



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados sancionan con fuerza de ley

SUSPENSIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 27.120 CON RELACIÓN A LOS PARLAMENTARIOS DEL MERCOSUR. EXCEPCIÓN.

Artículo 1º.- Suspéndase la aplicación de la Ley 27.120 hasta la fecha del vencimiento de la prórroga de la etapa de transición de la constitución del Parlamento del Mercosur, es decir hasta el 31 de diciembre de 2030, conforme a la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 09/20 del 4 de diciembre de 2020, o hasta la fecha que dispusiere el Consejo del Mercado Común en caso de que la modificare oportunamente, exclusivamente en todo lo relativo a la elección y el mandato de los parlamentarios del Mercosur, representantes de la República Argentina, en virtud de la aplicación de las leyes 19.945 – Código Nacional Electoral y sus normas modificatorias y reglamentarias -, 26.215 – Financiamiento de los Partidos Políticos- y 26.571 - Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) - .

Artículo 2º.-

1. Exceptúese de lo dispuesto en el art. 1º, a los parlamentarios del Mercosur, elegidos en forma directa el 25 de octubre de 2015, que hayan asumido su mandato e integren el Parlamento del Mercosur, a partir del 14 de diciembre de 2015, hasta su extinción, respecto de los cuales se mantendrá la vigencia y aplicación de las leyes 27.120, 19.945, 26.215 y 26.571, en lo que fueren pertinentes.
2. Durante la etapa de transición establecida por la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 09/20 del 4 de diciembre de 2020, la representación de la República Argentina será ejercida por legisladores nacionales, con mandato vigente, nominados por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación en igual número y respetando las proporciones partidarias.

Artículo 3º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Mariana Zuvic
Juan Manuel Lopez
Maximiliano Ferraro
Paula Oliveto Lago
Leonor Martinez Villada
Ruben Manzi
Marcela Campagnoli
Carolina Castets

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La democratización del bloque regional Mercosur comenzó en 2005 con la firma del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur que vino a reemplazar la Comisión Parlamentaria Conjunta y comenzó a funcionar en 2007 integrado por parlamentarios que eran designados por el Poder Legislativo de cada Estado miembro del bloque.

Como muchas cosas que aún no se consolidan en nuestro proceso regional de integración, la adaptación normativa que debe darse en el seno de los países integrantes del bloque para darle lugar al funcionamiento imaginado del PARLASUR, impuso una serie de aplazamientos que han imposibilitado su conformación conforme a lo convenido.

Por caso, la que impone que los parlamentarios sean elegidos de forma directa. Argentina dictó su Ley. La Ley 27.120.

Dos situaciones ameritan sean referidas en esta argumentación. La primera de ellas se relaciona con la evolución normativa del MERCOSUR, la norma local y su estado actual. La segunda y, con relación a la transición hacia 2030, se refiere a los procedimientos que resultan convenientes para continuar con este demorado proceso de integración regional, considerando la necesidad de procurar la eficiencia en el uso y administración de los escasos recursos del Estado Nacional (que provienen de los aportes de nuestros representados) con la funcionalidad real del cuerpo parlamentario.

Evolución Normativa:

En 2004, el Consejo del Mercado Común del Mercosur autorizó a la Comisión Parlamentaria Conjunta (creada por el Tratado de Asunción en 1991) a redactar el anteproyecto del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, que fue posteriormente aprobado como uno de los instrumentos fundamentales de Mercosur.

Entre 2005 y 2006 fue adoptado y ratificado por los miembros del MERCOSUR.

El Protocolo estableció un proceso escalonado en el tiempo para su integración al Mercosur y, en 2009, adoptó el "Acuerdo Político para la Consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes", que determina un criterio de representación ciudadana sobre la base del principio de proporcionalidad atenuada.

1. La primera etapa, desde el 31/12/2006 al 31/12/2010. En este período cada Estado Parte elegiría la misma cantidad de representantes o parlamentarios (18 cada uno) siendo la elección de carácter indirecto, es decir que serían elegidos por los Parlamentos de cada Estado Parte entre los legisladores que los integran conforme a sus propios criterios.

