



Tribunal Permanente de Revisión
Tribunal Permanente de Revisão

TPR/RES/N°03/19

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN DEL MERCOSUR RESPECTO DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA CURSADA POR EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR – OC N°01/18.

En la ciudad de Asunción, República del Paraguay, a los 26 días del mes de abril del año 2019.

I.- VISTO:

El Tratado de Asunción, el Protocolo de Olivos, la CMC/DEC/N°37/03 Reglamento al Protocolo de Olivos, la CMC/DEC/N°2/07 de 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 CMC/DEC/N°30/05 de Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión, la CMC/DEC/N°15/10 de Plazo para Emisión de Opiniones Consultivas, la presentación de solicitud de Opinión Consultiva iniciada por el Parlamento del MERCOSUR en fecha 22 de octubre de 2018 (OC N°1/18), la Resolución TPR/N°01/18 de este Tribunal de fecha 05 de diciembre de 2018, y concordantes.

II.- RELATORIO JURÍDICO Y FACTICO:

1) El día 22 de octubre de 2018 fue recibida en la Secretaría del TPR (en adelante ST) nota del 1° de octubre de 2018 por medio de la cual la Presidencia del PARLASUR presentó la Disposición N°07/2018 del Parlamento del MERCOSUR (en adelante PARLASUR) aprobada en la LVII Sesión Ordinaria de fecha de 10 de septiembre de 2018 en la que solicita, amparándose en el Artículo 13 de en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (en adelante PCPM), una Opinión Consultiva (en adelante OC) para que el Tribunal Permanente de Revisión (en adelante TPR) se expida en relación al régimen jurídico del pago de las dietas y demás beneficios a los Parlamentarios de la República Argentina, entre otras consultas. En su pedido, el PARLASUR argumenta que la falta de reglamentación del Artículo 13 del PCPM no impide, llegado el caso, que el Parlamento, de considerarlo pertinente, plantee opiniones consultivas al TPR. Esto en virtud de aquello que fuera decidido en la primera opinión consultiva recibida por el TPR, peticionada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la jurisdicción de Asunción, Paraguay que fue elevada el 21 de diciembre de 2006, es decir, antes que el Consejo del Mercado Común (CMC) reglamentara el trámite pertinente, lo cual tuvo lugar el 18 de enero de 2007 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). Sostiene 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*





Tribunal Permanente de Revisión
Tribunal Permanente de Revisão

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...". En tal entendido, solicita al TPR se dé respuesta por vía de una Opinión Consultiva a una extensa lista de preguntas vinculadas al régimen de pago a los parlamentarios y parlamentarias del PARLASUR.

2) Mediante Oficio 23/18 del 30 de noviembre de 2018 el quinto árbitro Dr. Jorge Fontoura se declara impedido para entender en la OC.

3) Por Resolución TPR/N°01/18 de fecha 5 de diciembre de 2018 se determinó, entre otras cuestiones: a. Tener por ingresada la OC presentada por el PARLASUR; b. Otorgar un plazo de 45 días para que las Coordinaciones Nacionales realicen las consideraciones que consideren de lugar sobre el tema objeto de ella; c. Otorgar plazo de 45 días al PARLASUR para que se expida sobre el pago de los gastos y honorarios derivados de la emisión de la OC; d. Comunicar a la Secretaría del MERCOSUR y, en modo especial al GMC, sobre la ocurrencia de esta consulta, a fin de que éste se expida sobre el pago de gastos y honorarios; e. Interrumpir el plazo del artículo 7 de la CMC/DEC N°15/10.

4) El 21 de enero de 2019 fue recibida la respuesta del PARLASUR a la Resolución TPR/N°01/18 en la que se sostiene que, al ser el Parlamento un órgano de la Organización Internacional MERCOSUR (Art. 34 de Protocolo de Ouro Preto y Artículo 1 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR), debería aplicársele la normativa correspondiente a su carácter de tal, es decir, que los gastos vinculados a la solicitud de OC deberán ser imputados a la Cuenta Especial para Opiniones Consultivas del MERCOSUR.

