva que el PM envíe al Tribunal Permanente de Revisión. Ello así, dado que la finalidad de tal cita, en este caso concreto, es ilustrar al tribunal sobre las distintas posiciones que se han vertido sobre el asunto de fondo.

(4) Disponible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14575/1/mep-551-2017.pdf>

Y lo mismo puede predicarse en relación con otros actos preparatorios que también se referencian en la opinión consultiva, tales como los proyectos de normas presentados en el PM (aún no aprobados) o los dictámenes emitidos por distintas comisiones del Parlamento.

II.2. La materia contenciosa no es propia de una opinión consultiva

1. Se ha expresado también que, en el ámbito internacional, las opiniones consultivas que pueden emitir la Corte Internacional de Justicia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Permanente de Revisión no pueden involucrar materia contenciosa, dado que la misma implica un proceso.

2. En nuestro bloque, las opiniones consultivas, tal como han sido previstas en el Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR (5), en el Reglamento del Protocolo de Olivos (6) (en adelante, RPO; anexo de la Decisión CMC 37/2003), en la Decisión CMC 02/2002 (“Reglamento del Procedimiento para la solicitud de Opiniones Consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes del MERCOSUR” (7); en adelante, RPOC) y en las distintas normas dictadas por los Supremos Tribunales de Justicia de los Estados Partes en función del último párrafo del artículo 1 del RPOC (8), explícitamente no *excluyen la materia contenciosa*.

(5) Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/78846/norma.htm>

(6) Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91863/norma.htm>

(7) Disponible en http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D0325759800727433&archivo=DEC_002-2007_ES_FERR_OpinionesConsultivas.pdf

(8) Argentina: Corte Suprema de Justicia de la Nación, Acordada 13/2008, por la que se aprueban las “Reglas para el trámite interno previo a la remisión de las solicitudes de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur”, 18/06/08, BO 23/06/2008, pp. 12-13, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141764/norma.htm>; Brasil: Supremo Tribunal Federal, *Emenda Regimental 48/12, Acrescenta o inciso VIII ao art. 7º e os artigos 354-H a 354-M ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e acrescenta outros dispositivos*, 03/04/12, DJe Nº 72, 13/04/12, p. 1, disponible en https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20120412_072.pdf; Paraguay: Corte Suprema de Justicia, Acordada 549/2008, que reglamenta el procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR en el marco del Protocolo de Olivos y la Decisión 37/03 del CMC, 11/11/08, disponible en <http://www.mercosur.int/innovaportal/innovaportal.GetHTTPFile/Acordada%20549%20-%20Paraguay.pdf?contentid=377&version=1&filename=Acordada%20549%20-%20Paraguay.pdf>; y Uruguay: Suprema Corte de Justicia, Acordada Nº 7.604/007, Reglaméntase el procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, 24/08/2007, DO 03/09/2007, disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy/pls/portal30/docs/FOLDER/PJUDICIAL/OR/ORCA01/ORCA07/086-07.PDF>

Para comenzar, cabe tener presente que el Protocolo de Olivos, según lo que se predica en su parte considerativa, tuvo por finalidad establecer mecanismos para garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento del derecho mercosureño, de forma consistente y sistemática, todo ello de manera de consolidar la seguridad jurídica en el ámbito del MERCOSUR.

El artículo 3 del RPO (sobre “Tramitación de la solicitud de los Estados Partes del MERCOSUR y de los órganos del MERCOSUR”) prescribe que los Estados Partes y los órganos del bloque “podrán solicitar opiniones consultivas *sobre cualquier cuestión jurídica* comprendida en el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM” (inciso 1; cursiva agregada); con lo cual, la norma es sumamente amplia en cuanto al contenido de la opinión consultiva, no restringiendo que pueda incluir materia contenciosa. Como lo enseña el adagio *ubi lex non distinguit, non distinguere debemus*, donde la ley no distingue, no es dable que el intérprete distinga.

El mismo RPO, en su artículo 4 (referido a “Tramitación de la solicitud de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes”), apunta que el “TPR podrá emitir opiniones consultivas solicitadas por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes con jurisdicción nacional. En este caso, las opiniones consultivas se referirán exclusivamente a la interpretación jurídica de la normativa del MERCOSUR..., *siempre que se vinculen con causas que estén bajo trámite* en el Poder Judicial del Estado Parte solicitante” (inciso 1; cursiva agregada). Pues bien, como se sabe, en todos los Estados Partes la expresión “causas bajo trámite del Poder Judicial” implica la existencia de una controversia, es decir una diferencia jurídica entre intereses contrapuestos (9).

El artículo 4, párrafo cuarto, del RPOC agrega que “[l]a solicitud [de opinión consultiva] podrá estar acompañada de las consideraciones formuladas por las *partes en litigio*, si las hubiere, y por el Ministerio Público *acerca de la cuestión objeto de la consulta* y de cualquier documentación que pueda contribuir para su instrucción” (cursiva adicionada). Como se observa, la norma está claramente presuponiendo un juicio, es decir un asunto litigioso o controversial, en el marco del cual se eleva la opinión consultiva.

El mismo artículo, en su último párrafo, adiciona que “[l]as opiniones consultivas solicitadas *deberán estar necesariamente vinculadas a causas* en el Poder Judicial o a instancias jurisdiccionales contencioso-administrativas del Estado Parte solicitante”

(9) Ver al respecto la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina (CSJN) sobre el término “causa” obrante en el artículo 116 de la Constitución nacional; para un ejemplo, entre muchos otros, ver CSJN, “Asociación de Testigos de Jehová c/ Consejo Provincial de Educación del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad”, 09/08/2005, Fallos 328:2966, considerandos 2º a 5º del voto de la mayoría, disponible en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=588804&cache=1534113247148>

(resaltado agregado). Una vez más, resulta claro que la materia contenciosa es parte del “ADN” de las opiniones consultivas.

El artículo 7 del RPOC menciona que el tribunal “solamente entenderá en la solicitud presentada cuando: [...] c) La cuestión en causa no sea objeto de procedimiento de solución de controversias *en curso* sobre la misma cuestión” (cursiva agregada). La finalidad de esta disposición es evitar que un asunto que ya está siendo ventilado bajo una controversia entre dos o más Estados Partes pueda, al mismo tiempo, ser objeto de una opinión consultiva. Es decir que la *admisibilidad* del pedido de opinión consultiva está subordinada a que no existe una controversia ya iniciada, y *no* a que su objeto propio sea *materia contenciosa*; si la opinión consultiva versa sobre aspectos contenciosos del derecho mercosureño será admitida, siempre y cuando no exista una controversia iniciada sobre el mismo asunto. La misma solución surge del artículo 10, inciso 1 “c”, del RPO (10).

3. A su vez, las normas adoptadas por los Supremos Tribunales de Justicia de los Estados Partes, que reglamentan el procedimiento de solicitud de opiniones consultivas por los jueces internos, ya citadas, se orientan en la misma dirección, es decir *no excluyen*, en absoluto, que la opinión consultiva pueda tener como contenido *materia contenciosa*. Al contrario, resulta difícil imaginar un supuesto de opinión consultiva planteada por un órgano jurisdiccional nacional que no se enmarque en una controversia.

Más aún, dichos altos tribunales supremos, en diferentes Estados Partes, han elevados varios pedidos de opiniones consultivas de contenido eminentemente contencioso (11).

4. A su vez, el propio Tribunal Permanente de Revisión ha convalidado que las opiniones consultivas *pueden* incluir materia contenciosa.

(10) RPO, artículo 10 (Conclusión del procedimiento consultivo) “1.- El procedimiento consultivo finalizará con: [...] c. el inicio de un procedimiento de solución de controversias sobre la misma cuestión. En este caso, el procedimiento consultivo deberá ser finalizado por el TPR sin más trámite”.

(11) Además de la Opinión Consultiva de 3 de abril de 2007 [Norte/Laboratorios Northia, OC N° 01/07, BOM (Boletín Oficial del MERCOSUR) N° 40, 2007, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2007_es.pdf; peticionada al TPR por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la jurisdicción de Asunción y enviada por la Corte Suprema de Justicia del Paraguay] y las Opiniones Consultivas 01/08 y 01/09, que se citarán a continuación (que fueron elevadas por el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 1^{er} Turno y por el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2^o Turno, respectivamente, remitidas por la Suprema Corte de Justicia del Uruguay), ver las reenviadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, cursadas por el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 6 (en la causa “Dow Química Argentina S.A. c/E.N. - DGA”; a la postre desistida, ver TPR, resolución del presidente 01/2014, 27/03/2014, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/res/RES_1_2014_TPR_es.pdf), y por el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3 (en autos “S.A. L a Hispano Argentina Curtiembre y Charolería c/E.N. - DGA - (SAN-LO) s/Dirección General de Aduanas”; luego desistida, ver TPR, resolución del presidente 02/2014, 12/08/2014, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/res/RES_2_2014_TPR_es.pdf).

Así, en su Opinión Consultiva 01/2008 (“Schnek y otros”) sostuvo,

- que “[l]as normativas internas que los Estados Parte mantienen o dictan a través de sus órganos legislativos y órganos administrativos pueden -eventualmente- estar en colisión con reglas del cuerpo normativo del Mercosur, *ante lo cual pueden surgir conflictos o controversias en torno a la interpretación y aplicación de unas y otras*, principalmente, cuando ellas se refieren al mismo ámbito normativo”;
- que “[e]n la terminología adoptada en el campo de la integración, *la situación descrita, conduce a indagar si existe compatibilidad entre el ‘derecho de la integración’ -incorporado e internalizado por los Estados Parte-, y el derecho dictado por los órganos internos de cada Estado Parte*, a la luz de las particularidades y naturaleza del sistema jurídico resultante del proceso de integración”;
- que “[l]as normas que adoptan los órganos de los Estados Parte, pueden *entrar en colisión* con la normativa resultante del proceso de integración. Estas situaciones *llevan a requerir la interpretación sobre la compatibilidad o incompatibilidad* de unas con otras o de la legalidad de unas frente a las otras y -aún más- sobre la jerarquía o primacía de una normativa sobre otra”;
- que “[e]s importante recordar que, en la actual etapa del proceso de integración, tanto los Tribunales Ad Hoc como el TPR, como resultado del análisis y consideraciones jurídicas, *pueden declarar la incompatibilidad de la norma interna con el derecho del Mercosur*”;
- que “[...] no corresponde [al TPR] indicar al juez la normativa a aplicar, por cuanto es a éste al que compete decidir esa materia en el marco del ordenamiento jurídico uruguayo, viabilizar el procedimiento y *resolver en definitiva ‘inaplicar’ la norma interna si resultare que (...) ella viola la normativa Mercosur invocada*”;
- que “[s]i bien es competencia del TPR expedirse en una OC sobre la compatibilidad de una norma interna con una norma del derecho del Mercosur, en el examen de esa compatibilidad, el TPR debe limitarse a analizar la norma interna exclusivamente en cuanto a su posible colisión”; y
- “[q]ue en las opiniones consultivas, el Tribunal puede entender, con el alcance y limitaciones de su competencia, *sobre la compatibilidad de una norma nacional con el derecho del Mercosur*”(12).

Esa misma posición fue ratificada por el Tribunal en su Opinión Consultiva 02/2008 (*Frigorífico Centenario y otros*), en la cual argumentó,

- que “[l]a primera cuestión a desentrañar en este pronunciamiento es si *corresponde a la competencia del TPR entender en esta consulta. Es función del TPR examinar la compatibilidad entre la normativa Mercosur y una norma interna*, a ese efecto

(12) TPR, Opinión Consultiva de 24 de abril de 2009, Schnek y otros, OC 01/2008, BOM 42, 2008, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2008_es.pdf, considerando 25, 26, 27, 29, 33, 38 y 58 y conclusión N° 5 (resaltados agregados).

resulta imposible no hacer consideraciones jurídicas en relación con las normas en posible colisión”;

- que “[c]omo ha sostenido este Tribunal en la OC 1/2008 (...) ‘(l)as normas que adoptan los órganos de los Estados Parte, *pueden entrar en colisión* con la normativa resultante del proceso de integración. Estas situaciones *llevan a requerir la interpretación sobre la compatibilidad o incompatibilidad de unas con otras o de la legalidad de unas frente a las otras* y -aún más- sobre la jerarquía o primacía de una normativa sobre otra’ (párrafo 29) (...)”;
- que “[e]n consecuencia, destacando nuevamente que ‘Es importante recordar que, en la actual etapa del proceso de integración, tanto los Tribunales Ad Hoc como el TPR (...), como resultado del análisis y consideraciones jurídicas, *pueden declarar la incompatibilidad de la norma interna con el derecho del Mercosur* (...)’ (párrafo 33) (...)”;
- que “(...) no corresponde al TPR indicar al juez la normativa que en definitiva habrá de aplicar. Tal facultad es de resorte exclusivo del propio juez, a quien le compete decidir esta materia en el marco del ordenamiento jurídico concreto, viabilizar el procedimiento y *resolver no aplicar la norma interna al momento de resolver, si considera que viola la norma Mercosur invocada*”; y
- que “en las opiniones consultivas, *el Tribunal puede entender (...) sobre la compatibilidad de una norma nacional con el derecho del Mercosur*, si bien no le cabe expedirse sobre su constitucionalidad, aplicabilidad o nulidad, cuestión de exclusivo resorte de la jurisdicción nacional” (13).

5. Desde ya que todo lo mencionado es perfectamente aplicable a las opiniones consultivas *solicitadas* por el PARLASUR, en tanto se trata de un “órgano del MERCOSUR” y, principalmente, atento a que el artículo 13 de su Protocolo Constitutivo (“Opiniones Consultivas”), al disponer que el “Parlamento podrá solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión”, *no limita*, en absoluto, el *contenido* de esas opiniones consultivas.

6. Existe un dato adicional que corrobora la *inexistencia* de límites al contenido de las opiniones consultivas que pueda plantear el PARLASUR, y el mismo se vincula al *proceso legislativo* que culminó con la aprobación de su Protocolo Constitutivo.

En efecto, en el “Anteproyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR” (14) que la ex Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) elevó al CMC a

(13) TPR, Opinión Consultiva de 15 de junio de 2009, Frigorífico Centenario y otros, OC 01/2009, BOM 43, 2009, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2009_es.pdf, considerandos 13, 15, 16 y 18 y conclusión N° 3 (resaltados agregados).

