

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

—I—

El Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Jujuy confirmó el rechazo del planteo de nulidad formulado por la defensa de Milagro Amalia Ángela Sala respecto de la orden de detención dictada el 26 de enero de 2016 y declaró la inconstitucionalidad del artículo 16 de la ley 27.120 (fs. 92/100).

En primer término, el tribunal interpretó el artículo 16 de la ley 27.120 y entendió que esa norma no otorga inmunidad de arresto a los miembros del Parlamento del Mercado Común del Sur (Mercosur). En ese sentido, destacó que el artículo 16 citado establece que los parlamentarios del Mercosur son equiparados a los diputados nacionales en todo lo que no estuviese previsto en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur o no fuese regulado por los organismos regionales competentes. A partir de ello, razonó que la equiparación con los diputados nacionales es inaplicable en materia de inmunidades puesto que se trata de una cuestión regulada en ese protocolo y en el Acuerdo Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur para el funcionamiento del Parlamento del Mercosur (Acuerdo Sede). Concluyó que como esos instrumentos regionales no le otorgan inmunidad de arresto, entonces no le asiste ese derecho a la recurrente.

En segundo término, y de modo subsidiario, sostuvo que el artículo 16 de la ley 27.120 es inconstitucional puesto que el Congreso de la Nación carece de facultades para establecer inmunidades en tanto ellas solo pueden ser creadas por los constituyentes. Apuntó que la extensión de inmunidades por medio de una ley constituye un privilegio que vulnera el principio de igualdad previsto en el artículo 16 de la Constitución Nacional.

Por esas razones, resolvió que la señora Sala no tiene inmunidad de arresto y que su detención es legal.

-II-

Contra esa sentencia, la defensa interpuso recurso extraordinario (fs. 107/127), que fue concedido (fs. 203/207).

En primer lugar, la recurrente alega que el artículo 16 de la ley 27.120 es constitucional. Considera que las inmunidades allí previstas no constituyen privilegios personales, sino que persiguen el fin institucional de garantizar el funcionamiento del Parlamento del Mercosur, que es un cuerpo legislativo conformado por elección directa de los ciudadanos de los Estados parte y que tiene como función representarlos en ese espacio de integración regional. Afirma que las inmunidades aseguran la vigencia de la soberanía popular. Por ello, concluye que el artículo 16 de la ley 27.120 no vulnera el derecho a la igualdad previsto en la Constitución Nacional.

Aduce que la ley 27.120 es complementaria de la Constitución Nacional y los tratados internacionales celebrados en el ámbito del Mercosur. Argumenta que la sentencia desconoce la importancia de los órganos del Mercosur e interfiere con el mandato del artículo 75, incisos 24 y 32, de la Constitución Nacional, que confiere al Congreso de la Nación la facultad de aprobar tratados de integración. Añade que es habitual que los regímenes de inmunidades de organizaciones internacionales sean complementados por las leyes nacionales.

En segundo lugar, critica la interpretación adoptada por el *a quo* del artículo 16 de la ley 27.120. Explica que la ley fue sancionada con posterioridad al Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y al Acuerdo Sede, que contienen cláusulas referidas a la inmunidad de expresión de los parlamentarios. En consecuencia, asevera que el artículo 16 de la ley 27.120 sería superfluo si se aplicase únicamente en caso de no existir disposiciones sobre inmunidades en esos instrumentos. Arguye que esa exégesis implica suponer la imprevisión del legislador.

Por último, se agravia de que el tribunal local incurrió en arbitrariedad al sostener que el Congreso de la Nación no se encuentra habilitado para

Procuración General de la Nación

establecer mecanismos de inmunidad sobre la base de precedentes que no se vinculan con el presente caso.

–III–

El recurso extraordinario fue bien concedido en tanto se encuentran controvertidos el alcance y la constitucionalidad de la ley 27.120, de naturaleza federal, y la decisión impugnada es contraria a la validez de la ley y adversa a los derechos en los que la recurrente funda su pretensión (art. 14, incs. 1 y 3, ley 48).

Asimismo, el pronunciamiento apelado es equiparable a sentencia definitiva a los fines del artículo 14 de la ley 48 pues configura un perjuicio de imposible reparación ulterior a la libertad personal de la impugnante y a la tutela efectiva de la inmunidad de arresto que invoca (Fallos: 319:3026 y 328:1108).

–IV–

En primer lugar, corresponde abordar la cuestión vinculada a la interpretación del artículo 16 de la ley 27.120; en particular, cabe determinar si otorga inmunidad de arresto a los miembros del Parlamento del Mercosur.