5) El 21 de enero de 2019 fueron recibidas las notas de las Coordinaciones Nacionales del GMC (Nota SUMEN-s N°28/2019 de la República Argentina; Nota DMS/AFEPA/DIAU/DIBP/DSAS MSUL PREG de la República de Brasil; Nota VMREI/DGGPE/DIE/N°03/19 de la República del Paraguay y Nota DGIM N°008/2019 de la República Oriental del Uruguay) solicitando una prórroga del plazo para realizar las consideraciones al respecto de la OC y, a su vez, que se aclaren los aspectos procesales concernientes a la tramitación del pedido de OC.

6) Por Resolución de la Presidencia del TPR/N°01/19 de fecha 29 de enero de 2019 se resolvió hacer lugar al pedido de prórroga y establecer un nuevo plazo, fijado para el 15 de marzo de 2019, para que las Coordinaciones Nacionales realicen las consideraciones que estimen pertinentes. Se indicó, además, que los aspectos procesales serán respondidos oportunamente.

7) En respuesta a la Resolución TPR/N°01/18, el día 6 de marzo de 2019 el GMC se expidió por nota PPTA N°83/2019 indicando que carece de sustento normativo los argumentos vertidos por la Presidencia del Parlamento del MERCOSUR en relación al pago y gastos vinculados a la OC. Sostiene, al contrario, que el Parlamento del MERCOSUR dispone de presupuesto propio sobre el cual ejerce competencias de elaboración y aprobación y, por ese motivo, debe asumir los gastos y honorarios de las OC.





Tribunal Permanente de Revisión
Tribunal Permanente de Revisão

8) Luego, por Resolución de la Presidencia del TPR N°02/19 y mediante nota TPR/N°40/2019 del 12 de marzo de 2019 dirigida al presidente del PARLASUR, se remite copia de la Nota PPTA N°83/2019 para que el PARLASUR pueda formular las manifestaciones que estime correspondientes al TPR, sin respuesta a la fecha.

9) En fecha 15 de marzo de 2019, cumpliendo el plazo previsto en la Resolución de la Presidencia del TPR/N°01/19 y en respuesta a la Resolución del TPR/N°01/18, fueron recibidas las consideraciones relativas al pedido de Opinión Consultiva (Notas de las Coordinaciones Nacionales (Nota SUMEN-s N°110/2019 de la República Argentina; Nota DEMIR/24/2019 de la República Federativa del Brasil; Nota VMREI/DGPE/DIE/E/N°037/19 de la República del Paraguay y Nota DGIM N°0040/2019 de la República Oriental del Uruguay). Las cuatro Coordinaciones Nacionales sostienen que el pedido de OC no debe ser admitido.

10) La República Argentina sostiene que existen aspectos formales y de fondo que hacen que la OC no pueda ser admitida. En primer lugar, y relativo a la primera de las cuestiones, argumenta que existe un error en el procedimiento al momento de la votación y posterior adopción de la Disposición 07/2018, en vista de que no contaba con la mayoría exigida por la normativa que rige los actos del PARLASUR. En segundo lugar, en relación a los aspectos de fondo, argumenta que el PARLASUR incluye en su Opinión Consultiva once preguntas de las cuales se derivan otras tantas y que, en muchos casos, ni siquiera existe una norma a interpretar en los términos del artículo 9, 15, 20, 41 y 42 del Protocolo de Ouro Preto, resultando dichas preguntas improcedentes o inoportunas. Asimismo, sostiene que el PARLASUR tiende a formular consultas claramente dirigidas y tendenciosas, que tienen por objeto inducir la respuesta circunscribiendo la opinión a opciones determinadas por el peticionante (opción a. u opción b). De igual modo, no delimita en ninguna de ellas cuál es el conflicto de interpretación: “... Pareciera que el PARLASUR pretende que el TPR se expida sobre normas claras sobre las cuales no existe duda de interpretación, modificando por esta vía el alcance que los Estados Partes le han otorgado a las OC, lo cual resulta inadmisibles”. En este sentido, la República Argentina sostiene que el TPR no posee facultades para crear obligaciones jurídicas ante la ausencia de normas aplicables a un caso. Además, argumenta que la competencia del TPR no puede confundirse con una función legislativa, y que la competencia consultiva del Tribunal se extiende a cuestiones de interpretación y no de aplicación. A su vez, argumenta que la OC solicitada versa sobre un reclamo salarial, lo cual constituye una cuestión administrativa que no hace al tema de la consolidación del proceso de integración.