Además, antes del 31/12/2007 deberían acordar un criterio político de representación ciudadana para ser aplicado en la segunda etapa de transición y convocar a elecciones por sufragio directo, universal y secreto a fin de elegir sus representantes directos para incorporarse en la segunda etapa.

Destacamos el sentido práctico de la elección "indirecta" frente a un escenario de incertidumbre y transitorio.

2. La segunda etapa, desde el 1/1/2011 al 31/12/2014, todos los Estados Parte elegirían sus representantes por sufragio directo y universal conforme al criterio de representación ciudadana que hubieran acordado, aunque no en forma simultánea.

Finalizadas las etapas de transición el 31/12/2014, el PARLASUR se instalaría de manera definitiva con miembros elegidos directamente por los ciudadanos del Mercosur, quienes, por primera vez, en una elección independiente de los calendarios nacionales y en forma simultánea, elegirán representantes directos de todos los Estados Parte.

Estas etapas de transición no pudieron cumplirse en sus plazos originales porque la mayoría de los Estados Parte postergaron su obligación de convocar a la elección directa de sus parlamentarios del Mercosur por razones de política interna o por incompatibilidad con sus regímenes o calendarios electorales.

Ante la situación planteada y el incumplimiento de los plazos, el CMC dictó la Decisión N°18/11 (28/6/2011), aprobando la Recomendación N° 16/10 del PARLASUR, en la que dispuso que debía considerarse como una etapa de transición única el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2014, establecido en la Disposición Transitoria Primera del Protocolo Constitutivo, fusionando en una sola, las dos etapas de transición.

En consecuencia, durante esta etapa de transición única, las bancadas de los Estados Parte que no hubieran realizado elecciones directas serían integradas por legisladores nacionales con mandatos vigentes, otorgados por el voto popular, hasta que se realizaran elecciones directas.

Argentina y Brasil, en cuanto al número de parlamentarios, seguirán el criterio dispuesto en el art. 4 del Acuerdo Político. La incorporación de los parlamentarios se hizo efectiva en forma inmediata a la adecuación del Reglamento Interno.

Durante la etapa de transición única (31/12/2006-31/12/2014), los Estados Parte que aún no lo hubieran hecho, deberán realizar elecciones directas para Parlamentarios del Mercosur, cuyos mandatos tendrán la duración que disponga la legislación vigente en cada Estado Parte. A partir de estas elecciones directas, los Estados Parte deberán elegir la cantidad de parlamentarios que, en forma definitiva hubiera asignado el Acuerdo Político.

No obstante, la fuerza de los hechos consumados incumplió nuevamente los plazos. La Decisión CMC N° 11/14 (2/6/2014), aprobó la Recomendación del PARLASUR N° 03/13, que prorrogó la etapa de transición única hasta el 31/12/2020, previendo que esa fecha podría ser nuevamente modificada por el CMC, a propuesta del PARLASUR.

Finalmente, por Decisión CMC N° 9/20 del 4/12/2020 se resolvió una nueva prórroga de la etapa de transición a la otorgada por la Decisión N° 11/14 y, en esta ocasión, **hasta el 31/12/2030**.

A resultados de lo referido, los Estados Parte que aún no hubieran realizado elecciones directas para parlamentarios del Mercosur podrán hacerlo hasta el 31/12/2030 y la cantidad a elegir será el número definitivo asignado por el Acuerdo Político.

Hasta la fecha, sólo Argentina y Paraguay han llevado a cabo la elección directa de parlamentarios MERCOSUR. La existencia de esta asimetría estaba prevista en el Protocolo Constitutivo pero durante un período de transición acotado, que se

fue extendiendo sucesivamente generando dificultades en el funcionamiento y representatividad del PARLASUR.