El artículo 16 de la ley 27.120 dispone que los parlamentarios del Mercosur son asimilados a los diputados nacionales en todo lo que no está previsto en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur o no se encuentra regulado específicamente por los organismos competentes. Agrega que esa equiparación se aplica, siempre que no haya disposición específica, en materia de inmunidades parlamentarias, y regímenes remuneratorios, laborales, previsionales y protocolares. De este modo, la ley requiere analizar los instrumentos regionales para determinar su alcance.

Por un lado, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur prevé la inmunidad de expresión de los parlamentarios en todo el territorio de los Estados parte, así como la libre circulación para comparecer al lugar de reunión de ese organismo (art. 12, incs. 2 y 3). Por el otro, el Acuerdo Sede entre la República

Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur para el funcionamiento del Parlamento del Mercosur consagra, además, su inviolabilidad personal —que comprende la inmunidad de arresto— en la sede de ese órgano, esto es, en territorio uruguayo (arts. 10 y 11, punto *a*, Acuerdo Sede; cfr. art. 29, Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas). Del examen de esos preceptos surge que la inmunidad de arresto en el país de origen no ha sido regulada específicamente en esos instrumentos internacionales. Por lo tanto, a mi entender, rige al respecto la equiparación con los diputados nacionales que dispone nuestro derecho interno en el artículo 16 de la ley 27.120.

Una interpretación en sentido contrario restaría eficacia a la ley 27.120 que fue sancionada en el mes de diciembre de 2014, cuando ya se habían suscripto el protocolo y el acuerdo citados (el 9 de diciembre de 2005 y el 29 de junio de 2007, respectivamente). Por consiguiente, cuando los legisladores nacionales dispusieron que los parlamentarios del Mercosur tienen el tratamiento de los diputados “en cuanto a inmunidades parlamentarias” solo podían referirse a la inmunidad de arresto en el país de origen, de la que gozan los legisladores nacionales y la cual no se encontraba regulada específicamente en los instrumentos internacionales.

El debate parlamentario de la ley 27.120 confirma esa interpretación. En efecto, el miembro informante del dictamen de la mayoría sostuvo que “Si hasta ahora, que son elegidos entre los miembros de las Cámaras, los parlamentarios del Mercosur por la Argentina gozan de estas inmunidades, ¿qué justifica que el día que sean elegidos en forma directa por el pueblo de las provincias y el pueblo de la Nación, dejen de tenerlas? Pregunto: ¿pasarían a ser representantes de segunda categoría?” (declaraciones del miembro informante del dictamen de mayoría, Cámara de Diputados de la Nación, 2º Sesión Ordinaria de Prórroga, 16 de diciembre de 2014, Orden del Día 1546, pág. 16). Enfatizó que los diversos proyectos legislativos presentados por las distintas agrupaciones políticas establecían esa equiparación en

Procuración General de la Nación

materia de inmunidades y, más concretamente, otorgaban inmunidad de arresto a los parlamentarios del Mercosur (cit., págs. 16 y 17).

Incluso, uno de los informes de la minoría apuntó que “En lo que hace a la equiparación de los parlamentarios a los legisladores nacionales, se entiende que no es posible que los parlamentarios ante el Mercosur y que fueron elegidos directamente por el pueblo de la Nación gocen de prerrogativas menores de las que gozan nuestros legisladores nacionales en el territorio de nuestra República” (dictamen de la minoría, Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones de Prórroga, 5 de diciembre de 2014, Orden del Día 1546, págs. 8 y 9).

A partir de lo expuesto, no cabe sino concluir que el artículo 16 de la ley 27.120 otorga a los parlamentarios del Mercosur inmunidad de arresto con el mismo alcance que el artículo 69 de la Constitución Nacional reconoce a los diputados nacionales; esto es, “desde el día de su elección hasta el de su cese (...) excepto en caso de ser sorprendido *in fraganti* en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u aflictiva...”.

–V–

En segundo lugar, corresponde examinar si existe contradicción entre el artículo 16 de la ley 27.120 y la Constitución Nacional.

Ante todo, cabe recordar que en el marco del Tratado de Asunción se celebró el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, que creó un órgano “de representación de los pueblos, independiente y autónomo” que conforma la estructura institucional del Mercosur (arts. 1 y 23, protocolo cit., decisión 23/05 del Consejo del Mercado Común, aprobado por ley 26.146). Ese protocolo dispone que el Parlamento del Mercosur está integrado por representantes de los Estados parte elegidos por sufragio universal, directo y secreto, a la vez que delega en las legislaciones internas la regulación del procedimiento electoral (art. 1).