(14) Dicho Anteproyecto fue elevado al CMC por la CPC a través de su Disposición CPC 07/2005 “Informe sobre la elaboración del Anteproyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR”, 18/06/2005 [disponible en http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1211/XXV_reunion_plenaria.pdf, pp. 6 y ss; y en RAMOS, Hugo D-RIVAS, Eduardo. “Actas y Documentos emana-

través de su Disposición CPC 07/2005 (15), el artículo 13 (“Capacidad procesal”) disponía que el “Parlamento tendrá capacidad para actuar *en defensa de sus competencias e intereses directos*, a través del Tribunal Permanente de Revisión” (resaltado adicionado).

En la justificación de dicho artículo (16) los redactores argumentaron que “[e]sta disposición debe entenderse enmarcada, y además interpretarse, dentro del contexto de las competencias y deberes que el Protocolo confiere al Parlamento. 2. La capacidad de actuación procesal que el presente artículo atribuye al Parlamento, le permitirá actuar, *exclusivamente*, para la salvaguarda de ‘sus competencias e intereses’, los cuales están contenidos en el Protocolo. En otras palabras, la posibilidad que tendrá el nuevo órgano de acudir al Tribunal Permanente de Revisión (no al Tribunal *ad hoc* del MERCOSUR), creado por el Protocolo de Olivos, se circunscribe *únicamente* a los supuestos en los que el Parlamento alegue una afectación de los prerrogativas y facultades que surgen del propio Protocolo. De esta manera puede que argumentarse que el ‘fiel’ cumplimiento de las disposiciones del Protocolo, por todos los actores involucrados, hará inviable la invocación del artículo 13, y con ello la posibilidad de acceso al Tribunal Permanente de Revisión (TPR). A la inversa, la falta de observación de las normas del Protocolo por cualquiera de los obligados, permitirá al Parlamento, agotadas las instancias, acudir al TPR. [...] En definitiva, la importancia y trascendencia institucional del Parlamento, que lo colocará como uno de los órganos principales del MERCOSUR -a tenor de su naturaleza y funciones-, se convierte en una justificación adicional de peso para el reconocimiento de su capacidad procesal” (17).

Como se observa, la posibilidad de que el Parlamento acceda al TPR *estaba circunscripta* a una afectación de sus competencias e intereses directos.

Luego de presentado el Anteproyecto al CMC (18), durante el segundo semestre de ese año (2005) la CPC continuó trabajando sobre la redacción de la norma, la cual

dos de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (1991-2006)”, ed. s.n., ciudad s.n., año s.n., pp. 921-938, <http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1211/1211.zip>].

(15) En cumplimiento del mandato que obraba en la decisión CMC 49/2004.

(16) El Anexo I de la citada disposición CPC 07/2005 contiene el “Informe de Actividades sobre elaboración del Proyecto de Protocolo de Parlamento MERCOSUR” -elaborado por los “Integrantes del Grupo Técnico de Alto Nivel designados por Disposición 03/2005 de la Mesa Ejecutiva de la CPC”, que estuvo encargado de la redacción del Anteproyecto del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR-, y éste incluye un documento titulado “Justificación de los artículos del texto ordenado del anteproyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR”, en el cual se explican las razones y fundamentos de cada artículo del Anteproyecto.

(17) Ver “Informe de Actividades sobre elaboración del Proyecto de Protocolo...”, “Justificación de los artículos del texto ordenado del anteproyecto de Protocolo Constitutivo...”, cit., “Justificación artículo 13 - capacidad”, literales 2 a 4 (cursiva adicionada).

(18) En su XXVIIIª reunión, tras recibir el citado Anteproyecto, el CMC resolvió esperar a su próxima XXIXª reunión para que la CPC le eleve el texto definitivo del Proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (ver acta 01/2005, XXVIIIª CMC, 18-19/06/2005, Asunción,

finalizó en noviembre de 2005. Previo a su consideración por el CMC, el ahora Proyecto de Protocolo Constitutivo fue sometido a análisis de las cancillerías de los Estados Partes; en dicho proceso, la redacción del artículo 13 original fue modificada, quedando redactado tal como hoy rige: “*Opiniones Consultivas*. El Parlamento podrá solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión”.

Resulta claro que la *limitación* que contenía el texto original (“actuar en defensa de sus competencias e intereses directos”) *fue suprimida*; no sólo eso, sino que la *redacción definitiva* del artículo en análisis implicó una *ampliación sustancial* a la competencia procesal del Parlamento para actuar ante el TPR, dado que ahora podrá recurrir al tribunal, mediante las opiniones consultivas, no sólo para denunciar afectaciones a sus competencias e intereses directos, sino para plantear a dicho órgano jurisdiccional “cualquier cuestión jurídica” vinculada al derecho mercosureño (cf. artículo 3, inciso 1, RPO).

7. Finalmente, atendiendo a las normas que regulan la forma, el alcance, el procedimiento y el contenido de las opiniones consultivas que son emitidas por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) o por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), resulta claro que la herramienta procesal homónima instaurada en el MERCOSUR es sustancialmente diferente.

Y esa diferencia se vislumbra en lo que hace al contenido (si se revisan las tres opiniones consultivas resueltas por el TPR surge claro que ninguna de ellas se asemeja a las respondidas por la CIJ o la CIDH), a los legitimados activos (ni en la CIJ, ni en la CIDH existe la amplitud procesal que existe en relación al TPR), al alcance (existen diferencias en tal aspecto entre las opiniones consultivas que responde el TPR, de aquellas elaboradas por la CIJ o la CIDH) y al procedimiento (sustanciales diferencias procesales distinguen las del TPR de las de provenientes de las otras dos cortes internacionales).

Si acaso si pretendiera buscar alguna similitud entre las opiniones consultivas del TPR y herramientas análogas previstas para otros tribunales de procesos de integración, habría que pensar en la cuestión prejudicial europea (Tribunal de Justicia de la Unión Europea) o la interpretación prejudicial andina (Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina), con las cuales sin embargo existen algunas notas distintivas; o en la opinión consultiva de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ; Sistema de la Integración Centroamericana, SICA).

Sin dudas, en materia de opiniones consultivas, el régimen procesal que mayor afinidad presenta con el regulado en el MERCOSUR es el de la CCJ. En efecto, el artículo 22,

literal 9). Asimismo, en su artículo 2 la disposición CPC 07/2005 “[i]nst[ó] al Consejo del Mercado Común a acompañar el trabajo que la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR realizará durante el segundo semestre de este año tendiente a concluir la elaboración de un Proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, para ser elevado al mismo en los términos de la mencionada Dec. CMC 49/04”.

inciso “e”, del Estatuto de aquella Corte (19) estipula que “[l]a competencia de la Corte [Centroamericana de Justicia] será: [...] e. Actuar como *órgano de Consulta de los órganos u organismos* del Sistema de la Integración Centroamericana, en la interpretación y aplicación del ‘Protocolo de Tegucigalpa de reformas a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)’ y de los instrumentos complementarios y actos derivados de los mismos” (cursiva agregada).

Pues bien, uno de los órganos del SICA que más recurre a la CCJ, a través de este mecanismo denominado también “opinión consultiva”, es el PARLACEN (Parlamento Centroamericano), y en la mayoría de los casos en los que dicho legislativo regional utiliza esta herramienta ante la Corte lo hace en relación con asuntos que *involucran específicamente materia contenciosa*. Más aún, en varios casos se trata de cuestiones que están bajo trámite del Poder Judicial de algún Estado miembro, o de asuntos litigios con otros organismos regionales.

Como ejemplos de tales procesos pueden citarse, entre muchos, los siguientes:

- Expte. N° 159-07-02-06-2014, Solicitud de Opinión Consultiva del PARLACEN, “con fundamento en los artículos 2 y 5 literal j) y l) del Protocolo de Reformas del Tratado Constitutivo del PARLACEN artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 14, 22 literal e), 24, 36, 40 del Convenio de Estatuto de La Corte y artículos 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 13, 22, 31, 55 y 56 de la Ordenanza de Procedimientos de La Corte”: resuelta por la Corte Centroamericana de Justicia el 18/06/2014; se vinculó a medidas cautelares dictadas por la Corte Suprema de Justicia de El Salvador contra normas que regulan las funciones del PARLACEN (20);
- Expte. N° 161-09-05-06-2014, Solicitud de Opinión Consultiva del PARLACEN, “con fundamento en los artículos 2 y 5 literal j) y l) del Protocolo de Reformas del Tratado Constitutivo del PARLACEN artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 14, 22 literal e), 24, 36, 40 del Convenio de Estatuto de la Corte y artículos 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 13, 22, 31, 55 y 56 de la Ordenanza de Procedimientos de la Corte”: resuelta por la Corte Centroamericana de Justicia el 20/10/2016; se vinculó a un conflicto entre el PARLACEN y distintos órganos nacionales y regionales sobre control financiero (21);
- Expte. N° 177-06-20-12-2016, solicitud de Opinión Consultiva del PARLACEN, “con base en el artículo 22 literales c) y e) del Convenio de Estatuto de La Corte, sobre si los empleados del PARLACEN gozan de la calidad de funcionarios

(19) Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, 13/12/1992; vigente desde el 02/02/1994; disponible en <http://portal.cj.org.ni/ccj/wp-content/uploads/Convenio-de-Estatuto-de-la-CCJ.pdf>

(20) Sentencia disponible en <http://cendoc.cj.org.ni/Documentos/159-07-02-06-2014/01249/PDF%20RESOL%20CON%20FIRMAS.pdf>

(21) Sentencia disponible en <http://cendoc.cj.org.ni/Documentos/161-09-05-06-2014/0149/PDF%20RESOLUCION%20CON%20FIRMAS.pdf>

regionales, si gozan o no de los privilegios e inmunidades de los empleados administrativos del SICA, siendo que el PARLACEN es parte del mismo”: resuelta por la Corte Centroamericana de Justicia el 17/03/2017; se vinculó a la existencia o no de inmunidad de jurisdicción del PARLACEN ante los jueces laborales de los Estados miembros (22);

- Expte. N° 176-05-20-12-2016, solicitud de Opinión Consultiva del PARLACEN, “con base en el artículo 22 literal e) del Convenio de Estatuto de La Corte, sobre el criterio de la CCJ en relación a las demandas de empleados administrativos particulares al PARLACEN, en los tribunales nacionales de los países Miembros del SICA”: resuelta por la Corte Centroamericana de Justicia el 23/05/2017; se vinculó a la existencia o no de inmunidad de jurisdicción del PARLACEN ante los jueces laborales de los Estados miembros (23).

No son éstos los únicos ejemplos que pueden mencionarse (24).

En resumen, en el sistema procesal *más asimilable* a las opiniones consultivas que eleva el PARLASUR, dicha herramienta se utiliza, sin ningún inconveniente, para consultar al tribunal regional acerca de cuestiones de *eminente contenido contencioso*.

II.3. La opinión consultiva excede su objeto propio

1. Se ha observado también que el proyecto bajo análisis se refiere a una cuestión que ha concitado varios litigios entre parlamentarios argentinos y el Poder Ejecutivo nacional, los cuales están tramitándose ante el Poder Judicial respectivo; de allí que, el objeto del proyecto excede el campo de una opinión consultiva sobre la interpretación de un caso.

2. Cabe responder que las causales de no admisibilidad (rechazo) o conclusión anticipada de un pedido de opinión consultiva por parte del Tribunal Permanente de Revisión están taxativamente enunciadas en la normativa regional, y ninguna de ellas hace alusión a que no puede ser objeto de una opinión consultiva planteada por el PARLASUR una cuestión que esté bajo trámite del Poder Judicial de un Estado Parte.

(22) Sentencia disponible en <http://cendoc.cj.org.ni/Documentos/177-06-20-12-2016/02136/PDF%20Exp%20%206-20-12-2016%20RESOLUCION%20%20APROBADA%20con%20voto%20razonado.pdf>

(23) Sentencia disponible en <http://cendoc.cj.org.ni/Documentos/176-05-20-12-2016/0578/PDF%20Exp%205-20-12-2016%20Resol%20Defin%20.pdf>

(24) Otros ejemplos pueden verse en PEROTTI, Alejandro D. - SALAZAR GRANDE, César E. - ULATE CHACÓN, Enrique N. *Derecho y doctrina judicial comunitaria. Corte Centroamericana de Justicia y tribunales supremos nacionales*, 2ª ed., Editorial Jurídica Continental y Cocesna, San José, Costa Rica, 2017, disponible en <https://drive.google.com/file/d/0B7kcPYIZqKRCdDBBdEFZaHJDNGc/view?usp=sharing>

En efecto, en primer lugar, el artículo 10 (“Conclusión del procedimiento consultivo”) del RPO dispone que

“1.- [e]l procedimiento consultivo finalizará con:

a. la emisión de las opiniones consultivas;

b. la comunicación al peticionante de que las opiniones consultivas no serán emitidas por alguna causa fundada, tal como la carencia de los elementos necesarios para el pronunciamiento del TPR;

c. el inicio de un procedimiento de solución de controversias sobre la misma cuestión. En este caso, el procedimiento consultivo deberá ser finalizado por el TPR sin más trámite.”

Como ya se señaló la expresión “inicio de un procedimiento de solución de controversias” implica el comienzo de una controversia entre un Estado Parte contra otro Estado Parte, en el marco del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR.

Asimismo, el artículo 7 del RPOC estatuye que “[e]l TPR solamente entenderá en la solicitud presentada cuando:

- a) La solicitud proceda de uno de los Tribunales Superiores designados por los Estados Partes;
- b) El pedido sea formulado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de este Reglamento (25);
- c) La cuestión en causa no sea objeto de procedimiento de solución de controversias en curso sobre la misma cuestión.

En los casos en que no se verificaren los requisitos de admisibilidad arriba previstos, el TPR denegará la solicitud, informando inmediatamente al Tribunal solicitante.”

Ya se dijo que la expresión “procedimiento de solución de controversias” conlleva el comienzo de una controversia entre un Estado Parte contra otro Estado Parte, en el ámbito del Protocolo de Olivos.

A todo lo anterior, cabe agregar lo dicho en el literal precedente, acerca de la falta de limitación para el contenido de las opiniones consultivas que pueda plantear el Parlamento al TPR.

(25) RPOC, artículo 4 “La solicitud de opiniones consultivas será presentada por escrito, y de acuerdo con el artículo 5 de la Decisión CMC 37/2003 y contendrá los siguientes elementos:

- a) Exposición de los hechos y del objeto de la solicitud;
- b) Descripción de las razones que motivaron la solicitud;
- c) Indicación precisa de la Normativa MERCOSUR en cuestión”.