11) En similar línea argumentativa a la de la República Argentina, la República Federativa del Brasil sostiene que existe un vicio insanable de origen, que deriva del análisis de la versión taquigráfica de la LVIII Sesión Ordinaria del Parlamento del MERCOSUR realizada en Montevideo el 10 de septiembre de 2018, de la cual surge que la Disposición 7/2018 con la solicitud de OC fue aprobada sin la mayoría necesaria que, según lo exigido por el Artículo 136 del Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR, determina que, para la aprobación de una disposición es necesario el voto de más de la mitad de la totalidad de los miembros del PARLASUR. Además, argumenta que la solicitud de OC pretende elucidar una cuestión de hecho: “el cobro de dietas” y, por tratarse de una cuestión que todavía está siendo debatida en la Justicia Argentina, la respuesta de la OC puede influir en el resultado de dicha contienda y que, la única hipótesis prevista en las normas del MERCOSUR en que una OC pueda ser usada para orientar





Tribunal Permanente de Revisión
Tribunal Permanente de Revisão

un caso concreto, es aquella regulada por el Art. 4, Párrafo 4 de la Decisión CMC N°02/07. A su vez, la República Federativa del Brasil, sostiene que existe un desvío de la finalidad en el pedido al pretender que la OC tenga carácter vinculante.

12) En igual sentido, la República del Paraguay argumenta que el PARLASUR no ha cumplido el procedimiento que exige la norma interna para el tratamiento de Disposiciones que requieren mayoría absoluta y que el pago de dietas no es una cuestión que verse sobre cuestiones vinculadas al proceso de integración. A su vez, sostiene que las OC se extienden sobre cuestiones de interpretación, pero no de aplicación.

13) La República Oriental del Uruguay sostiene, por su parte, que el PARLASUR es un órgano colegiado que debe reunir mayorías (simple, absoluta, especial o calificada) para la adopción de decisiones y actos, y que no se verifica en la Disposición 7/2018 la aprobación por la mayoría requerida. Señala también, que la ausencia de reglamentación no puede significar la pérdida de un derecho sustancial conferido por un tratado, en el caso, el Protocolo de creación del PARLASUR (PCPM), esto es, la solicitud de Opiniones Consultivas por parte del PARLASUR.

III.- CONSIDERANDO:

14) Que el PARLASUR es un órgano colegiado, en tanto sus funciones están encomendadas de manera simultánea a varias personas físicas, Parlamentarios y Parlamentarias que actúan entre sí con un nivel de igualdad, sin perjuicio de las atribuciones que se les pueda conceder a aquellas que tienen a su cargo la dirección del mismo. La caracterización del órgano colegiado, la constituye la deliberación y toma de decisiones realizadas con las correspondientes formalidades y con la asistencia de integrantes y con las mayorías que se establezcan al momento de su constitución. Las resoluciones adoptadas con la debida observancia de los requisitos normativos, se reputan como la expresión de voluntad del órgano. En este sentido, el PARLASUR se manifiesta mediante actos que, según el Artículo 19 del Protocolo de creación del PARLASUR (PCPM), son: “1. *Dictámenes*; 2. *Proyectos de normas*; 3. *Anteproyectos de normas*; 4. *Declaraciones*; 5. *Recomendaciones*; 6. *Informes*; y 7. *Disposiciones*”. Asimismo, el PCPM establece, en su Artículo 15, un sistema de adopción de decisiones, que reza: “1. *El Parlamento adoptará sus decisiones y actos por mayoría simple, absoluta, especial o calificada*. 2. *Para la mayoría simple se requerirá el voto de más de la mitad de los Parlamentarios presentes*. 3. *Para la mayoría absoluta se requerirá el voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento*. 4. *Para la mayoría especial se requerirá el voto de los dos tercios del total de los miembros del Parlamento, que incluya a su vez a Parlamentarios de todos los Estados Partes*. 5. *Para la mayoría calificada se requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado Parte*. 6. *El Parlamento establecerá en su Reglamento Interno las mayorías requeridas para la aprobación de los distintos asuntos*”. Estas mayorías fueron establecidas en el Artículo 136 del Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR (en adelante RIPM), el cuál dispone que: “*Serán utilizadas para las decisiones del Plenario las siguientes mayorías: a. Reforma del Reglamento: mayoría calificada, b. Dictámenes, proyectos de norma y anteproyectos de normas: mayoría Especial, c. Informe sobre Derechos Humanos (PCPM, art.4, inciso 3): mayoría absoluta, d. Disposiciones: mayoría absoluta, e. Declaraciones y recomendaciones: mayoría simple*”.



Tribunal Permanente de Revisión
Tribunal Permanente de Revisão

15) Que de la lectura de la propia nota del 1 de octubre de 2018 remitida por la Presidencia del PARLASUR al TPR, el acto por el cuál fue aprobado el envío de la OC se trata de una Disposición. Cabe advertir que las Disposiciones, siguiendo lo estipulado por el Artículo 101 del RIPM: “... *son normas generales, de carácter administrativo, que disponen sobre la organización interna del Parlamento*” que, como fue mencionado en el párrafo anterior, requieren de mayoría absoluta para su aprobación, esto es, el voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento.

16) Que según consta de la versión taquigráfica en su página 20, el PARLASUR cuenta con un total de 139 Parlamentarios. De este modo, la cantidad de Parlamentarios necesarios para aprobar una Disposición es de setenta votos afirmativos.

17) Que a partir de lo que consta en la versión taquigráfica y haciendo además una revisión del video de la LVII Sesión Ordinaria de fecha de 10 de septiembre de 2018 el Tribunal pudo corroborar lo siguiente: 1. Se pone en tratamiento el tema F7: Propuesta de solicitud de Opinión Consultiva a las 3 horas y 53 minutos de iniciada la sesión, 2. La Parlamentaria Lilia Puig hace exposición de motivos y luego el presidente pone a votación. Posteriormente, se aprueba por: “*evidente mayoría*”. 3. Acto seguido el Secretario Parlamentario manifiesta que: “*el F8 es un proyecto de norma que requiere de noventa y dos votos y que, en ese momento, no hay ese quorum en sala*”. 4. A continuación se pasa a tratar F9 que es una propuesta de Disposición, pero se indica que tampoco se puede tratar por no haber quorum suficiente.

18) Que, de las tomas fotográficas realizadas sobre el material audiovisual de la Sesión a las 2 horas 53 minutos y a las 3 horas 01 minuto de iniciada la sesión, pueden ser contabilizados 41 Parlamentarios en sus asientos y signos externos de votos afirmativos de menos de esa cantidad.

19) Que, de esta forma, puede advertirse la manifiesta falta de quorum y, concomitantemente, de votos afirmativos suficientes (mayoría absoluta) para la aprobación de una Disposición. El requerimiento de mayoría absoluta de integrantes del Parlamento establece dos requisitos, uno de quórum (número mínimo para tratar el tema) y otro de mayoría para aprobar determinado acto (para Disposiciones: mayoría absoluta). En el caso analizado, no existió el quorum necesario, con lo cual tampoco pudo alcanzarse la mayoría necesaria para la aprobación de una Disposición. Este hecho configura un vicio de origen insalvable al no cumplirse los requisitos de forma necesarios para adoptar una Disposición, según la normativa del propio PARLASUR. En consecuencia, el TPR no puede admitir una consulta que no haya seguido con los trámites necesarios del propio Órgano que la formula, razón por la cual el TPR se encuentra inhibido de cualquier otra consideración al respecto.