En ese marco, el Congreso de la Nación dictó la ley 27.120, que regula el sistema electoral y establece las condiciones necesarias para el cumplimiento de la función de los representantes de nuestro país en el Parlamento del Mercosur. Como señalé, el artículo 16 estableció una equiparación entre los parlamentarios del Mercosur y los diputados nacionales en lo referido a inmunidades parlamentarias, y a regímenes remuneratorios, laborales, previsionales y protocolares. Tal como surge del debate parlamentario, los legisladores nacionales consideraron que esa equiparación favorece el funcionamiento del Parlamento del Mercosur y consolida el proceso de integración regional (Cámara de Diputados de la Nación, 2º Sesión Ordinaria de Prórroga, 16 de diciembre de 2014, Orden del Día 1546, págs. 13 y ss.). En particular, la equiparación en materia de inmunidad de arresto asegura la presencia efectiva de los parlamentarios en ese órgano “de representación de los pueblos, independiente y autónomo”.

Por ello, entiendo que el Congreso de la Nación dictó el artículo 16 de la ley 27.120 en ejercicio de sus atribuciones constitucionales de aprobar tratados de integración, que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, y de dictar todas las leyes convenientes a esos fines, previstas en el artículo 75, incisos 24 y 32, de la Constitución Nacional. A través de esa medida, el Congreso de la Nación procura implementar, en forma efectiva, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y, de ese modo, el Tratado de Asunción.

Además, se trata de una medida de orden interno dictada en el marco del artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto (aprobado por ley 24.560), que establece que los Estados parte deben adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normativas emanadas de los órganos del Mercosur. En efecto, la inmunidad de arresto en el país de origen busca asegurar el cumplimiento de la decisión adoptada por el Consejo del Mercado Común de constituir el Parlamento del Mercosur.

Procuración General de la Nación

Esa inmunidad viene a complementar las garantías funcionales previstas en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y el Acuerdo Sede, esto es, la inmunidad de expresión de los parlamentarios en todos los Estados parte, la libre circulación para comparecer al lugar de reunión de ese organismo y la inmunidad de arresto en el país de la sede de funcionamiento del Parlamento (art. 12, protocolo cit., y arts. 10 y 11, punto *a*, del acuerdo cit.). Asimismo, mediante la sanción de la norma en examen, el Congreso de la Nación incorporó en el derecho interno una garantía funcional que está presente en otros tratados de integración regional.

A modo de ejemplo, los miembros del Parlamento Europeo gozan “en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país” y “en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial” (art. 9, Protocolo n° 7 sobre los Privilegios y las Inmunidades de la Unión Europea).

De modo similar, los representantes del Parlamento Andino gozan de inmunidades parlamentarias “en la misma forma y con la misma extensión que los legisladores del País Miembro donde se encuentren” (art. 6, Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes), y tanto la Constitución Política del Perú (art. 93) como la Constitución de la República del Ecuador (art. 128) prevén que los legisladores de esos Estados pertenecientes a la Comunidad Andina tienen inmunidad de arresto, y la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia prohíbe que esos legisladores se vean sometidos a prisión preventiva (art. 152).

Por otra parte, el argumento del tribunal según el cual las inmunidades funcionales solo pueden ser creadas por los convencionales constituyentes carece de sustento en la letra de la Constitución Nacional, que no contiene esa limitación. En este sentido, cabe destacar que los convencionales

constituyentes no determinaron que su enunciación configure un *numerus clausus*, en el sentido de que las inmunidades solo pueden surgir de la Constitución Nacional.

El impedimento señalado por la sentencia apelada también afectaría la validez de las inmunidades que surgen de instrumentos internacionales que no tienen jerarquía constitucional, tal como el mismo Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y el Acuerdo Sede, cuya validez fue, incluso, destacada por la decisión recurrida. Esa postura pondría en juego la vigencia de los procesos de integración regional, que demandan dotar a los representantes de garantías suficientes para llevar a cabo sus funciones.

A su vez, en nuestro ordenamiento jurídico rigen diversas inmunidades que no fueron establecidas por la Constitución Nacional, como las previstas en las constituciones provinciales (arts. 124, 141, 156, 171, 178 y 202, Constitución de la provincia de Santiago del Estero, arts. 128 y 199, Constitución de la provincia de Río Negro, arts. 108, 133 y 186, Constitución de la provincia de Jujuy, arts. 63 y 83, Constitución de la provincia de Tucumán, y arts. 93, 122 y 133, Constitución de la provincia de La Rioja, entre otras).