II.4. Falta de reglamentación del mecanismo de opiniones consultivas por el PM

A continuación, se ha hecho valer también que la mención en la propia opinión consultiva de la ausencia de reglamentación a la fecha del procedimiento de elevación por el PARLASUR podría contradecir la finalidad perseguida por el proyecto.

En efecto, el MEP/551/2017 menciona explícitamente que, a pesar de haberse presentado dos proyectos de reglamentación de este mecanismo en el PARLASUR (26), a la fecha ninguno de los dos había sido aprobado (27).

Ahora bien, la mención del hecho de que aún no ha sido reglamentado el proceso de solicitudes de opiniones consultivas por parte del Parlamento tiene por fin hacer notar que, precisamente -y tal como se menciona en el proyecto-, la primera opinión consultiva respondida por el Tribunal Permanente de Revisión, a partir de un pedido del Poder Judicial del Paraguay, lo fue sin que dicho trámite hubiera estado reglamentado por la Corte Suprema de Justicia guaraní, tal como lo prescribe el artículo 1, párrafo segundo, del RPOC.

En tal sentido, la referencia objetada persigue, por un lado, reparar en la falta de reglamentación a nivel del Parlamento, y, por el otro, hacer saber, de forma anticipada, que tal omisión no puede implicar la inadmisibilidad del pedido consultivo. Evidentemente, constituye una estrategia procesal abogadil: anticipar una eventual debilidad procesal, que podría ser utilizada por las partes que pudieran oponerse al tratamiento de la opinión consultiva, e inmediatamente subsanar esa debilidad, argumentando en contrario, precisamente, con el fundamento de la propia doctrina jurisprudencial del Tribunal Permanente de Revisión.

(26) Se trata de los siguientes proyectos: Nota 53/SO XIII “Nota de la Mesa Directiva comunicando al Plenario la remisión a la Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales del Proyecto de Norma presentado por el Parlamentario Adolfo Rodríguez Saá sobre ‘Reglamentación del procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por el Parlamento del Mercosur’” (SO XIIIª PM, 15/09/2008), disponible en <http://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7496/1/nota-53-2008.pdf>, y MEP/108/2015 “35/2015/PN/XXXIV SO. Proyecto de Norma presentada el 14 de setiembre de 2015, por los Parlamentarios Adolfo Rodríguez Saá y Alfonso González Núñez, referente a la reglamentación del procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por el Parlamento del MERCOSUR y otras modificaciones” (SO XXXIVª PM, 21/09/2015), disponible en <http://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/10108/1/35-2015-pn-xxxiv---mep-108-2015.pdf>

(27) En relación al MEP/108/2015, citado, cabe resaltar que, muy recientemente, en ocasión de la LVIª sesión ordinaria del PARLASUR (02/07/2018), su Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales elevó al plenario su informe “por la aprobación” de dicho proyecto (MEP/444/2017) [ver “Orden del día” de la LVIª SO, literal F.19), disponible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15238/1/orden-del-dia-lvi-so-1.pdf>], por lo que será analizado en la próxima LVIIª SO (20/08/18, ver <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15428/1/convocatoria-lvii-so.pdf>).

Por ello, resulta una buena estrategia procesal incluir la mención de la falta de reglamentación del trámite de las opiniones consultivas elevadas por el Parlamento, juntamente -como ocurre en el proyecto de opinión consultiva- con la explícita mención de que ello, según la jurisprudencia del TPR, no puede implicar la desestimación de la opinión consultiva.

II.5. La potestad de fijar las dietas de los parlamentarios

Otro argumento que se ha expuesto se refiere a que lo medular de la cuestión debatida radica en determinar si la facultad de fijar las dietas de los parlamentarios corresponde al propio Parlamento -quien luego debería petitionar a los Estados Partes que realicen los aportes correspondientes- o, por el contrario, tal atribución debería ser ejercida por cada delegación ante el PARLASUR en negociación con las autoridades nacionales del Estado que corresponda.

Si bien esa observación es correcta, ella no es óbice para la pertinencia y procedencia de la opinión consultiva, dado que, precisamente la dilucidación de este tópico se traslada al TPR. En efecto, la lectura de las preguntas nros. 1, 3, 4, 7, 10 y 11 de la opinión consultiva refleja que aquel interrogante constituye una parte sustancial de esta.

Por ello, el planteo mencionado no debilita la necesidad de la opinión consultiva, sino que, al contrario, ratifica la conveniencia de las preguntas que la componen.

II.6. Categoría de parlamentarios

Asimismo, se ha objetado que la opinión consultiva en consideración debería estar vinculada a una cuestión del PARLASUR como tal y no a un conjunto de parlamentarios en especial (en este caso, aquellos electos por voto directo).

Esta observación no parecería estar acorde al plexo normativo regional.

En efecto, es evidente, y hasta innecesario mencionarlo, que el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, en particular en sus artículos 1, 6 y 11 y en las Disposiciones Transitorias Tercera y Quinta, *distingue entre los parlamentarios* electos por sufragio universal, directo y secreto y aquellos designados por los parlamentos nacionales entre sus respectivos parlamentarios.

Tal es la distinción que existe entre una y otra categoría de parlamentario que las normas del MERCOSUR (28), en especial en lo que hace a los legisladores de Argentina

(28) Ver artículos 2, 4 y 5 del "Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR" del Parlamento del MERCOSUR, y decisiones CMC 28/2010, 18/2011 (y Recomendación PM 16/2010) y 11/2014 (y Recomendación PM 03/2013). Ver, PEROTTI, Alejandro D. "Sobre algunos aspectos de la elección directa de parlamentarios argentinos al Parlamento del MERCOSUR: fecha de asunción, inmunidades y Poder Judicial", en Abogados.com.ar, Newsletter del 09/06/2015, Buenos Aires, disponible en <http://www.abogados.com.ar/sobre-unos-aspectos-de-la-eleccion-directa-de-parlamentarios-argentinos-al-parlamento-del-mercosur-fecha-de-asuncion-inmunidades-y-poder>

y de Brasil (y en un futuro, de Venezuela), establecen que ambos Estados Partes tendrán diferente cantidad de parlamentarios *según hayan sido o no electos por voto directo*.

Más aún, como lo muestran los antecedentes que obran en la opinión consultiva, la problemática suscitada se ha originado en relación con una categoría determinada de parlamentarios, a saber, los electos por sufragio universal, directo y secreto en la República Argentina.

Por lo tanto, siendo que la situación conflictiva se relaciona *exclusivamente* con los parlamentarios electos por voto directo, resulta imposible no realizar la distinción en la opinión consultiva.

Por otro lado, bien es cierto que se hace explícita referencia a procesos que tramitan ante el Poder Judicial argentino, pero ello tiene una explicación irrefutable, y es que sólo en la Argentina ha tenido lugar una controversia sobre los aspectos ventilados en la opinión consultiva.

Finalmente, el hecho de que sea el Parlamento del MERCOSUR, como órgano, quien eleva el pedido de opinión consultiva, ello, por las razones *infra* expuestas, no resulta óbice, en absoluto, para que se interrogue al TPR en relación con una categoría específica de parlamentarios, categoría que -se reitera- ha sido establecida en la propia normativa mercosureña.

No hacer la distinción en cuestión dejaría sin sentido al pedido de opinión consultiva y además sería contrario al ordenamiento regional.

II.7. Actos posteriores

La opinión consultiva bajo análisis fue presentada en el PARLASUR el 04/12/2017.

Posteriormente, el 11/12/2017 el Parlamento aprobó la Recomendación PM 16/2017, “Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2018” (29) y la Disposición PM 02/2017, “Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2018” (30); a su vez, el 20/12/2017, el CMC aprobó su Decisión 34/2017 “Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR para el ejercicio 2017. Criterios de contribución de los aportes” (31).

judicial/16655, versión completa en <http://www.abogados.com.ar/archivos/2018-06-11-095347-20150529-ley27120-elecc-parlioms-arg2-1.pdf>

(29) Disponible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14575/1/rec-16-2017.pdf>

(30) Disponible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14575/1/disp-02-2017.pdf>

(31) Disponible en http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5CDocOfic0Arch.nsf&id=4895450D555A7953032582020061CA76&archive=DEC_034-2017_ES_Presupuesto%20PARLASUR%202018.pdf

Los tres actos contienen disposiciones con clara incidencia en la opinión consultiva, a saber: los artículos 1 y 2 de la Recomendación PM 16/2017 (32), 1, 2, 6 y Anexo de la Disposición PM 02/2017 (33) y 1 y 2 de la Decisión CMC 34/2017 (34).

En tal dirección, la pregunta N° 1 de la opinión consultiva debería ser modificada con la siguiente redacción: “1. ¿En la actualidad, a tenor de los artículos 4, inciso 20, 9, 11, 12, inciso 3, 16, inciso 1, 20, incisos 1 y 2, y de las Disposiciones Transitorias Primera y Séptima, todos del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, y de los artículos 1, 2, 3, 13, 14, 15, 20, 22, 23, incisos ‘a’ y ‘b’, 24, 25, 26, 43, incisos ‘a’, ‘b’ y ‘d’, 52, inciso ‘m’ y literal 1, 69, 79, incisos ‘a’ y ‘b’, 139, inciso 2, y 158 del Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR, 10, incisos 1, 2 y 3, y 11, inciso ‘d’, del ‘Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR’ (Decisión CMC 34/2007), 1 y 2 de la Decisión CMC 06/2016 (Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR para el ejercicio 2017 - Criterios de contribución de los aportes), 1, 2 y Anexo de la Recomendación PM 20/2016 (Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2017), 1, 2, 6 y Anexo de la Disposición PM 19/2016 (Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2017), 1 y 2 de la Decisión CMC 34/2017 (Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR para el ejercicio 2018 - Criterios de contribución de los aportes), 1 y 2 de la Recomendación PM 16/2017 (Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2018) y 1, 2, 6 y Anexo de la Disposición PM 02/2017 (Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2018), el ‘pago’ de las dietas

(32) Recomendación PM 16/2017, artículos 1 “[el Parlamento recomienda] Al Consejo del Mercado Común que remita a los Estados Partes el Presupuesto del Parlamento del Mercosur para el año 2018 por un total de..., a efectos de que estos tomen las medidas necesarias para la realización de los aportes correspondientes y la asignación de las dietas de los Parlamentarios la que debe ser asumida por cada Estado Parte de acuerdo a la normativa en cada país” y 2 “El Presupuesto 2018, será solventado en forma excepcional a lo establecido en la séptima disposición transitoria del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, de acuerdo a los porcentajes de aportes establecidos en la Decisión 062/2010 del CMC, en forma transitoria hasta la vigencia de la Decisión del CMC de fecha 05 de agosto de 2017”.

(33) Disposición PM 02/2017, artículos 1 “El presupuesto del Parlamento del Mercosur es único y contiene las directrices para la acción financiera del Ejercicio enero - diciembre 2018”, 2 “Aprobar el Presupuesto del Parlamento del Mercosur, conforme a lo que a continuación se establece, por un total de..., el que figura en el anexo I de la presente disposición y forma parte integrante de la misma” y 6 “El presente Presupuesto será solventado en forma excepcional a lo establecido en la séptima disposición transitoria del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, de acuerdo a los aportes establecidos en la Decisión 062/2010 del CMC, en forma transitoria hasta la vigencia de la Decisión del CMC de fecha 5 de agosto de 2017”, y Anexo “11. Remuneraciones básicas... 111. Parlamentarios... *Véase Nota 1 [...] *Nota 1 Las Remuneraciones de los Parlamentarios deberán ser asumidas por cada Estado Parte de acuerdo a la Normativa en cada País”.

(34) Decisión CMC 34/2017, artículos 1 “[el CMC decide] Aprobar el criterio de distribución presupuesto para el ejercicio 2018 del presupuesto del Parlamento del MERCOSUR que será solventado con aportes de los Estados Partes, de acuerdo a los siguientes porcentajes establecidos en la Decisión CMC 62/2010: Argentina: 24%, Brasil: 44%, Paraguay: 16%, Uruguay: 16%” y 2 “Los aportes referidos en el artículo 1 estarán a cargo de los organismos nacionales que cada Estado Parte determine”.

y demás beneficios vinculados a los parlamentarios del PARLASUR electos por sufragio universal, directo y secreto, corresponde ser realizado por el propio Parlamento del MERCOSUR, o por el contrario, por los Estados Partes de los respectivos parlamentarios electos directamente?” (la cursiva fue agregada).

III. Conclusión

1. La naturaleza de acto preparatorio que tienen los dictámenes de la Asesoría Jurídica y de Contralor del PM no impide su mención en un pedido de opinión consultiva que eleve el PM, si ello auxilia al Tribunal para comprender en profundidad las distintas posiciones vertidas sobre el asunto en relación con el cual se lo consulta.

2. En el MERCOSUR, a tenor de lo que surge de la normativa procesal regional y nacional, de la jurisprudencia del Tribunal Permanente de Revisión y de los Supremos Tribunales de Justicia de los Estados Partes y, principalmente, del artículo 13 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, como así también del derecho procesal y la jurisprudencia regional centroamericanos (perfectamente asimilable al supuesto en análisis), las opiniones consultivas que eleve el PARLASUR al Tribunal no están limitadas en su contenido, pudiendo incluir tanto materia “contenciosa” como “no contenciosa”.

3. El hecho de que el objeto de una opinión consultiva planteada por el PARLASUR se refiera a una cuestión que esté bajo trámite del Poder Judicial de un Estado Parte no constituye impedimento para el tratamiento de la misma por parte del Tribunal Permanente de Revisión, dado que, tal supuesto no figura entre las causales de inadmisibilidad (rechazo) o conclusión anticipada previstas taxativamente en las normas procesales mercosureñas.

4. Resulta una buena estrategia procesal incluir la mención de la falta de reglamentación del trámite de las opiniones consultivas elevadas por el Parlamento del MERCOSUR, juntamente -como ocurre en la opinión consultiva- con la explícita referencia de que ello, según la jurisprudencia del TPR, no puede implicar la desestimación de la opinión consultiva.

5. Resulta conveniente incluir en la pregunta N° 1 del proyecto de opinión consultiva los artículos 1 y 2 de la Recomendación PM 16/2017, 1, 2, 6 y Anexo de la Disposición PM 02/2017 y 1 y 2 de la Decisión CMC 34/2017.