La ley 27.120 regula la elección directa y los mandatos y funciones de los parlamentarios argentinos del Mercosur, ya que fue un hecho histórico en nuestro derecho electoral. Fue aprobada en forma urgente, el 29 de diciembre de 2014, sin acuerdo entre los distintos bloques políticos y con dictámenes de mayoría y varios de minoría.

La ley dispone las modificaciones imprescindibles, tanto al Código Electoral Nacional como a la Ley de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias, y a la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos, para posibilitar la realización de las elecciones de parlamentarios del Mercosur. En este sentido, la convocatoria se estableció en un todo de acuerdo con el artículo 6.4 del Protocolo Constitutivo, que determina que las elecciones se efectuarán el Día del Mercosur Ciudadano.

A los efectos de poner en práctica la elección directa de los Parlamentarios, mencionada en el artículo 6.1 del citado Protocolo, los Estados Parte, antes de la finalización de la primera etapa de la transición, deberán efectuar elecciones por sufragio directo, universal y secreto de Parlamentarios, cuya realización se hará de acuerdo con la agenda electoral nacional de cada Estado Parte.

No encontrándose fijada aún por el Consejo del Mercado Común la fecha que corresponde al Día del Mercosur Ciudadano, se estableció como norma transitoria que la elección directa se efectuará junto con las elecciones para elegir presidente y vicepresidente de la Nación.

En cuanto al sistema de elección para compatibilizar el requerimiento de la representación ciudadana establecido expresamente en el artículo 5 del Protocolo Constitutivo y la representación regional que indica el artículo 6, se determina un sistema de elección mixto que asegure la representación por regiones provinciales y la representación por distrito único que atiende la representación ciudadana.

Atendiendo la característica federal de nuestro Estado, se equiparó la representación regional a la representación por distritos electorales, que se encuentran en la normativa constitucional y legal argentina, cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma, se busca asegurar la representación en el Parlamento de todas las provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que resulta mucho más equitativo y constitucionalmente más compatible con la previsión del federalismo. Se eligieron 24 parlamentarios por cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 19 por un distrito nacional único, con un total de 43.

Como ya se indicó, en el año 2015 se realizó la primera elección directa de los parlamentarios nacionales en Argentina. Dado que en 2019 no se realizó la elección de los reemplazos, por virtud de una validación de dudoso arraigo a la norma imperante, los parlamentarios elegidos en 2015 continúan en sus funciones. Funciones acerca de las que se hará referencia más adelante, lo mismo que sobre la representatividad ciudadana y el criterio de la proporcionalidad atenuada dispuesto por el Acuerdo Político, a las inmunidades de los parlamentarios y al régimen laboral, previsional y protocolar que se les aplica.

En consecuencia, de lo hasta aquí referido puede claramente verificarse que el cuerpo legislativo regional no ha sido conformado acorde a la norma y que, su etapa de transición para ajustarse a lo convenido se prorrogó hasta diciembre del año 2030. Es decir que, además de su falta de conformación a la norma de base, tampoco cumple su misión y objetivos. Es necesario, pues, que Argentina adopte una posición racional o coherente frente al bloque.

Transición hacia 2030

No es materia de discusión los objetivos que propone un cuerpo legislativo para el MERCOSUR. Es un avance en la consolidación de la unión regional en una zona de paz que procura mejorar la calidad de vida de los integrantes de todo el bloque. Es decir, alcanzar un proceso de integración regional demanda la consolidación de un cuerpo que exprese los valores y principios republicanos que sustentan las organizaciones políticas democráticas de los Estados parte.

La situación actual de la conformación del Parlamento del Mercosur ante la incorporación de los parlamentarios argentinos elegidos, por primera vez, en forma directa ha producido controversias internas, que ya anticipaban las críticas emitidas en el debate parlamentario de la Ley 27.120.

Específicamente, en lo que respecta a la representatividad ciudadana y el criterio de la proporcionalidad atenuada dispuesto por el Acuerdo Político, a las inmunidades de los parlamentarios y al régimen laboral, previsional y protocolar que se les aplica.

