



Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional

Working Papers on European Law and Regional Integration

ALEJANDRO D. PEROTTI

MERCOSUR: suspensión de un Estado Parte y PARLASUR

WP IDEIR n° 34 (2020)

Publicado por
Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR)
Universidad Complutense
Facultad de Derecho
Avda. Complutense s/n
Madrid 28040 - España

© Alejandro D. Perotti 2020

ISSN 2172-8542

El presente proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea. Esta publicación es responsabilidad exclusiva de su autor. La Comisión no es responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí difundida.

MERCOSUR: suspensión de un Estado Parte y PARLASUR

Alejandro D. Perotti*

I. Representatividad de los parlamentarios y suspensión de un Estado Parte. II. La práctica del PARLASUR. III. El caso de la Delegación Venezolana ante el PARLASUR: 1. El MEP/320/2019; 2. La LXVIII^a SO del PARLASUR; 3. La decisión “de facto” de la Mesa Directiva; 4. El Dictamen N° 33/2019 de la AjyC del PM; 5. Otros argumentos jurídicos; 6. Recurso de impugnación y medida cautelar. IV. Evolución posterior: 1. El Acuerdo de la Asamblea Nacional venezolana; 2. La reforma del RIPM. V. Conclusiones.

* Abogado, Máster en Derecho Comunitario, Doctor en Derecho. Profesor titular de Derecho de la integración de la Universidad Austral y de la Universidad Abierta Interamericana, Buenos Aires, y de la Universidad de la República (UDELAR), Montevideo. Ex integrante del GTAN (Grupo de Alto Nivel) encargado de la redacción del proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (Disposición CPC N° 07/2005, anexo A). Miembro del estudio jurídico “Alais & Torres Brizuela”, Buenos Aires.

I. REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARLAMENTARIOS Y SUSPENSIÓN DE UN ESTADO PARTE

1. El MERCOSUR es el proceso de integración a nivel mundial que más experiencia ha tenido en materia de suspensión de la membresía de un Estado Parte, por diferentes motivos.

2. Como se recordará el 29/06/12 se suspendió a la República del Paraguay por aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile (1998), alegándose que dicho Estado había incurrido en una “ruptura del orden democrático”.

A su vez, lo mismo aconteció el 05/08/17 con relación a República Bolivariana del Venezuela, bajo la misma causal. De cualquier manera, dicho país ya había sido suspendido el 02/12/16 aduciéndose en esta oportunidad su “persistencia” en el incumplimiento de las obligaciones asumidas en el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.

3. Los repetidos casos de suspensión de un Estado Parte ocurridos en el MERCOSUR ha traído al análisis una cuestión sumamente interesante; a saber, ¿qué sucede con la participación de los parlamentarios nacionales de ese Estado en el Parlamento del MERCOSUR (Parlamento, PM, o PARLASUR)?.

4. Para comenzar, a la luz del texto, el sentido y alcance del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM)¹, resulta de meridiana claridad que el Parlamento y sus integrantes, los parlamentarios, representan **única y exclusivamente** a los ciudadanos de los Estados Partes; es decir, no detentan, ni pueden detentar, representatividad alguna de los Estados propiamente dichos ni de sus gobiernos.

5. En efecto, es claro al respecto dicho Protocolo al prescribir que los Estados Partes han decidido “[c]onstituir el Parlamento del MERCOSUR..., como *órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo*, que integrará la estructura institucional del MERCOSUR” (artículo 1); agregando su artículo 2.1 que “[s]on propósitos del Parlamento: *Representar a los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política*” y su artículo 3.1 que “[s]on principios del Parlamento: *El pluralismo y la tolerancia como garantías de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región*”².

Al mismo tiempo, su artículo 5.1 prescribe que el Parlamento “se integrará de conformidad a un criterio de *representación ciudadana*”, y más adelante que “[l]os Parlamentarios serán elegidos por los *ciudadanos de los respectivos Estados Partes*, a través de *sufragio directo, universal y secreto*” y que “[a] propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el ‘Día del MERCOSUR Ciudadano’, para la *elección de los parlamentarios*, de forma simultánea en todos los Estados Partes, a través de *sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos*” (artículo 6.1 y 6.4)³.

¹ Ver, preámbulo, artículos 1, 2.1, 3.1, 5.1, 6.1, 6.4, 9 y 11.2.

² Las cursivas fueron incorporadas.

³ Las cursivas fueron adicionadas.

Finalmente, el artículo 9 dispone que “[l]os miembros del Parlamento *no estarán sujetos a mandato imperativo y actuarán con independencia* en el ejercicio de sus funciones” y el artículo 11.2 que “[e]l 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”⁴.