6. Siendo que la opinión consultiva tiene por objeto que el Tribunal Permanente de Revisión dilucide la interpretación jurídica que debe aplicarse en relación a una determinada situación conflictiva, y ésta surge, precisamente, de la diferencia que existe entre los parlamentarios electos por sufragio universal, directo y secreto y aquellos que no lo son, resulta conveniente y apropiado -desde todo punto de vista- que la opinión consultiva, explícitamente, refleje esa distinción. Por lo demás, dicha diferenciación entre los parlamentarios ha sido creada por la propia normativa mercosureña.

ANEXO (35)
[PROYECTO INGRESADO AL PM COMO MEP/551/2017]
MERCOSUR/PM/PROYECTO DE DISPOSICIÓN N° /17
SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA AL TRIBUNAL PERMANENTE
DE REVISIÓN SOBRE RÉGIMEN JURÍDICO DEL PAGO DE LAS DIETAS
Y DEMÁS BENEFICIOS A LOS PARLAMENTARIOS
SÍNTESIS DEL PROYECTO:

1. Base normativa:

- *Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, artículos 4, inciso 22, 13 y 19, inciso 7.*
- *Protocolo de Olivos sobre sistema de solución de controversias en el MERCOSUR, artículo 3.*
- *Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR, artículos 90, inciso “g”, y 101.*
- *Reglamento del Protocolo de Olivos -Decisión CMC N° 37/03-.*
- *Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR (Parlamento del MERCOSUR).*
- *Decisión CMC N° 28/10, “Criterio de representación ciudadana”.*

2. Resumen del proyecto: *el proyecto tiene por finalidad elevar una opinión consultiva al Tribunal Permanente de Revisión, tendiente a obtener la debida interpretación de las normas del MERCOSUR vinculadas al pago de las dietas y demás beneficios a los parlamentarios electos por sufragio universal, directo y secreto.*

MERCOSUR/PM/DISPOSICIÓN N° .../17

SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA AL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN
SOBRE RÉGIMEN JURÍDICO DEL PAGO DE LAS DIETAS Y DEMÁS BENEFICIOS
A LOS PARLAMENTARIOS

VISTO: el Tratado de Asunción, el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, las Decisiones N° 37/03 (Reglamento del Protocolo de Olivos), 34/07 [Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR], 18/11 (y la Recomendación PM N° 16/10), 11/14 (y la Recomendación PM N° 03/13) y el Reglamento Interno del PM, y,

CONSIDERANDO:

- (I) Que, mediante el Protocolo de Olivos, los Estados Partes decidieron perfeccionar el sistema de solución de controversias, teniendo en cuenta la evolución del proceso de integración.

(35) Disponible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14575/1/mep-551-2017.pdf>

- (II) Que, asimismo, dicho Protocolo tuvo por finalidad establecer mecanismos para garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento del derecho mercosureño, de forma consistente y sistemática, todo ello de manera de consolidar la seguridad jurídica en el ámbito del MERCOSUR.
- (III) Que, por otro lado, con la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (el Parlamento), los Estados Partes declararon la firme voluntad política de fortalecer institucionalmente el proceso de integración y profundizar su legitimidad democrática, como forma de avanzar en los objetivos, entre otros, de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del MERCOSUR que requiera aprobación legislativa.
- (IV) Que, con dicho Protocolo, los Estados Partes persiguen lograr una adecuada representación de los intereses de sus ciudadanos, un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR y, con ello, la creación de un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, contribuyendo así a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia, la legitimidad social y el Estado de Derecho en el proceso de integración.
- (V) Que el Protocolo mencionado prevé que el Parlamento podrá solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión (el Tribunal), atribución que implica, para este Parlamento, la posibilidad de ejercer sus derechos fundamentales de la tutela judicial efectiva, del debido proceso, de defensa en juicio y al juez natural (o juez predeterminado por la ley).
- (VI) Que, por otro lado, en su XVIIª sesión ordinaria (27-28/04/09), el Parlamento aprobó el “Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR” (Acuerdo Político) (36), el cual fue asimismo aprobado por el Consejo del Mercado Común (CMC), mediante su Decisión N° 28/10 (37).
- (VII) Que dicho Acuerdo Político constituyen un acto de suma trascendencia, no sólo para el Parlamento, sino también para la consolidación del propio proceso de integración, y traduce una clara señal de avanzar hacia el afianzamiento de las instituciones legislativa y judicial.
- (VIII) Que el Acuerdo Político contiene, entre otros, disposiciones sobre la “Dimensión Parlamentaria” y la “Dimensión Judicial y del Derecho del MERCOSUR”.
- (IX) Que, en este marco, el Acuerdo Político establece la necesidad de avanzar en la ampliación de las actuales atribuciones del Tribunal Permanente de Revisión,

(36) Disponible en http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7309/1/acuerdo_politico.pdf

(37) Disponible en http://200.40.51.218/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D832577C0006B0087&archivo=D EC_028-2010_ES_CriterioRepresentaCiudadana.pdf

así como en la reglamentación de las atribuciones del Parlamento contenidas en su Protocolo Constitutivo (PCPM).

- (X) Que, por otro lado, la fundamental garantía judicial prevista en el artículo 13 del PCPM, a la fecha no ha sido reglamentada por este Parlamento, a pesar de haberse presentado dos proyectos a tal fin (38).
- (XI) Que, en este sentido, cabe recordar que la “primera” opinión consultiva recibida por el Tribunal Permanente de Revisión, peticionada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la jurisdicción de Asunción, Paraguay, fue elevada el 21/12/2006, es decir “antes” de que el Consejo del Mercado Común reglamentara el trámite pertinente, lo cual tuvo lugar el 18/01/2007 (39) al aprobar su Decisión CMC N° 02/07 (Reglamento del Procedimiento para la solicitud de Opiniones Consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes del MERCOSUR).
- (XII) Que, en dicha oportunidad, el propio Tribunal Permanente de Revisión destacó que “es dable asimismo resaltar que entendemos de perfecta aplicación al caso, el conocido aforismo jurídico que estipula que la falta de reglamentación de un derecho o acción, no puede ser obstáculo para el ejercicio de tal derecho o acción... citamos como aporte ilustrativo que en algunos países como en la República del Paraguay este consabido aforismo tiene expresa jerarquía constitucional (art. 45 de la Constitución Nacional paraguaya). A su vez la Constitución de la República Oriental del Uruguay tiene una disposición similar en su art. 332. En otros, como en la República Argentina, ha sido estipulado en consabidos fallos judiciales incluyendo la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). En estas circunstancias, estimamos procedente la admisión de esta primera Opinión Consultiva a ser estudiada...” (40).

(38) Ver Parlamento del MERCOSUR, Nota 53/SO XIII “Nota de la Mesa Directiva comunicando al Plenario la remisión a la Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales del Proyecto de Norma presentado por el Parlamentario Adolfo Rodríguez Saá sobre ‘Reglamentación del procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por el Parlamento del Mercosur’” (SO XIIIª PM, 15/09/2008), disponible en <http://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7496/1/nota-53-2008.pdf>, y MEP/108/2015 “35/2015/PN/XXXIV SO. Proyecto de Norma presentada el 14 de setiembre de 2015, por los Parlamentarios Adolfo Rodríguez Saá y Alfonso González Núñez, referente a la reglamentación del procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por el Parlamento del MERCOSUR y otras modificaciones” (SO XXXIVª PM, 21/09/2015), disponible en <http://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/10108/1/35-2015-pn-xxxiv---mep-108-2015.pdf>

(39) Y mucho antes de la reglamentación interna del trámite de solicitudes de opinión consultiva en Paraguay, que tuvo lugar a través de la Acordada N° 549/2008 de la Corte Suprema de Justicia, del 11/11/2008.

(40) TPR, opinión consultiva del 3 de abril de 2007, Norte/Laboratorios Northia, OC 01/2007, considerando III.2.A.2 y 3 del voto concurrente del miembro Coordinador Wilfrido Fernández, disponible en http://www.tprmercrosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2007_es.pdf

- (XIII) Que, en virtud de lo expresado, la falta de reglamentación del artículo 13 del PCPM no impide, llegado el caso, que este Parlamento, de considerarlo pertinente, plantee opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión.
- (XIV) Que el instituto de las opiniones consultivas, tal como están instrumentadas, tiene por finalidad que el Tribunal interprete la normativa del MERCOSUR, esto es determine su sentido y alcance auténtico, de manera de garantizar la aplicación correcta y uniforme del derecho regional.
- (XV) Que la interpretación de las normas mercosureñas vinculadas al pago de las dietas y beneficios vinculados a los parlamentarios electos por sufragio universal, directo y secreto en los términos del PCPM, en particular en lo que se refiere al órgano que debe realizar dichos pagos y a la forma en la cual se determinan e integran en el presupuesto del Parlamento los fondos necesarios, ha concitado un importante debate judicial y técnico, en el marco del cual el Poder Judicial de la República Argentina (Cámara Nacional Electoral y Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal) ha sostenido invariablemente una orientación, la cual diverge de la elaborada por la Asesoría Jurídica y de Controlar de este Parlamento.
- (XVI) Que en virtud de todo lo anterior, resulta necesario y apropiado encaminar una opinión consultiva al Tribunal Permanente de Revisión, en los términos del artículo 13 del PCPM.
- (XVII) Que el artículo 5 de la citada Decisión CMC N° 02/07, al referirse a las opiniones consultivas peticionadas por los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados Partes, establece que los Tribunales Superiores de Justicia, al remitir dichas opiniones consultivas al Tribunal, lo harán, en lo que aquí interesa, con copia a los demás Tribunales Superiores de Justicia previstos en el artículo 2 de dicha norma.
- (XVIII) Que, sin perjuicio de que la presente opinión consultiva diverge del supuesto anterior, en tanto y en cuanto no se trata de una petición encaminada por un órgano jurisdiccional nacional, el acertado criterio que traduce aquella norma, como así también la finalidad de garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho del MERCOSUR, aconsejan aplicar analógicamente el mismo procedimiento de comunicación a los citados Tribunales Superiores de Justicia previstos en el artículo 2 de la norma referida.
- (XIX) Que, por los mismos fundamentos, por aplicación analógica del artículo 10 de la Decisión CMC N° 02/07, una vez que este Parlamento reciba la respuesta del Tribunal a la opinión consultiva, se enviará copia de la misma a los referidos Tribunales Superiores de Justicia.
- (XX) Que, finalmente, con el mismo objetivo mencionado en los considerandos precedentes, la presente opinión consultiva y la respuesta del Tribunal deberá ser comunicada en copia a los Congresos nacionales de los Estados Partes y a la Secretaría del MERCOSUR.

**EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR
DISPONE:**

Artículo 1. Solicitar al Tribunal Permanente de Revisión la opinión consultiva, que se adjunta como anexo de la presente.

La opinión consultiva será remitida directamente a la Secretaría del Tribunal (ST).

Artículo 2. La opinión consultiva mencionada en el artículo anterior deberá ser comunicada asimismo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina, al Supremo Tribunal Federal de la República Federativa del Brasil, a la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay y a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la República Oriental del Uruguay, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 5 de la Decisión CMC N° 02/07 (Reglamento del Procedimiento para la solicitud de Opiniones Consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes del MERCOSUR).

La comunicación referida en el párrafo anterior será cursada también a los Congreso nacionales de los Estados Partes y a la Secretaría del MERCOSUR.

Artículo 3. La respuesta del Tribunal Permanente de Revisión a esta opinión consultiva deberá ser comunicada a la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina, al Supremo Tribunal Federal de la República Federativa del Brasil, a la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay y a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la República Oriental del Uruguay, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Decisión CMC N° 02/07 (Reglamento del Procedimiento para la solicitud de Opiniones Consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes del MERCOSUR).

La comunicación referida en el párrafo anterior será cursada también a los Congreso nacionales de los Estados Partes y a la Secretaría del MERCOSUR.

*Parlamentario Arlindo Chinaglia
Presidente*

*Edgar Lugo
Secretario Parlamentario*

ANEXO

Montevideo, ____ de diciembre de 2017.

OFICIO PM N° /2017

*TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN DEL MERCOSUR
Mcal. López 1141 casi Gral. Melgarejo
Edificio "Villa Aucinera"
Asunción - Paraguay*

Ilmos. Señores miembros del Tribunal Permanente de Revisión:

Tengo el agrado de dirigirme a SS.EE., en mi carácter de Presidente del Parlamento del MERCOSUR con el patrocinio letrado -en esta oportunidad- del Prof. Dr. Alejandro D. Perotti

(matrículas CPACE, tomo 98, folio 135 y CFSM, tomo 107, folio 207; República Argentina)(41), en los términos de la Disposición PM N° ___/2017 (la cual se incluye como *Anexo*), mediante la cual este Parlamento ha decidido encaminar la presente solicitud de opinión consultiva, de conformidad con el artículo 13 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM), vinculada a varias normas del MERCOSUR.

Esta petición tiene su base en lo previsto en las normas del MERCOSUR vigentes, en particular el “*Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR*”, el “*Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR*” y el Reglamento del Protocolo de Olivos (RPO, aprobado por la *Decisión CMC N° 37/03*; modificada por la *Decisión CMC N° 15/10* “Plazos para emisión de opiniones consultivas”).

I. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA PRESENTE OPINIÓN CONSULTIVA

El artículo 13 (Opiniones Consultivas) del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR dispone que “[e]l Parlamento podrá solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión”.

Bien es cierto que la fundamental garantía judicial prevista en el citado artículo 13 a la fecha no ha sido reglamentada por este Parlamento, a pesar de haberse presentado dos proyectos en tal sentido (42).

Sin embargo, es preciso recordar que la “primera” opinión consultiva recibida por el Tribunal Permanente de Revisión, peticionada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la jurisdicción de Asunción, Paraguay, fue elevada el 21/12/2006, es decir “antes” de que el Consejo del Mercado Común reglamentara el trámite pertinente, lo cual tuvo lugar el 18/01/2007 (43) al aprobar su *Decisión CMC N° 02/07* (Reglamento del Procedimiento para la solicitud de Opiniones Consultivas al Tribunal

(41) Si bien las normas del MERCOSUR vinculadas al Tribunal Permanente de Revisión no exigen la necesaria asistencia letrada de profesional matriculado en algún Estado Parte, siguiendo la práctica legal de todos los Estados Partes, se recurre al tribunal en esta ocasión munido del patrocinio letrado del citado abogado, matriculado en la República Argentina.