Por su parte, el Congreso de la Nación ha otorgado inmunidad de arresto al Procurador Penitenciario de la Nación a través de la ley 25.875. Nuestro ordenamiento jurídico también contiene leyes que determinan el alcance de las inmunidades. Por ejemplo, la ley 25.320 dispone que los funcionarios o magistrados sujetos a desafuero, remoción o juicio político —entre ellos, el Presidente de la Nación, el Vicepresidente de la Nación, el Jefe de Gabinete de Ministros, los jueces y miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los fiscales y el Procurador General de la Nación y los defensores y el Defensor General de la Nación— gozan de inmunidad de arresto.

Por último, advierto que el artículo 16 de la ley 27.120 no lesiona el derecho a la igualdad previsto en el artículo 16 de la Constitución Nacional.

Procuración General de la Nación

Sobre este punto, la Corte Suprema ha afirmado que la inmunidad de arresto prevista en el artículo 69 de la Constitución Nacional no lesiona el derecho a la igualdad pues no privilegia a una persona sino a una función por razones de orden público (Fallos: 54:432). Más recientemente, dijo que "...la Constitución Nacional ha otorgado a los miembros del Congreso una inmunidad que no tiene por objeto su protección personal, sino que se inspira en un claro objetivo institucional..." (Fallos: 319:3026, considerando 8º). En igual sentido, la inmunidad de arresto otorgada a los parlamentarios del Mercosur tiene por objeto garantizar el desempeño de la función encomendada por la soberanía popular. Así, esa inmunidad protege la eficacia del voto de los ciudadanos argentinos, que eligieron a sus representantes para desempeñarse en el Parlamento del Mercosur. Cabe recordar que ese órgano constituye un ámbito plural de participación social y política con competencias consultivas, declarativas y de fiscalización, y que asegura la representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados parte y la deliberación democrática en el proceso de integración regional (preámbulo y arts. 2, 3 y 4, Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur).

Por ello, el artículo 16 de la ley 27.120 no configura una prerrogativa personal, sino que se trata de una garantía funcional prevista a fin de consolidar el proceso de integración regional y que no vulnera la igualdad ante la ley.

–VI–

Una vez determinado el alcance y la constitucionalidad del artículo 16 de la ley 27.120, cabe ponderar la validez de la detención aquí impugnada.

Al respecto, cabe destacar que la detención de la señora Sala tuvo lugar el día 26 de enero de 2016, cuando ya había sido elegida por sufragio universal y directo para desempeñarse como miembro del Parlamento del Mercosur en los comicios del 23 de octubre de 2015.

De tal modo, su detención lesionó la inmunidad de arresto que el Congreso de la Nación válidamente estableció a través del artículo 16 de la ley 27.120 y que tiene vigencia desde su elección en los términos del artículo 69 de la Constitución Nacional.

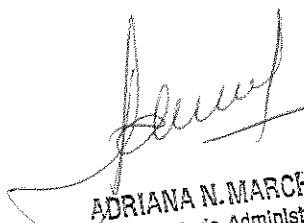
Esa restricción a su libertad se realizó sin llevar a cabo el procedimiento de suspensión de la inmunidad (art. 17, Reglamento Interno del Parlamento del Mercosur) y prescindiendo de la existencia de la ley 27.120, lo que ameritó la observación del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas. Ese Grupo de Trabajo destacó que "...la prisión preventiva, al no mediar el procedimiento de desafuero de Milagro Amalia Ángela Sala, se llevó a cabo en contravención del ordenamiento jurídico aplicable en Argentina, tanto de índole constitucional como legal y derivado de instrumentos internacionales" y concluyó que se trata de una detención arbitraria (Opinión 31/2016, A/HRC/WGAD/2016/31, 27 de octubre de 2016, párrs. 114 y 115).

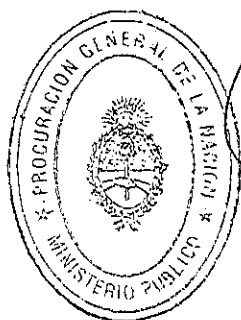
Por las razones expuestas, estimo que la detención de la recurrente es ilegal y debe ser dejada sin efecto.

-VII-

Por lo tanto, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario, revocar la sentencia apelada y devolver al tribunal apelado a fin de que se disponga la libertad inmediata de la recurrente.

Buenos Aires, 5 abril de 2017.


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación




ALEJANDRA GELS CARBÓ
FISCALADORA GENERAL DE LA NACION