6. Previamente, en los considerandos del Protocolo, los Estados Partes se declararon “[c]onscientes de que la instalación del Parlamento del MERCOSUR, con una adecuada *representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes*, significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje *el pluralismo y las diversidades* de la región, y que contribuya a la *democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social* en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas”⁵.

7. Todo lo antes mencionado, obliga a concluir, sin dudas, que el cercenamiento de los derechos de voz y voto de los parlamentarios – como se puede comprender – implica directamente el cercenamiento de los derechos de sus electores (sus representados), es decir de los ciudadanos.

En este sentido se orienta la Cámara Nacional Electoral de Argentina (CNE), quien muy recientemente – en el fallo “Partido Justicialista” en el que declaró inaplicable la “Declaración conjunta relativa al funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR” del 16/04/19, que suspende la aplicación de las disposiciones del Protocolo Constitutivo sobre la elección directa de los parlamentarios –, al analizar la función de los parlamentarios del MERCOSUR en relación al principio de soberanía del pueblo y la forma republicana de gobierno (a los que definió como «*valores cardinales de nuestro ordenamiento*»), señaló que «*bajo la forma representativa de gobierno consagrada por los artículos 1º y 22 de la Constitución Nacional, el pueblo es la fuente originaria de la soberanía. La manera de ponerla en ejercicio es la elección de los representantes por el cuerpo electoral sobre la base de la representación libre. De este modo el sufragio es la base de la organización del poder; y el derecho que tienen los ciudadanos de formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación... [...] Si bien es cierto que, dada su naturaleza, el pueblo no puede directamente, en la mayoría de los casos, gobernar, en cambio **sí puede controlar e intervenir en ciertos actos de gobierno**, y en este sentido resulta innegable que uno de los medios más eficaces y conscientes del control y de participación política lo constituye el sufragio electoral... **Es indudable que existe una marcada penetración de la voluntad del pueblo en la voluntad de sus representantes** [...] En definitiva, “el pueblo, o el poder que elige o nombra un representante o funcionario, conserva el medio de fiscalizar sus actos y equilibrar su autoridad, primero, por la renovación periódica de las elecciones, y luego por la limitación y variabilidad de los cargos públicos” (cf. González, J. V., “Manual de la Constitución Argentina”, pág. 343, Ed. A. Estrada y Ca., Bs. As., 1897)»⁶.*

⁴ Las cursivas fueron agregadas.

⁵ Las cursivas fueron adicionadas.

⁶ CNE, “Partido Justicialista – orden nacional y otros c/Poder Ejecutivo Nacional – Estado Nacional s/amparo – solicita acción de inconstitucionalidad”, expte. N° CNE 3059/2019/CA1, 22/10/19, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=GRZSRsSYuvm38qtlN1axZMPvwmTgzwCBkHruhH7%2BgXo%3D&tipoDoc=despacho&cid=16494>, considerando 18 (la negrita no está en el original).

8. Por ello, las suspensiones en el ejercicio de los derechos inherente a la condición de Estado Parte, aplicadas en función de las normas mercosureñas, de ninguna manera puedan afectar los derechos (de voz, de votos y todos los demás) propias de los parlamentarios nacionales ante el PARLASUR; de lo contrario, se avasallarían los derechos democráticos de los ciudadanos representados, implicando ello una violación clara y evidente al citado PCPM, que es una de las normas constitutivas del bloque.

II. LA PRÁCTICA DEL *PARLASUR*

1. Consistentes con la exigencia mencionada en el párrafo anterior, los órganos del MERCOSUR, siempre que han aplicado sanciones suspensivas de la membresía a algún Estado, han dejado expresamente a salvo los derechos de los ciudadanos de ese Estado.

2. Así por ejemplo, la “Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático” (del 29/06/12) dispuso que “[q]ue tal suspensión no disminuye el compromiso con el bienestar y el desarrollo del Paraguay ni debe producir perjuicio alguno al pueblo paraguayo”⁷.

En aquella ocasión, comentando la decisión de suspensión de Paraguay, bien señaló Casal que en “los considerandos de la decisión los jefes de Estado dejan expresamente aclarado que la medida no debe producir perjuicio alguno al pueblo paraguayo”, en tal sentido, “[e]l Parlasur es un órgano de la estructura institucional del bloque que no representa a ninguno de los poderes del Estado, más aun está conformado por Parlamentarios del Mercosur que representan a ‘sus pueblos’ y en el caso de Paraguay son, hasta el momento, los únicos que han sido elegidos por sufragio universal en las elecciones generales del año 2008. Sería *sumamente contradictorio pretender aplicar dicha suspensión en el seno del Parlasur*, habida cuenta de que su composición obedece a criterios esencialmente distintos del resto de los órganos del Mercosur, y que en el hipotético caso de pretender aplicarla, *cualquier ciudadano paraguayo podría sentirse afectado en sus derechos civiles y políticos*, intención que no condice con el espíritu de la decisión tomada en Mendoza”⁸.