(42) Ver Parlamento del MERCOSUR, Nota 53/SO XIII “Nota de la Mesa Directiva comunicando al Plenario la remisión a la Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales del Proyecto de Norma presentado por el Parlamentario Adolfo Rodríguez Saá sobre ‘Reglamentación del procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por el Parlamento del Mercosur’ ” (SO XIIIª PM, 15/09/2008), disponible en <http://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7496/1/nota-53-2008.pdf> y MEP/108/2015 “35/2015/PN/XXXIV SO. Proyecto de Norma presentada el 14 de setiembre de 2015, por los Parlamentarios Adolfo Rodríguez Saá y Alfonso González Núñez, referente a la reglamentación del procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por el Parlamento del MERCOSUR y otras modificaciones” (SO XXXIVª PM, 21/09/2015), disponible en <http://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/10108/1/35-2015-pn-xxxiv---mep-108-2015.pdf>

(43) Y mucho antes de la reglamentación interna del trámite de solicitudes de opinión consultiva en Paraguay, que tuvo lugar a través de la Acordada N° 549/2008 de la Corte Suprema de Justicia, del 11/11/2008.

Permanente de Revisión por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes del MERCOSUR).

En dicha oportunidad, el propio Tribunal Permanente de Revisión destacó que “*es dable asimismo resaltar que entendemos de perfecta aplicación al caso, el conocido aforismo jurídico que estipula que la falta de reglamentación de un derecho o acción, no puede ser obstáculo para el ejercicio de tal derecho o acción... citamos como aporte ilustrativo que en algunos países como en la República del Paraguay este consabido aforismo tiene expresa jerarquía constitucional (Art. 45 de la Constitución Nacional paraguaya). A su vez la Constitución de la República Oriental del Uruguay tiene una disposición similar en su art. 332. En otros, como en la República Argentina, ha sido estipulado en consabidos fallos judiciales incluyendo la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). En estas circunstancias, estimamos procedente la admisión de esta primera Opinión Consultiva a ser estudiada...*” (44).

Por ello, en virtud de lo expresado, la falta de reglamentación del artículo 13 del PCPM no impide, llegado el caso, que este Parlamento, de considerarlo pertinente, plantee opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión, tal como lo hace en esta oportunidad.

II. REQUISITOS DE LA PRESENTACIÓN DE LA OPINIÓN CONSULTIVA (ARTÍCULO 5 DEL RPO, DECISIÓN CMC N° 37/03)

- 1) exposición del objeto de la solicitud: *interpretación de las normas del MERCOSUR pago de las dietas y demás beneficios a los parlamentarios electos por sufragio universal, directo y secreto.*
- 2) relato claro y preciso de todas las circunstancias relevantes del caso que estén relacionadas con la solicitud: *ver infra.*
- 3) la exposición de las razones que motivan la solicitud: *ver infra.*
- 4) la indicación precisa de la normativa del MERCOSUR que constituye el objeto de la solicitud:

a. Tratado de Asunción

CONSIDERANDOS

“Convencidos de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes” (párrafo sexto).

(44) TPR, opinión consultiva del 3 de abril de 2007, Norte/Laboratorios Northia, OC 01/07, considerando III.2.A.2 y 3 del voto concurrente del miembro Coordinador Wilfrido Fernández, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2007_es.pdf

“Artículo 10. El Consejo es el órgano superior del Mercado Común, correspondiéndole 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”.

“Artículo 13. El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercado Común y será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. El Grupo Mercado Común tendrá facultad de iniciativa. Sus funciones serán las siguientes:

- velar por el cumplimiento del Tratado;
- tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo”.

b. Protocolo de Ouro Preto

“Artículo 2. Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur”.

“Artículo 3. El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del Mercosur al cual incumbe 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”.

“Artículo 8. Son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común:

I. Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco”.

“Artículo 9. El Consejo del Mercado Común se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Partes”.

“Artículo 14. Son funciones y atribuciones del Grupo Mercado Común:

I. Velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco;

...

III. Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común”.

“Artículo 15. El Grupo Mercado Común se pronunciará mediante Resoluciones, las cuales serán obligatorias para los Estados Partes”.

“Artículo 16. A la Comisión de Comercio del Mercosur, órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países”.

“Artículo 19. Son funciones y atribuciones de la Comisión de Comercio del Mercosur:

I. Velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-Mercosur y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio;

II. Considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común;

III. Efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados Partes;

...

V. Tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes”.

“Artículo 20. La Comisión de Comercio del Mercosur se pronunciará mediante Directivas o Propuestas. Las Directivas serán obligatorias para los Estados Partes”.

“Artículo 38. Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el artículo 2 de este Protocolo”.

“Artículo 41. Las fuentes jurídicas del Mercosur son:

I - El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios;

II - Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos;

III - Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción”.

“Artículo 42. Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”.

c. Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 2015

“Preámbulo

Considerando que los Estados Partes reconocen, de conformidad con los términos del Tratado de Asunción -1991-, que la integración constituye una condición fundamental para el desarrollo económico con justicia social; [párrafo segundo]

Considerando que los Estados Partes concuerdan en que la plena vigencia de los valores democráticos solamente es posible en una sociedad altamente participativa e inclusiva,

en los ámbitos político, económico, social y cultural, cuya construcción requiere necesariamente el compromiso de todos los sectores, para un modelo de desarrollo equitativo y comprometido con la creación de trabajo como factor determinante para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática; [párrafo tercero].

...

Considerando que los Estados Partes concuerdan con los principios y valores de la Declaración de Filadelfia (1944) de la OIT, particularmente, que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho a perseguir su bienestar material, en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades, y que lograr estas condiciones debe ser el objetivo de la política nacional e internacional de los países; [párrafo quinto].

Considerando que los Estados Partes adoptan los principios de la democracia política y del Estado de Derecho y del respeto irrestricto a los derechos civiles y políticos de la persona humana que constituyen la base inalienable del proceso de integración; [párrafo sexto].

...

Considerando que los Estados Partes están comprometidos con las declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados que integran el patrimonio jurídico de la Humanidad, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1947) y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948)” [párrafo octavo]

“Artículo 4. No discriminación

1. Los Estados Partes se comprometen a garantizar, conforme a la legislación vigente y las prácticas nacionales, la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y la ocupación, sin distinción o exclusión por motivo de sexo, etnia, raza, color, ascendencia nacional, nacionalidad, orientación sexual, identidad de género, edad, credo, opinión y actividad política y sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social, familiar o personal.

2. Todo trabajador percibirá igual salario por trabajo de igual valor, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en cada Estado Parte”.

“Artículo 14. Remuneración

1. Todo trabajador tiene derecho a un salario mínimo de conformidad con la legislación vigente en cada Estado Parte, suficiente para atender a sus necesidades y a las de su familia.

2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de estos derechos por parte de los trabajadores”.

“Artículo 31. Ámbito de aplicación

1. Esta Declaración se aplica a todos los habitantes de los Estados Partes.

2. Los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos contenidos en esta Declaración y a promover su aplicación de conformidad con las convenciones internacionales ratificadas, actos normativos del MERCOSUR pertinentes a la misma, la legislación y demás prácticas nacionales, convenios y acuerdos colectivos de trabajo”.

d. Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR

“Artículo 1. Ámbito de aplicación.

1. Las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, serán sometidas a los procedimientos establecidos en el presente Protocolo”.

“Artículo 34. Derecho aplicable.

1. Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc y el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia en base al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, a los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, a las Decisiones del Consejo del Mercado Común, a las Resoluciones del Grupo Mercado Común y a las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, así como a los principios y disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia. Artículo 39”.

“Artículo 39. Ámbito de aplicación. El procedimiento establecido en el presente Capítulo se aplicará a los reclamos efectuados por particulares (personas físicas o jurídicas) con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en Violación del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur”.

e. Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

“Artículo 1. Constitución. Constituir el Parlamento del MERCOSUR, en adelante el Parlamento, como órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, que integrará la estructura institucional del MERCOSUR.

...

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.

El Parlamento será un órgano unicameral y sus principios, competencias e integración se rigen según lo dispuesto en este Protocolo.

La efectiva instalación del Parlamento tendrá lugar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2006.

La constitución del Parlamento se realizará a través de las etapas previstas en las Disposiciones Transitorias del presente Protocolo”.

“Artículo 3. Principios:

Son principios del Parlamento:

...

4. El respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones”.

“Artículo 4. Competencias:

El Parlamento tendrá las siguientes competencias:

1. Velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del MERCOSUR.

...

3. Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR.

...

20. Elaborar y aprobar su presupuesto e informar sobre su ejecución al Consejo de Mercado Común dentro del primer semestre del año posterior al ejercicio”.

“Artículo 9. Independencia. Los miembros del Parlamento no estarán sujetos a mandato imperativo y actuarán con independencia en el ejercicio de sus funciones”.

“Artículo 11. Requisitos e incompatibilidades.

1. Los candidatos a Parlamentarios deberán cumplir con los requisitos exigibles para ser diputado nacional, según el derecho del Estado Parte respectivo.

2. El ejercicio del cargo de Parlamentario es incompatible con el desempeño de un mandato o cargo legislativo o ejecutivo en los Estados Partes, así como con el desempeño de cargos en los demás órganos del MERCOSUR.

3. Serán aplicables, asimismo, las demás incompatibilidades para ser legislador, establecidas en la legislación nacional del Estado Parte correspondiente”.

“Artículo 12. Prerrogativas e inmunidades.

...

3. Los desplazamientos de los miembros del Parlamento, para comparecer a su local de reunión y de allí regresar, no serán limitados por restricciones legales ni administrativas”.

“Artículo 16 Organización. 1. El Parlamento contará con una Mesa Directiva, encargada de la conducción de los trabajos legislativos y de sus servicios administrativos”.

“Artículo 20. Presupuesto.

1. El Parlamento elaborará y aprobará su presupuesto, el que será solventado con aportes de los Estados Partes, en función del Producto Bruto Interno y del presupuesto nacional de cada Estado Parte.

2. Los criterios de contribución de los aportes mencionados en el inciso anterior, serán establecidos por Decisión del Consejo del Mercado Común, tomando en cuenta la propuesta del Parlamento”.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

“Primera. Etapas: A los fines de lo previsto en el artículo 1 del presente Protocolo se entenderá por:

- ‘primera etapa de la transición’: el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2010.

- ‘segunda etapa de la transición’: el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014”.

“Séptima. Presupuesto. Durante la primera etapa de la transición, el presupuesto del Parlamento será solventado por los Estados Partes mediante aportes iguales”.

f. Protocolo de Asunción sobre Promoción y Protección de los Derechos Humanos

CONSIDERANDOS

“Reafirmando los principios y normas contenidas en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos regionales de derechos humanos, así como en la Carta Democrática Interamericana” (párrafo sexto).

“Reconociendo la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos, sean derechos económicos, sociales, culturales, civiles o políticos” (párrafo noveno).

g. Decisión CMC N° 40/04, “Creación de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos”

CONSIDERANDOS

“Que los derechos humanos son fundamentales para la construcción de sociedades libres y para la búsqueda del desarrollo económico y social;

“Que la protección y la promoción de los derechos de los ciudadanos de los Estados Partes del MERCOSUR y de los Estados Asociados son objetivos esenciales del proceso de integración de América del Sur;

“Que las libertades individuales, los principios democráticos y el estado de derecho constituyen valores comunes a las sociedades sudamericanas” (considerandos, párrafos primero a tercero)”.

h. Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR (aprobado en la IVª Sesión Ordinaria, con la reforma de la Disposición PM N° 01/14)

“Artículo 1. El Parlamento del Mercosur se regirá por el presente Reglamento y el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (PCPM), en que este se funda”.

“Artículo 2. Las disposiciones del presente Reglamento obligan a los Parlamentarios y Parlamentarias del Mercosur y a todas aquellas personas que intervengan en el funcionamiento interno del Parlamento; y quien faltare a su cumplimiento será observado por éste y será pasible de las sanciones que se determinen a tal efecto”.

“Artículo 3. La sede del Parlamento es la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay (PCPM, art. 21)”.

“Artículo 13. Los miembros del Parlamento no estarán sujetos a mandato imperativo y actuarán con independencia en el ejercicio de sus funciones (PCPM, art. 9)”.

“Artículo 14. Los Parlamentarios y Parlamentarias gozarán de los privilegios, inmunidades y exenciones establecidos en el Acuerdo Sede suscrito entre el Mercosur y la República Oriental del Uruguay (PCPM, arts. 12 y 21)”.

“Artículo 15. Los desplazamientos de los miembros del Parlamento, a efectos del ejercicio de sus funciones no serán limitados por restricciones legales ni administrativas”.

“Artículo 20. El Parlamentario o Parlamentaria podrá solicitar licencia a sesiones del Plenario o a reuniones de Comisiones, por las siguientes razones:

- a) Por misión oficial encargada por el propio Parlamento;
- b) Por razones políticas inherentes al desempeño de su cargo;
- c) Por razones de salud;
- d) Por maternidad o paternidad; o
- e) Por otras razones justificadas”.

“Artículo 22. El Plenario podrá decidir negativamente acerca de las solicitudes de licencia, y en este caso, no corresponderá el pago de remuneración alguna”.

“Artículo 23. En el caso de autorización de licencia de Parlamentarios o Parlamentarias, para el pago de la remuneración se adoptarán los siguientes criterios:

- a) En los casos de los literales a), b), c) y d) del art. 20, se pagará, en todos los casos, la remuneración correspondiente;
- b) En el caso del literal e), el Plenario podrá otorgarla con o sin remuneración”.

“Artículo 24. Los Parlamentarios o Parlamentarias podrán solicitar licencia, sin goce de remuneración, por un plazo máximo de hasta 90 (noventa) días por subperíodo Parlamentario, que será otorgada por el Plenario”.

“Artículo 25. Las inasistencias del Parlamentario o de la Parlamentaria serán descontadas de su remuneración y se remitirá el asunto a la comisión competente”.

“Artículo 26. En los casos de inasistencias que sean justificadas dentro del plazo de 7 (siete) días, contados a partir del primer día siguiente a la sesión, al Parlamentario o Parlamentaria no le será descontada dicha inasistencia de su remuneración.

1. Las justificaciones serán enviadas a la Mesa Directiva, que se expedirá sobre las mismas”.

“Artículo 43. A la Mesa Directiva compete:

a. Presentar anualmente al Plenario la propuesta de presupuesto hasta la tercera sesión de cada subperíodo ordinario;

b. Proponer al Plenario la organización administrativa, financiera, y el Estatuto del Personal y sus modificativas;

d. Resolver acerca del reembolso de los gastos y el pago de la remuneración de los Parlamentarios y Parlamentarias”.