Más de 15 años después de la creación del cuerpo legislativo del bloque regional, su estado actual amerita que Argentina adapte su comportamiento con respecto a este cuerpo a su situación, en atención a la nueva prórroga que la Decisión de la CMC concedió.

Es posible afirmar que la elección directa de los parlamentarios del Mercosur favorece un acercamiento entre los representados y los funcionarios de cada país que los representan. Con todo lo que representa. Es decir, con una mirada internacionalista que la regionalización impone. Demanda, pues, una madurez de ambas partes. Un entendimiento sobre los objetivos y alcances. Argentina no ha hecho nada de eso. Nada de eso sucede.

El gobierno de entonces, el mismo que ahora no define en algo tan crucial, impulsa la continuidad de un sistema vacío de contenido, sin poder real de modificar la realidad de los argentinos.

En ese contexto, solamente Paraguay y nuestro país eligen de manera directa. Mientras subsista la diferencia, es decir que no haya elecciones simultáneas de los representantes de todos los Estados del Mercosur, se darán dos resultados desfavorables: por un lado, la coexistencia de representantes indirectos y directos crea problemas internos en el PARLASUR por el desbalanceo numérico que puede no responder al Acuerdo Político de delicada proporcionalidad atenuada, logrado en el año 2009, por la diferente legitimidad de los parlamentarios y porque la voluntad al momento de la toma de las decisiones en el PARLASUR no surge de las mismas fuentes.

Por otro, el cuerpo legislativo no cumple su cometido ya que no tiene sus facultades plenamente vigentes. Es decir que nunca fue más allá de un órgano deliberativo y recomendatorio, que ha dictado resoluciones, declaraciones y algunos proyectos de normas, sin obligatoriedad. Su funcionamiento se ha asimilado más a un organismo interparlamentario regional o internacional que a un órgano parlamentario de un sistema de integración regional.

De los debates producidos en esta H. Cámara en 2014 con motivo del dictado de la precipitada Ley 27.120, un representante indirecto del PARLASUR señaló que: ***“El Parlamento del Mercosur absolutamente nada decide; solo realiza sugerencias o recomendaciones al único órgano que sí resuelve, que es el Consejo del Mercosur. Los únicos que toman decisiones son los presidentes***

en las reuniones de ese consejo, siempre y cuando tales decisiones sean ratificadas por parte de los Estados miembros”.

A eso, otro diputado agregó sobre las funciones del Parla PARLASUR sur que ***“Sus decisiones no solo no son vinculantes, sino que cada día son más declarativas y más extemporáneas del momento que se reivindica en el día de la sesión”.***

Amén de la desclasificación a la que de hecho fue sometido el cuerpo legislativo y que lo coloca en posición de validador de decisiones de los Estados Parte, existe otra razón de la falta de poder de ese órgano que afecta la supranacionalidad. Ella es que el ordenamiento jurídico del Mercosur no permite plenamente la vigencia de un derecho comunitario del Mercosur ni la supraestatalidad de sus órganos - el PARLASUR incluido -, en especial por la posición rígida de Brasil y, en menor medida de Uruguay que no admiten plenamente la prevalencia del derecho del Mercosur sobre el derecho interno de los Estados miembros, en consonancia con las reformas constitucionales en Argentina, Paraguay, Venezuela e incluso Bolivia y con lo dispuesto por la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados.

Mientras este escollo jurídico subsista, es difícil que un órgano del MERCOSUR y el parlamentario es el de mayor representación ciudadana pueda tomar decisiones vinculantes con alcance regional

Frente a este escenario que refleja diferencias de la representatividad de los Estados Parte, diferentes sistemas de designación, limitadas y cuestionadas facultades del órgano que no son motivo de discusión en los foros periódicos, nos enfrentamos a un tema clave que es el económico. Hoy, el PARLASUR está una situación híbrida, no funciona plenamente y su composición definitiva y conforme a derecho se postergó hasta diciembre de 2030. Ello conspira contra el consenso, la soberanía del Estado y afecta ingentes cantidades de recursos limitados del país.