20) Que, sobre el pago de honorarios generados por esta OC, se entiende, como ya se sostuviera en la Resolución 01/18 dictada en estos obrados (Considerandos 1 a 5), ante la ausencia de Reglamentación para el caso de OC formuladas por el PARLASUR, el TPR debe también resolver ad hoc sobre el punto, y para ello, previamente recabó las opiniones del organismo consultante, PARLASUR, y de las Coordinaciones Nacionales del GMC (Considerando 10 y Resuelve C). Vistas esas apreciaciones entiende este TPR que los honorarios deben ser puestos de cargo del Órgano consultante -PARLASUR- en razón de su interés directo en el tema de la consulta, y por tratarse de un Órgano independiente y autónomo dentro de la estructura del MERCOSUR, que fija su propio presupuesto (artículos 1 y 10 del Protocolo Constitutivo del PARLASUR) y que debe prever los gastos que se deriven en tales casos de consulta y en tanto no haya reglamento especial. Estima asimismo que los honorarios de esta consulta deben justificarse en la





Tribunal Permanente de Revisión
Tribunal Permanente de Revisão

cantidad de mil dólares estadounidenses (US\$ 1000, 00) por cada uno de los cuatro árbitros intervinientes, no habiendo en la oportunidad un redactor designado para la consulta.

En virtud de lo expuesto precedentemente, el Tribunal Permanente de Revisión, por unanimidad,

IV- RESUELVE:

- A) **DECLARAR INADMISIBLE** la solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Presidencia del PARLASUR a través de la Nota de fecha 01 de octubre de 2018 y recibida en la Secretaría del Tribunal en fecha 22 de octubre de 2018.
- B) **ESTABLECER** que los honorarios de los Árbitros del TPR intervinientes en la presente OC estarán a cargo del PARLASUR en la forma y medida indicada en el párrafo 20) del Considerando y su efectivo pago se coordinará con la Presidencia y Secretaría del TPR.
- C) **NOTIFICAR** la presente Resolución al Parlamento del MERCOSUR y a las Coordinaciones Nacionales del Grupo de Mercado Común a través de la Secretaría del Tribunal.
- D) **ORDENAR** la publicación de la presente Resolución.
- E) **REGISTRAR** y cumplido archivar.



Nadia de Araujo
Árbitro Titular
Presidente en ejercicio

Abg. Juan Emilio Oviedo Cabañas
Secretario
Tribunal Permanente de Revisión



Tribunal Permanente de Revisión
Tribunal Permanente de Revisión

Página n. 7, con la firma del Árbitro Titular por la República Argentina, que hace parte integrante de la presente Resolución (RES/TPR/N°03/19).



Guillermo Michelson Irusta
Árbitro Titular



Abg. Juan Emilio Oviedo Cabañas
Secretario
Tribunal Permanente de Revisión



Tribunal Permanente de Revisión
Tribunal Permanente de Revisão

Página n. 8, con la firma del Árbitro Titular por la República del Paraguay, que hace parte integrante de la presente Resolución (RES/TPR/N°03/19).

Javier Parquet Villagra
Árbitro Titular



Abg. Juan Emilio Oviedo Cabañas
Secretario
Tribunal Permanente de Revisión

MERCOSUR



MERCOSUL

Tribunal Permanente de Revisión
Tribunal Permanente de Revisión

Página n. 9, con la firma del Árbitro Titular por la República Oriental del Uruguay que hace parte integrante de la presente Resolución (RES/TPR/N°03/19).

Washington Baliero
Árbitro Titular



Abg. Juan Emilio Oviedo Cabañas
Secretario
Tribunal Permanente de Revisión