“Artículo 52. Compete al Presidente:

...

m) Ordenar los gastos y los pagos;

1. El Presidente podrá delegar transitoriamente las competencias previstas en los literales *m* y *n* de este artículo en cualquiera de los Vicepresidentes cuando lo estime pertinente”.

“Artículo 69. Las comisiones permanentes son las siguientes:

...

h. Presupuesto y Asuntos Internos”.

“Artículo 79. A la Comisión de Presupuesto y Asuntos Internos le compete discutir e informar por escrito al Plenario sobre los siguientes temas a modo indicativo:

a) Análisis del presupuesto del Parlamento;

b) Análisis del Presupuesto del Mercosur”.

“Artículo 139. Son mociones de orden las que se enumeran a continuación, y que requerirán las siguientes mayorías para su aprobación:

2. El Plenario, constituido en comisión general, no podrá tratar asuntos referidos al tema Presupuestario o al Reglamento”.

“Artículo 158. Todos los actos, el presupuesto y su ejecución estarán disponibles para consulta en todo momento por cualquier persona, a través de medios electrónicos”.

i. Decisión CMC N° 37/03, “Reglamento del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR” (RPO)

“Artículo 11. Efecto de las opiniones consultivas. Las opiniones consultivas emitidas por el TPR no serán vinculantes ni obligatorias”.

j. Decisión CMC N° 34/07, “Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR”

“Artículo 10.

1. Los Parlamentarios que fijen su residencia en el territorio de la República, gozarán de las facilidades, 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 República. Ellas se extenderán a los miembros de su familia que dependen económicamente de ellos.

2. Podrán además transferir sus bienes, libres de todo tributo al término de sus funciones.

3. Los Parlamentarios que no fijen su residencia en el territorio de la República gozarán de las facilidades y privilegios a que refieren los literales a) a d) del artículo 11 y literales e) y f) del artículo 13”.

“Artículo 11. Parlamentarios nacionales o residentes permanentes en el territorio de la República. Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplicará a los nacionales o residentes permanentes en el territorio de la República, salvo en los siguientes aspectos: (...) d) exención de impuestos sobre salarios y retribuciones percibidas del Parlamento”.

k. Decisión CMC N° 06/16, Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR para el ejercicio 2017 - Criterios de contribución de los aportes

“Artículo 1 - Aprobar la distribución establecida en la Recomendación N° 20/16 del Parlamento del MERCOSUR para su presupuesto del ejercicio 2017, la cual dispone que el monto total de US\$ 2.690.578 (dos millones seiscientos noventa mil quinientos setenta y ocho dólares estadounidenses), sea financiado con aportes de los Estados Partes de acuerdo a los siguientes porcentajes:

Argentina: 20%.

Brasil: 40%.

Paraguay: 10%.

Uruguay: 10%.

Venezuela: 20%”.

“Artículo 2 - Los aportes referidos en el artículo 1 estarán a cargo de los organismos nacionales que cada Estado Parte determine”.

l. Recomendación PM N° 20/16, “Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2017”

“Artículo 1°. Al Consejo del Mercado Común que remita a los Estados Partes el Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR para el ejercicio 2017, aprobado en su XLIII Sesión Ordinaria, por un total de..., a efectos de que éstos tomen las medidas necesarias para la realización de los aportes correspondientes”.

“Artículo 2°. El Presupuesto 2017, será solventado en forma excepcional a lo establecido en la séptima disposición transitoria del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, de acuerdo a los porcentajes de aportes establecidos en la Decisión 012/2014 del CMC”.

“Anexo”.

m. Disposición PM N° 19/16, Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2017

“Artículo 1: El presupuesto del Parlamento del Mercosur es único y contiene las directrices para la acción financiera del Ejercicio enero - diciembre 2017”.

“Artículo 2: Aprobar el Presupuesto del Parlamento del Mercosur, conforme a lo que a continuación se establece, por un total de..., el que figura en el anexo I de la presente disposición y forma parte integrante de la misma”.

“Artículo 6: El presente Presupuesto será solventado en forma excepcional a lo establecido en la séptima disposición transitoria del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, de acuerdo a los aportes establecidos en la Decisión 12/2014”.

Anexo:

“11. Remuneraciones básicas... 111. Parlamentarios... *NOTA [...] *NOTA: Las Remuneraciones de los Parlamentarios en la etapa de transición son obligación de cada Estado Parte”.

n. Decisión CMC N° 18/11, “Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR”

“Artículo 1 - Aprobar la Recomendación N° 16/10 del Parlamento del MERCOSUR ‘Normas de aplicación del Protocolo Constitutivo y del Acuerdo Político para la Consolidación del MERCOSUR y Proposiciones correspondientes”.

“Artículo 2 - A partir de la aprobación de la presente Decisión, los Estados Partes integrarán sus representaciones de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Recomendación N° 16/10 y el Parlamento del MERCOSUR continuará con el ejercicio de las competencias y funciones previstas en su Protocolo Constitutivo”.

o. Recomendación PM N° 16/10, “Normas de aplicación del Protocolo Constitutivo y del Acuerdo Político para la Consolidación del MERCOSUR y Proposiciones correspondientes”

“Artículo 1°. Considerar como una etapa de transición única el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2014, establecido en la Disposición Transitoria Primera”.

“Artículo 3º. Determinar que, durante la etapa de transición única, los Estados Partes realizarán elecciones directas para Parlamentarios del Mercosur, conforme previstas en el artículo 6 del PCPM, cuyos mandatos tendrán la duración que disponga la legislación vigente en cada Estado Parte.

A partir de estas elecciones directas, Argentina y Brasil elegirán e integrarán el número total previsto en el artículo 2 del Acuerdo Político para la Consolidación del Mercosur y Proposiciones Correspondientes.

Lo previsto en el artículo 11, incisos 2 y 3, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, es aplicable a partir del 31 de diciembre de 2014”.

p. Decisión CMC Nº 11/14, “Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR”

“Artículo 1 - Aprobar la Recomendación Nº 03/13 del Parlamento del MERCOSUR ‘Prórroga del Período de Transición establecido en la Dec. 18/11’ y prorrogar la etapa de transición única hasta el 31 de diciembre de 2020”.

“Artículo 3 - Lo previsto en el artículo 11, incisos 2 y 3, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, es aplicable en cada Estado Parte a partir de la primera elección directa que el mismo realice”.

q. Recomendación PM Nº 03/13, “Prórroga del Período de Transición establecido en la Dec. 18/11”

“Artículo 1º: Prorrogar el artículo 1º de la Dec.18/11 hasta el 31 de diciembre de 2020”.

“Artículo 2º: Lo previsto en el artículo 11, incisos 2 y 3, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, es aplicable a partir de la primera elección directa realizada en cada Estado Parte”.

III. CIRCUNSTANCIAS FÁCTICAS DEL CASO VINCULADAS A LA PRESENTE SOLICITUD

1. En diciembre de 2015 asumieron sus cargos los primeros parlamentarios argentinos electos por sufragio universal, directo y secreto.

A pesar de los reiterados esfuerzos encarados por la casi totalidad de la delegación argentina, hasta la fecha ningún parlamentario ha recibido el pago correspondiente de sus dietas y beneficios relacionados.

2. Ante la ausencia de resultados positivos, varios parlamentarios iniciaron acciones legales ante el Poder Judicial argentino, demandando al Poder Ejecutivo Nacional a fin de obtener el pago de dichas dietas.

3. En este marco, la *Cámara Nacional Electoral (CNE)* de la República Argentina, en autos “Karlen, Alejandro Hernán c/ Estado Nacional, Poder Ejecutivo de la Nación s/amparo” (expediente Nº CNE 1566/2016/CA1), por sentencia del 04/10/16 (45), sostuvo:

(45) Fallo disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=s0AauaNGKEQzJ%2FeRPU RTOWzHDxstgsATzDTKIGNBht0%3D&tipoDoc=despacho&cid=3285736>, y en <http://scw.pjn.gov>.

a) que los parlamentarios -en este caso, los argentinos-, según las normas del PCPM no representan al “Estado” argentino sino al pueblo de la Nación (considerando 4);

b) que de los artículos 9, 4.20, y 20.1 del PCPM se desprende que los parlamentarios no están sujetos a instrucción o mandato, sino que son independientes en el desempeño de su representatividad (considerando 8);

c) que el artículo 43.d del Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR (RIPM) establece claramente “*que la Mesa Directiva es el organismo encargado de [r]esolver acerca [...] de la remuneración de los Parlamentarios y Parlamentarias*” (cf. artículo 43, inciso ‘d’), que asimismo otros artículos del citado RIPM (22, 23, 24, 25 y 26) ‘*regulan aspectos propios del pago de la remuneración correspondiente a los parlamentarios*’ y que el Acuerdo de Sede para el funcionamiento de este Parlamento (aprobado por Decisión CMC N° 34/07) ‘*también hace referencia a la existencia de salarios y retribuciones percibidas del Parlamento*’ (cf. art. 11, inc. ‘d’)” (considerando 8);

d) que, como se observa, el PCPM y las demás normas mercosureñas mencionadas contienen *disposiciones específicas sobre las dietas* de los parlamentarios (considerandos 9, 12 y 16);

e) que las funciones que cumple un funcionario público (como lo son los parlamentarios) no pueden ser gratuitas (considerando 10);

f) que un sistema similar, esto es el pago de las dietas por el propio parlamento regional, se observa en la Unión Europea en virtud de los artículos 223.2 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE y 9.1 y 23.1 de la Decisión del Consejo del 28/09/05 (considerando 11);

g) que “*no puede pasarse por alto que... el Estado Argentino tiene la obligación de realizar los aportes previstos en el artículo 20, inciso 1º del Protocolo Constitutivo, a fin de solventar el presupuesto que el Parlamento del Mercosur deberá elaborar y aprobar, e informar sobre su ejecución al Consejo de Mercado Común (cf. artículo 4º, inciso 20 de norma cit.). En razón de ello... resulta imprescindible señalar que transferir al Parlamento del Mercosur el aporte correspondiente, es un deber ineludible del Poder Ejecutivo Nacional*” (considerando 13);

h) que “*en atención a lo expuesto por los representantes del Estado Nacional en cuanto reconocen -como se dijo (cf. consid. 13)- que “el Estado Argentino [...] está obligado respecto del organismo internacional, [...] a realizar los aportes que exige la norma, que decide y aprueba el P[arlasur], precisamente para su funcionamiento (cf. fs. 51), resulta indispensable que -en el marco del propio debate parlamentario- los legisladores contemplen dentro de las partidas pertinentes no solo los montos correspondientes para hacer frente a los gastos normales de dicho organismo, sino también aquellos necesarios para que el Parlamento del Mercosur realice el pago de las dietas a los Parlamentarios*” (considerando 16); y

i) que “en tales condiciones, y toda vez que -como se explicó- el ejercicio libre de la función legislativa es una garantía para mantener la integridad de los poderes del Estado

ar/scw/document.seam?id=s0AauaNGKEQzJ%2FeRPURTOWzHDxstgsATzDTKIGNBht0%3D&tip oDoc=despacho&download=true

y que, además, el Protocolo Constitutivo del Mercosur contiene provisiones expresas que regulan el régimen remuneratorio de sus parlamentarios, no puede entenderse que ‘no le[] compete [al PARLASUR] abonar las dietas de los representantes de los países miembros’ (cf. fs. 92 vta.)” y que “no obsta a lo expuesto el argumento según el cual le correspondería al Estado Nacional el pago directo de la remuneración pretendida *en función de los usos y costumbres* pues es el propio recurrente quien reconoce que ‘la situación fáctica era otra porque los [...] [parlamentarios del Mercosur] no eran elegidos directamente como ahora lo son por la ley 27[.]120’ (cf. fs. 95) sino que -en la ‘situación anterior [...] [-], eran los [d]iputados [n]acionales en ejercicio [los] que [...] cobraban las dietas correspondientes a su cargo [...]... s-’...” (considerando 17).

Como se observa, la Cámara Nacional Electoral ha determinado que corresponde al Estado argentino realizar los aportes necesarios para pagar las dietas de los parlamentarios argentinos, en tanto y en cuanto ello le sea impuesto en el presupuesto de este Parlamento; es decir, la obligación de realizar los aportes por parte de la República Argentina surge en función de lo que se prevea en el presupuesto del Parlamento del MERCOSUR; entendimiento que, tal como surge del fallo, fue también compartido por los abogados del Estado demandado en el citado proceso ante la Cámara Nacional Electoral.

Los abogados del Estado nacional demandado presentaron recurso extraordinario federal (en el cual insistieron que corresponde al Parlamento del MERCOSUR el pago de las dietas y a la República Argentina aportar lo que surge del presupuesto que elabore el Parlamento del MERCOSUR), el cual fue rechazado por la Cámara Nacional Electoral por sentencia del 14/11/16(46).

Ante dicho panorama, los abogados del Estado nacional demandado interpusieron ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación un recurso de queja por denegación de recurso extraordinario (que tramita bajo expediente N° CNE 1566/2016/CA1/2; incidente N° 1), el cual está pendiente ante el máximo tribunal. Conviene señalar que dicha queja *no suspende la ejecución de la sentencia de la Cámara Nacional Electoral del 04/10/16* citada, razón por la cual, el actor (parlamentario Karlen) ha iniciado en el expediente CNE 1566/2016/CA1 el proceso de ejecución de esa sentencia (que tramita bajo expediente N° CNE 1566/2016/CA1/2; incidente N° 2), ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 1 (Secretaría Electoral).

Deviene oportuno mencionar que los abogados del *Estado nacional* demandado, en el recurso de queja ante la Corte Suprema referido reconocen: *i)* que *corresponde el pago de las dietas* y demás gastos a los parlamentarios argentinos, en tanto y en cuanto surja del presupuesto que apruebe el Parlamento del MERCOSUR, *ii)* que este *Parlamento regional puede incluir en dicho presupuesto el pago de dietas* y otros gastos para los parlamentarios argentinos, y *iii)* que el actor (Karlen), en este contexto, *debería reclamar ante las instancias*

(46) Fallo disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=2ydLR2guM6pEURH5xVzlmNSFpruA7xaGW68rPyv%2BHvc%3D&tipoDoc=despacho&cid=763492>, <http://scw.pjn.gov.ar/scw/document.seam?id=2ydLR2guM6pEURH5xVzlmNSFpruA7xaGW68rPyv%2BHvc%3D&tipoDoc=despacho&download=true>

administrativas que correspondan *del Parlamento del MERCOSUR o del MERCOSUR*, ante la *falta de pago de sus dietas* y demás gastos. Los mismos abogados han ratificado recientemente (17/03/17) esa opinión, al responder el Estado nacional el oficio que le cursara el Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 1, en el marco del proceso de ejecución de sentencia (expediente N° CNE 1566/2016/CA1/2; incidente N° 2).