El sostenimiento económico de un organismo de las características de un PARLASUR con representación totalmente directa (de los actuales 122 parlamentarios se llegaría a 186 en 2030), incluso sin contar a Bolivia aún no incorporada formalmente, supone un alto presupuesto y gastos por los recursos materiales y humanos necesarios que no todos los Estados están dispuestos a asumir, teniendo en cuenta los atrasos en sus actuales aportes, originalmente igualitarios, pero ahora proporcionales.

El resultado es un descomunal gasto público que pareciera no tener una finalidad concreta, es decir, que no fuera eficiente en función de la realidad económica que vive nuestro país.

En ese sentido, la representación indirecta establecida para el periodo de transición hasta 2030, ofrece una solución más simple, económicamente menos costosa, y, políticamente, la más igualitaria.

Consideraciones finales

Ante todo lo expuesto, considerando la génesis del proceso que ha llevado al Parlamento del Mercosur a un estado de inercia, de órgano recomendatorio y declarativo, sin injerencia en las decisiones que son esenciales para la región y con la convicción de su necesaria existencia como órgano fundamental de representación popular de la región, creemos que debe evolucionar hacia una etapa de decisiones vinculantes y de elección directa simultánea de todos los parlamentarios de los distintos Estados miembros.

Sin embargo, hasta tanto eso no se cumpla, la representación indirecta sigue siendo la solución más simple, económicamente, la menos costosa, y, políticamente, la más igualitaria, ya que la actual hibridez conspira contra el consenso y la soberanía de los Estados.

Por consiguiente, esta iniciativa parlamentaria, de naturaleza coyuntural y transitoria, pero urgentemente necesaria para remediar parcialmente la problemática descrita anteriormente, tiene como objetivo principal suspender la aplicación de la ley N° 27.120 hasta la fecha del vencimiento de la prórroga de la etapa de transición de la constitución del Parlamento del Mercosur, es decir hasta el 31 de diciembre de 2030, conforme a la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 09/20 del 31 de diciembre de 2030, o hasta la fecha que dispusiere el Consejo del Mercado Común en caso de que la modificare con posterioridad – lo que ya ha sucedido en varias ocasiones- .

No obstante, para limitar el alcance de esta medida, ya que la norma tiene un ámbito de aplicación más amplio, la suspensión se efectivizará, exclusivamente, en todo lo relativo a la elección y el mandato de los parlamentarios del Mercosur, representantes de la República Argentina, en virtud de la aplicación de las leyes 19.945 – Código Nacional Electoral y sus normas modificatorias y reglamentarias -, 26.215 – Financiamiento de los Partidos Políticos- y 26.571 - Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO).

Asimismo, la irregular situación de los actuales parlamentarios del Mercosur debería cesar (si no sucede antes basados en resolución judicial fundada) con las elecciones generales de 2023.

En cuanto al período de transición que se produciría entre el 14 de diciembre de 2019 y el 31 de diciembre de 2030 o la fecha posterior que se hubiera dispuesto por una eventual prórroga, se deriva a una ley especial que el Congreso dictará oportunamente, considerando las circunstancias políticas de la región y la política exterior argentina, en ese momento.

Es nuestro deseo que, a pesar de su transitoriedad, esta norma proporcione una situación más equitativa y regular en el Parlamento del Mercosur, en busca de mayor equilibrio y estabilidad y, además, de menores cargas presupuestarias. Obviamente, esto es una medida de emergencia que no trata de obstaculizar la evolución del Parlamento del Mercosur hacia un estadio superior de mayor efectividad y legitimidad, objetivo que sostenemos y compartimos. Por lo expuesto, solicito se exponga el siguiente proyecto al debate parlamentario de esta H. Cámara.

Mariana Zuvic
Juan Manuel Lopez
Maximiliano Ferraro
Paula Oliveto Lago
Leonor Martinez Villada
Ruben Manzi
Marcela Campagnoli
Carolina Castets