4. Esta orientación judicial, en el sentido de que corresponde a este Parlamento la determinación y pago de las dietas a los parlamentarios argentinos y a la República Argentina realizar los aportes correspondientes que deben surgir del presupuesto que apruebe este Parlamento, no es sólo sustentada por la Cámara Nacional Electoral.

En efecto, también la *Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal* (Sala IIª), en su sentencia del 13/10/16 (47) -dictada en autos “Gil Lozano, Claudia Fernanda c/ EN s/amparo Ley 16.986”, expediente N° 12611/2016- ha señalado:

a) que una lectura del derecho del MERCOSUR, en especial de los artículos 4.20, 12, 16.1 y 20 del PCPM y 43.d y 52 del RIPM, se desprende que corresponde al propio Parlamento del MERCOSUR, y no al Poder Ejecutivo Nacional (argentino, en este caso), el pago de las dietas y demás gastos a los parlamentarios, teniendo en tal sentido un rol importante su Mesa Directiva (considerandos V y VI); y

b) que una “*decisión contraria importaría prescindir del texto de la ley, y de los preceptos contenidos en las normas supralegales mencionadas, con afectación de expresas directrices constitucionales (art. 75 inc. 24)^l(48)*” (considerando VI).

Por sentencia del 15/12/16(49), la citada Cámara Federal rechazó el recurso extraordinario federal planteado por la actora, por lo que ésta última ha interpuesto el recurso de queja, el cual tramita actualmente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (expediente N° 12611/2016/1, Recurso de Queja N° 1).

5. A su vez, se encuentran en trámite dos acciones judiciales más por falta de pago de las dietas de los parlamentarios argentinos.

En primer lugar, los autos “Nicoletti, Eduardo Nelson c/ Estado Nacional-Jefatura de Gabinete de Ministros s/contencioso administrativo-varios”, expediente N° FBB 1724/2016

(47) Fallo disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/scw/document.seam?id=T5B2%2Bs0iUxMfy73%2BU%2BTIKxLM1orYPprlApmdqyfiwGY%3D&tipoDoc=despacho&download=true>, y <http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=T5B2%2Bs0iUxMfy73%2BU%2BTIKxLM1orYPprlApmdqyfiwGY%3D&tipoDoc=despacho&cid=75181>

(48) Constitución Nacional argentina, artículo 75 “Corresponde al Congreso: [...] 24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes”.

(49) Fallo disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=8QXU4cZ3dqR3m5cY7c0GeSWtrXeoimOIJQ6nGNnEATw%3D&tipoDoc=despacho&cid=149388>, y <http://scw.pjn.gov.ar/scw/document.seam?id=8QXU4cZ3dqR3m5cY7c0GeSWtrXeoimOIJQ6nGNnEATw%3D&tipoDoc=despacho&download=true>

que originariamente fue iniciado ante el Juzgado Federal de Santa Rosa (Secretaría Civil), pero que ante la declaración de incompetencia (opuesta por la demandada) (50) ha sido remitido al fuero en lo Contencioso Administrativo Federal, habiendo quedado radicado el expediente en el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 2 (21/11/17).

En segundo término, los autos “Britto, Cecilia Catherine c/ E.N.A. - P.E.N. - Jefatura de Gabinete de Ministros s/contencioso administrativo-varios”, expediente N° FPO 2086/2017, que tramitan ante el Juzgado Federal en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de Posadas (Secretaría Laboral y en lo Contencioso Administrativo).

Ambas acciones han sido dirigidas -también- contra el Poder Ejecutivo Nacional argentino (Jefatura de Gabinete de Ministros).

Es de presumir, con bastante fundamento, que la orientación de los tribunales federales que intervienen será la misma que la mantenida por la Cámara Nacional Electoral y por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

6. Asimismo, varios parlamentarios argentinos han iniciado diferentes expedientes en el propio Parlamento del MERCOSUR a fin de lograr que le sean abonadas sus dietas y demás beneficios.

En el marco de dichas presentaciones, la Asesoría Jurídica y de Contralor (AJC) del PARLASUR, a través de diversos dictámenes jurídicos (dictámenes N° 33/16 y 53/16 (51)) ha tenido oportunidad de expedirse al respecto.

Así en el dictamen N° 53/16, la AJC sostuvo:

a) que resulta importante a fin de dilucidar la cuestión del pago de las dietas determinar *“la etapa en la cual se encuentra el Parlamento, es decir en la etapa de transición o en la definitiva establecida en el [PCPM], pues ello tiene una incidencia directa en el tema de la consulta”* (literal 2).

b) que de *“las normas dictadas por el Parlamento se desprende que nos encontramos en la etapa de transición y, en dicha etapa, se entendió, de manera pacífica, que los Estados parte se harían cargo de los salarios de los Parlamentarios designados o electos y así se realizó hasta la fecha”* (literal 3);

(50) Sentencia del 31/10/2017, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=CRokn2SbxOgk4QYB%2FYVNP2sWbAhVQuGbffiMh8%2Be2Mk%3D&tipoDoc=despacho&cid=296030> y <http://scw.pjn.gov.ar/scw/document.seam?id=CRokn2SbxOgk4QYB%2FYVNP2sWbAhVQuGbffiMh8%2Be2Mk%3D&tipoDoc=despacho&download=true>

(51) Ambos dictámenes han sido publicados *on line* en el Sistema de consulta web del Poder Judicial de la Nación (Argentina), en las páginas oficiales de distintos expedientes electrónicos, accesibles al público. Dictámenes AJC (PM) 33/2016, disponible en <https://drive.google.com/file/d/18oFu2yfzubmCX-UiWzhlpAr0BKlpU99x/view?usp=sharing>, y AJC (PM) 53/2016, disponible en https://drive.google.com/file/d/1H_4ZDXWtNa8Lp4l6OpWf8vJ0QUEFHqky/view?usp=sharing

c) que *“dicha interpretación encuentra su fundamento, entre otras normas, en lo dispuesto en el [inciso 1 del] artículo 20 del [PCPM] - el cual refiere a la etapa definitiva -...”* (literal 4).

d) que de todo ello *“se desprende que, en la presente etapa en la cual se encuentra el Parlamento... de conformidad al Protocolo Constitutivo del mismo, este órgano de naturaleza internacional no tiene la obligación jurídica y, en consecuencia, no le corresponde abonar el salario de los Parlamentarios”* (literal 5);

e) que, por ello, *“para rectificar la situación actual, con relación al pago de los salarios de los Parlamentarios, se debería proceder a modificar el [PCPM] al menos en dos aspectos: a) las etapas previstas en las Disposiciones Transitorias del Protocolo; y, b) los criterios para la elaboración y los aportes de los Estados Parte al presupuesto del Parlamento”* (literal 6);

f) y que, asimismo, esa solución es la que se utilizó en el caso de los parlamentarios de Paraguay, supuesto en el cual *“el Estado paraguayo se hace cargo de los ‘haber y complementos’ de dichos Parlamentarios”* (literal 7).

A su vez, en su dictamen N° 33/16 la AJC argumentó:

a) que el Parlamento es un órgano del MERCOSUR, y que el Protocolo de Ouro Preto, en su artículo 34 establece que el MERCOSUR tiene personalidad jurídica internacional, lo cual demuestra *“que se trata de un sujeto de Derecho Internacional diferente a los Estados”* del bloque (literales 5 y 6); y,

b) que un fallo del poder judicial nacional *“tiene efectos en el Estado”, pero “no puede tener efectos sobre un sujeto de Derecho Internacional diferente del Estado, como lo es el caso del Parlamento del Mercosur, pues éste posee inmunidad de jurisdicción y, además, ni siquiera fue parte en el proceso”* judicial (literales 7 y 8).

Tras todo lo cual mantuvo las mismas consideraciones ya citadas del dictamen N° 53/16, agregando que debe tenerse en cuenta un argumento adicional, a saber que *“en la composición actual del Parlamento, los Estados parte tienen una cantidad diferenciada de parlamentarios”* (literales 10 a 14).

IV. OPINIÓN CONSULTIVA

Frente a este estado de situación, siendo necesario la intervención del Tribunal Permanente de Revisión y su interpretación de las normas del MERCOSUR pertinentes, se eleva la SIGUIENTE OPINIÓN CONSULTIVA:

1. En la actualidad, a tenor de los artículos 4, inciso 20, 9, 11, 12, inciso 3, 16, inciso 1, 20, incisos 1 y 2, y de las Disposiciones Transitorias Primera y Séptima, todos del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, y de los artículos 1, 2, 3, 13, 14, 15, 20, 22, 23, incisos “a” y “b”, 24, 25, 26, 43, incisos “a”, “b” y “d”, 52, inciso “m” y literal 1, 69, 79, incisos “a” y “b”, 139, inciso 2, y 158 del Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR, 10, incisos 1, 2 y 3, y 11, inciso “d”, del “Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR” (Decisión CMC N° 34/07), 1 y 2 de la Decisión CMC N° 06/16 (Presupuesto

del Parlamento del MERCOSUR para el ejercicio 2017 - Criterios de contribución de los aportes), 1, 2 y Anexo de la Recomendación PM N° 20/16, 1, 2, 6 y Anexo de la Disposición PM N° 19/16 (Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2017), el “pago” de las dietas y demás beneficios vinculados a los parlamentarios del PARLASUR electos por sufragio universal, directo y secreto, ¿corresponde sea realizado por el propio Parlamento del MERCOSUR, o por el contrario, por los Estados Partes de los respectivos parlamentarios electos directamente?

2.a) A tenor de la jurisprudencia del Tribunal Permanente de Revisión -sentada en su Opinión Consultiva N° 01/2007 (Norte/Laboratorios Northia) y en sus Resoluciones N° 01/2007 (Elección del Secretario del TPR I) y 02/2007 (Elección del Secretario del TPR II) (52), y según la cual los artículos 41 del POP (principalmente) y 1, inciso 1, 34, inciso 1, y 39 del PO establecen el principio de jerarquía normativa del derecho del MERCOSUR en cuya virtud las normas originarias (ejemplo, Tratado de Asunción, POP, Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR) resultan de estatura normativa superior a las normas del derecho derivado (decisiones del CMC, resoluciones del GMC y directivas de la CCM) por lo que si éstas últimas pretenden modificar o reformar a aquellas resultan “inaplicables” - los artículos 1 y 2 de la Decisión CMC N° 18/11 (Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR), 1 y 3 de la Recomendación PM N° 16/10 (Normas de aplicación del Protocolo Constitutivo y del Acuerdo Político para la Consolidación del MERCOSUR y Propositiones correspondientes), 1 y 3 de la Decisión CMC N° 11/14 (Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR) y 1 y 2 de la Recomendación PM N° 03/13 (Prórroga del Período de Transición establecido en la Dec. 18/11), ¿resultan inválidos y/o inaplicables al modificar o reformar el texto del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (disposiciones transitorias)?

b) En el caso en el que los mencionados artículos 1 y 2 de la Decisión CMC N° 18/11 (Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR), 1 y 3 de la Recomendación PM N° 16/10 (Normas de aplicación del Protocolo Constitutivo y del Acuerdo Político para la Consolidación del MERCOSUR y Propositiones correspondientes), 1 y 3 de la Decisión CMC N° 11/14 (Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR) y 1 y 2 de la Recomendación PM N° 03/13 (Prórroga del Período de Transición establecido en la Dec. 18/11) no resulten inválidos y/o inaplicables, ¿dichas normas tienen alguna incidencia o efecto jurídicos -y en tal caso, en qué medida- en la respuesta a la pregunta N° 1?

3. Si de la respuesta a la pregunta N° 1, con el eventual aditamento de la respuesta a la pregunta N° 2.b), se desprendiera que el “pago” de las dietas y demás beneficios vinculados

(52) TPR, opinión consultiva del 3 de abril de 2007, Norte/Laboratorios Northia, OC N° 01/07, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2007_es.pdf, considerandos G.2.i), G.2.ii) y G.2.iv) del voto concurrente del miembro Coordinador Wilfrido Fernández, E-46 del voto del miembro Olivera García y E del voto del miembro Becerra; resolución 01/2007, sobre elección del Secretario y elevación al CMC, de 8 de junio de 2007, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/otros_docs/Resolucion_01_2007_es.pdf, considerandos VII y XII del voto de la mayoría, y Resolución N° 02/2007, sobre confirmación de la Resolución N° 01/2007, de 9 de julio de 2007, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/otros_docs/Resolucion_02_2007_es.pdf, considerandos X y XXVII y parte resolutive, literal 2.

a los parlamentarios del PARLASUR electos por voto directo, universal y secreto, corresponde ser realizado por el propio Parlamento del MERCOSUR, y no por los Estados Partes de los respectivos parlamentarios:

a) Los fondos necesarios para efectuar tales pagos, ¿deben ser aportados al Parlamento del MERCOSUR por los Estados Partes a los cuales pertenecen dichos parlamentarios?

b) La cuantía específica de dichos fondos, es decir el monto de los mismos, ¿deben estar expresamente determinada en el propio presupuesto del Parlamento del MERCOSUR?

4. Si de la respuesta a la pregunta N° 1, con el eventual aditamento de la respuesta a la pregunta N° 2.b), se desprendiera que el “pago” de las dietas y demás beneficios vinculados a los parlamentarios del PARLASUR electos por sufragio universal, directo y secreto, corresponde ser realizado por los Estados Partes de los respectivos parlamentarios electos directamente, y no por el Parlamento del MERCOSUR,

a) La cuantía específica de los fondos necesarios para efectuar tales pagos, es decir el monto de los mismos,

a.1) ¿debe estar expresamente determinada en el propio presupuesto del Parlamento del MERCOSUR?;

a.2) ¿o basta que el PARLASUR coloque en su presupuesto leyendas tales como “Remuneraciones básicas... Parlamentarios... Nota: Las Remuneraciones de los Parlamentarios en la etapa de transición son asumidos por cada Estado Parte”, o que en las Recomendaciones por las que aconseje al CMC la remisión del presupuesto del PARLASUR a los Estados Partes agregue cláusulas tales como “EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR RECOMIENDA: (...) Al Consejo del Mercado Común que remita a los Estados Partes el Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR para el ejercicio... por un total de (...), a efectos de que éstos tomen las medidas necesarias para la realización de los aportes correspondientes y la asignación de las dietas de los Parlamentarios que en la etapa de transición debe asumir cada Estado Parte de acuerdo a la normativa en cada país”?

b) El monto de la dieta a ser abonada a cada parlamentario, ¿debe ser equivalente a la de un diputado nacional del respectivo país, atento a que el espíritu que impregna al Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, a tenor de su artículo 11, es equiparar los parlamentarios mercosureños a dichos legisladores de los Estados Partes, en todo lo previsto específicamente en el citado Protocolo?

c) ¿Resultan compatibles con el derecho del MERCOSUR sentencias del Poder Judicial de un Estado Parte que resuelve en forma contraria a dicho entendimiento (esto es, que no corresponde que el pago sea realizado por los Estados Partes de los respectivos parlamentarios electos directamente, sino por el propio Parlamento del MERCOSUR)?

d) Las sentencias judiciales mencionadas en la pregunta anterior, ¿respetan el principio de primacía de la normativa mercosureña sentada por el Tribunal Permanente de Revisión en su Laudo N° 01/2007 (considerando 10.10) y en sus Opiniones Consultivas N° 01/2007

(Declaración N° 2), 01/2008 (considerando 34 y conclusión N° 2) y 01/2009 (considerando 16 y conclusión N° 2)(53)?

5. A tenor de lo previsto en el preámbulo, párrafo sexto, del Tratado de Asunción, en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 2015, en los artículos 34, inciso 1 (última frase), del Protocolo de Olivos para la solución de controversias, 3, inciso 4, y 4, inciso 3, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR y en los párrafos sexto y noveno de los considerandos del Protocolo de Asunción sobre Promoción y Protección de los Derechos Humanos y primero a tercero de los considerandos de la como así también en la Decisión CMC N° 40/04 (“Creación de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos”), como así también de lo manifestado en la casi totalidad de los comunicados suscriptos por los Presidentes de los Estados Partes y Estados Asociados del MERCOSUR, en ocasión de cada Cumbre Presidencial, en los cuales ratifican que la promoción y el respeto irrestricto de los derechos humanos es un eje central del proceso de integración (54), ¿la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales de la persona (o derechos humanos), debe ser considerado como un principio general del derecho del MERCOSUR?

6. Si la respuesta a la pregunta anterior fuera afirmativa, ¿la protección y salvaguarda de tales derechos constituye un mandato a ser observado tanto por los Estados Partes, en sus actos y medidas vinculadas a sus compromisos asumidos en el MERCOSUR, como también por los propios órganos del MERCOSUR?

(53) TPR, Laudo de 8 de junio de 2007, Solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias - controversia entre Uruguay y Argentina sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay, Laudo 01/2007, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2007_es.pdf [considerando 10.10: “cabe tener en cuenta que los Estados Partes *no pueden alegar normas, disposiciones o prácticas del derecho interno como justificación de un incumplimiento del Derecho del Mercosur* (en este sentido, ver TPR, Opinión Consultiva, de 3 de abril de 2007, Norte/Laboratorios Northia, asunto TPR-1/07...; y TAH, laudo aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco, asunto 1/99, cit., considerando 62)]; y Opiniones Consultivas de 3 de abril de 2007, Norte/Laboratorios Northia, OC 01/2007, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2007_es.pdf [Declaración N° 2 “[l]as normas del Mercosur internalizadas *prevalecen* sobre las normas del derecho interno de los Estados Partes”]; de 24 de abril de 2009, “Schnek y otros”, OC 01/2008, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2008_es.pdf (considerando 34 y conclusión N° 2: “el Tribunal afirma la *primacía de la normativa del Mercosur* ratificada, incorporada e internalizada, según sea el caso, por los Estados Parte, sobre toda disposición interna que en el marco de su competencia normativa le sea contrapuesta”), y de 15 de junio de 2009, Frigorífico Centenario y otros, OC 01/2009, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2009_es.pdf (considerando 16 y conclusión N° 2: “las normas del Mercosur... priman *sobre toda disposición interna* que en el marco de su competencia normativa le sea contrapuesta”).

(54) Ver, entre muchos, por ejemplo, “Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR” (párrafo primero) y “Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y Estados Asociados del MERCOSUR” (párrafo primero), ambos suscriptos el 21/07/2017 en ocasión de la 50ª Reunión del CMC, disponibles en http://cancilleria.gob.ar/userfiles/Comunicado%20Conjunto%20EE.PP_ES_%2020.07.doc_pdf y en <http://cancilleria.gob.ar/userfiles/Comunicado%20Conjunto%20EP%20y%20EA%20-vf-20-07.pdf>, respectivamente.

7. En el ámbito del MERCOSUR, teniendo en cuenta en particular -aunque no exclusivamente- lo previsto en los párrafos segundo, tercero, quinto, sexto y octavo del preámbulo como también los artículos 4, incisos 1 y 2, 14, incisos 1 y 2, y 31, incisos 1 y 2, de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 2015, el derecho al cobro de la dieta y demás beneficios vinculados, desde la perspectiva de los parlamentarios del PARLASUR electos por voto directo, universal y secreto, ¿constituye un derecho humano (o derecho fundamental) digno de ser protegido y salvaguardado por los Estados Partes y por los órganos del MERCOSUR?

8. La falta de cobro de las dietas y demás beneficios vinculados por los parlamentarios del PARLASUR electos por sufragio universal, directo y secreto, ¿infringe algún derecho humano o derecho fundamental, que pueda desprenderse de las normas mencionadas en las preguntas N° 5 y 7?

9. La falta de cobro de las dietas y demás beneficios vinculados por los parlamentarios del PARLASUR electos por voto directo, universal y secreto, ¿resulta compatible con las normas del MERCOSUR?

10. En lo que hace a la obligatoriedad o no de la respuesta de este Tribunal a esta opinión consultiva en relación a los Estados Partes y sus órganos:

a) El concepto de “Estados Partes” contenido en el artículo 38 del POP, al prever que los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas del MERCOSUR, ¿debe ser interpretado en el sentido de que la obligación de garantizar dicho cumplimiento se impone a todos los poderes del Estado, es decir al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial?

b) El artículo 38 del POP, al prever que los Estados Partes -lo que incluye a sus autoridades de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial- se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas del MERCOSUR, ¿debe ser interpretado en el sentido de que la obligación de garantizar dicho cumplimiento se extiende al texto de la norma propiamente dicha y al sentido de sus términos, es decir a su interpretación, la cual cabe en última instancia al TPR?

c) La obligatoriedad del derecho del MERCOSUR para los Estados Partes que surge de los artículos 10 y 13 (primer y segundo renglón) del Tratado de Asunción, 2, 3, 8, inciso I, 9, 14, incisos I y III, 15, 16, 19, incisos I, II, III y V, 20, 38 y 42 del POP y 4, inciso 1, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, ¿sólo cubre el texto literal de la norma propiamente dicha o se extiende al sentido y alcances de sus términos, es decir a su interpretación, la cual cabe en última instancia al TPR?

d) El artículo 11 del Reglamento del Protocolo de Olivos (RPO, aprobado por la Decisión CMC N° 37/03), en cuanto establece que las opiniones consultivas emitidas por el TPR no serán vinculantes ni obligatorias, ¿resulta compatible:

d.1) con el preámbulo del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR, en cuanto dispone que la evolución del Mercosur requiere del perfeccionamiento del sistema de solución de controversias; que ello impone la necesidad de garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del derecho del MERCOSUR, de forma consistente y sistemática, y que por ello los Estados Partes se declararon convencidos de la conveniencia de efectuar modificaciones específicas en el sistema de solución de controversias de manera de consolidar la seguridad jurídica en el MERCOSUR?;

d.2) con el artículo 3 de dicho Protocolo, en cuanto dispone que el CMC podrá establecer mecanismos sobre solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión definiendo su alcance y sus procedimientos?, y finalmente

d.3) con el artículo 38 del POP, en cuanto de él se desprende que los jueces nacionales, como integrantes de uno de los poderes del Estado, se comprometen a adoptar, en lo que a ellos se refiere, todas las medidas judiciales necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas del MERCOSUR, incluyendo el texto de dichas normas y su interpretación, la cual cabe en última instancia al TPR?

d.4) con los artículos 10 y 13 (primer y segundo renglón) del Tratado de Asunción, 2, 3, 8, inciso I, 9, 14, incisos I y III, 15, 16, 19, incisos I, II, III y V, 20, 38 y 42 del POP y 4, inciso 1, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, en cuanto la obligatoriedad del derecho del MERCOSUR que los mismos imponen a los Estados Partes y a los órganos del MERCOSUR, no sólo cubre el texto literal de la norma propiamente dicha sino que se extiende al sentido y alcances de sus términos, es decir a su interpretación, la cual cabe en última instancia al TPR?

e) Si alguna respuesta a las preguntas anteriores fuera negativa, ¿ello implica que dicho artículo 11 del RPO, en tanto “decisión” del CMC que por ello no puede contravenir las normas del Protocolo de Olivos y del POP, deviene inaplicable por violar el principio de jerarquía previsto en los artículos 41 del POP y 1, inciso 1, 34, inciso 1, y 39 del PO, según la jurisprudencia del TPR citada en la pregunta N° 2.a)?

f) En definitiva, ¿la respuesta del TPR a esta opinión consultiva es obligatoria para los Estados Partes y sus órganos?

11. En lo que hace a la obligatoriedad o no de la respuesta de este Tribunal a esta opinión consultiva en relación a los órganos del MERCOSUR, en especial el PARLASUR:

a) La obligatoriedad del derecho del MERCOSUR para los órganos del MERCOSUR que surge de los artículos 10 y 13 (primer y segundo renglón) del Tratado de Asunción, 2, 3, 8, inciso I, 9, 14, incisos I y III, 15, 16, 19, incisos I, II, III y V, 20, 38 y 42 del POP y 4, inciso 1, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, ¿sólo cubre el texto literal de la norma propiamente dicha o se extiende al sentido y alcances de sus términos, es decir a su interpretación, la cual cabe en última instancia al TPR?

b) El artículo 11 del Reglamento del Protocolo de Olivos (RPO, aprobado por la Decisión CMC N° 37/03), en cuanto establece que las opiniones consultivas emitidas por el TPR no serán vinculantes ni obligatorias, ¿resulta compatible:

b.1) con el preámbulo del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR, en cuanto dispone que la evolución del Mercosur requiere del perfeccionamiento del sistema de solución de controversias; que ello impone la necesidad de garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del derecho del MERCOSUR, de forma consistente y sistemática, y que por ello los Estados Partes se declararon convencidos de la conveniencia de efectuar modificaciones específicas en el sistema de solución de controversias de manera de consolidar la seguridad jurídica en el MERCOSUR?;

b.2) con el artículo 3 de dicho Protocolo, en cuanto dispone que el CMC podrá establecer mecanismos sobre solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión definiendo su alcance y sus procedimientos?;

b.3) con el artículo 4, inciso I, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, en cuanto él impone al Parlamento, entre sus atribuciones, “[v]elar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del MERCOSUR”, lo cual implica adoptar todas las medidas necesarias para cumplir con las normas mercosureñas, incluyendo el texto de dichas normas y su interpretación, la cual cabe en última instancia al TPR?

b.4) con los artículos 10 y 13 (primer y segundo renglón) del Tratado de Asunción, 2, 3, 8, inciso I, 9, 14, incisos I y III, 15, 16, 19, incisos I, II, III y V, 20, 38 y 42 del POP y 4, inciso 1, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, en cuanto la obligatoriedad del derecho del MERCOSUR que los mismos imponen a los órganos del MERCOSUR, incluido el PARLASUR, no sólo cubre el texto literal de la norma propiamente dicha sino que se extiende al sentido y alcances de sus términos, es decir a su interpretación, la cual cabe en última instancia al TPR?

c) Si alguna respuesta a las preguntas anteriores fuera negativa, ¿ello implica que dicho artículo 11 del RPO, en tanto “decisión” del CMC no puede contravenir las normas del Protocolo de Olivos y del POP y deviene inaplicable por violar el principio de jerarquía previsto en los artículos 41 del POP y 1, inciso 1, 34, inciso 1, y 39 del PO, según la jurisprudencia del TPR citada en la pregunta N° 2.a)?

d) En definitiva, ¿la respuesta del TPR a esta opinión consultiva es obligatoria para los órganos del MERCOSUR, en especial para el PARLASUR?

V. SOLICITUD ADICIONAL

Si el Tribunal Permanente de Revisión, aplicando por analogía lo previsto en los artículos 6 (último párrafo), 8 (último párrafo) y 9 de la Decisión CMC N° 02/07 (Reglamento del Procedimiento para la solicitud de Opiniones Consultivas al Tribunal Permanente de Revisión

por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes del MERCOSUR) (55), notificará la presente opinión consultiva a los Coordinadores Nacionales del GMC, otorgándoles un plazo de quince días a fin de que puedan enviar (“únicamente con fines informativos”) sus eventuales consideraciones sobre el tema objeto de esta solicitud, rogamos al Tribunal se nos conceda, en la misma ocasión, un plazo similar, para los mismos fines y con idéntico alcance; ello, con el objeto de salvaguardar los derechos fundamentales de este Parlamento a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y de defensa en juicio.

Parlamentario Arlindo Chinaglia
Presidente

(55) Decisión CMC 02/2007, artículos 6 (último párrafo) “[l]a ST [Secretaría del TPR] dará conocimiento, por intermedio de la PPT, a los Coordinadores Nacionales del GMC de las solicitudes de opiniones consultivas recibidas”, 8 (último párrafo) “[l]a ST notificará a las Coordinaciones Nacionales del GMC lo resuelto por el TPR sobre la admisión de la solicitud de opinión consultiva, así como el árbitro designado para la coordinación de la respuesta” (según la redacción dada por el artículo 2 de la Decisión CMC 15/2010) y 9 “[l]as Coordinaciones Nacionales del GMC podrán enviar al TPR, por intermedio de la ST, únicamente con fines informativos, sus eventuales consideraciones sobre el tema objeto de la solicitud de opinión consultiva, en un plazo de quince días contados a partir de la notificación de la admisión de la solicitud de opinión consultiva, conforme el Artículo 8” (según la redacción dada por el artículo 3 de la Decisión CMC 15/2010).