En la misma dirección, la “Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” (del 05/08/17) destacó que “la aplicación del Protocolo de Ushuaia no debe interferir en el funcionamiento del MERCOSUR y de sus órganos, *ni producir perjuicio alguno al pueblo venezolano*” y que los “Estados Partes definirán medidas con vistas a minimizar los impactos negativos de esta suspensión sobre el *pueblo venezolano*”⁹.

3. Además, esa ha sido la práctica defendida en el Parlamento.

⁷ Considerandos, párrafo 5º. A su vez, en la parte decisoria se resolvió “[g]arantizar la continuidad de los proyectos relativos a Paraguay en el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)” (literal 5).

⁸ CASAL, Oscar “El Parlasur en coma, ¿inducido?”, diario El Liberal, del 30/10/12, <http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=64755> (cursiva adicionada).

⁹ Considerandos, párrafo 7º, y literal 2 de la parte resolutive (destacado agregado).

En efecto, en su declaración “El Parlamento del MERCOSUR es indivisible, independiente y factor de equilibrio institucional en el MERCOSUR” (del 04/07/12¹⁰), la Delegación Paraguaya ante el PARLASUR “rechaz[ó] enfáticamente la suspensión aplicada al Paraguay y que la misma sea extendida al Parlamento del Mercosur” y afirmó que “de *pleno derecho* [esa delegación] *integra el Parlamento del Mercosur y jamás, en ningún caso y bajo ningún sentido, podrá prohibírsele a sus componentes el libre acceso a las reuniones proyectadas... [...] al haber sido los parlamentarios electos por el soberano – los pueblos del MERCOSUR –* supremo mandante de los respectivos gobiernos de turno, irrecusablemente los miembros de un determinado país no podrán ser objeto de sanciones por parte de sus homólogos privándoseles del legítimo usufructo de las prerrogativas protocolares inmanentes a su investidura, en cumplimiento de un acto no superior en jerarquía y, por ende, no vinculante, suscrito por presidentes de las Repúblicas, entiéndase Consejo Mercado Común”¹¹.

4. Luego de la suspensión de la República del Paraguay del MERCOSUR, ocurrida en 2012, como bien se recordará, la Delegación Paraguaya ante el PARLASUR continuó asistiendo a las reuniones del Parlamento, con ejercicio pleno de sus derechos de voz y voto.

5. A su vez, a comienzos de 2017, el PM tuvo que considerar los efectos de la suspensión de Venezuela, adoptada por los cancilleres de los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción el 02/12/16¹². La sanción obedeció – según dichos Estados Partes – a la “la persistencia” de Venezuela en el “incumplimiento de las obligaciones asumidas en el... Protocolo de Adhesión”.

En su SO XLIV^a (27/03/17), el Parlamento en pleno adoptó su Declaración N° 01/2017 (“Al respecto de los parlamentarios venezolanos”) mediante la cual hizo saber al CMC (Consejo del Mercado Común) “su decisión en el sentido de que los parlamentarios miembros de la representación nacional de la República Bolivariana de Venezuela *continúan siendo parte del Parlamento del MERCOSUR de pleno derecho, en la calidad de legítimos representantes de aquel país, electos por el voto popular*” (artículo 1¹³).

6. Como se observa, en todos los casos en los que se ha suspendido a un Estado Parte, ello no implicó ni conllevó la suspensión de los derechos de voz y voto, ni de ninguna otra prerrogativa de los parlamentarios pertenecientes a dicho Estado, en el ámbito del Parlamento del MERCOSUR.

¹⁰ Disponible en http://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/6471/1/complot_en_el_pm.pdf

¹¹ Cursiva agregada.

¹² Dicha suspensión se materializó en el instrumento denominado “Nota de los Cancilleres de los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción sobre notificación a la República Bolivariana de Venezuela del cese del ejercicio de los derechos inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR” (del 02/12/16).

¹³ Resaltado adicionado.

III. EL CASO DE LA DELEGACIÓN VENEZOLANA ANTE EL PARLASUR

1. El MEP/320/2019

1. Las anteriores consideraciones, desde el punto de vista jurídico, en nada pueden ser alteradas por el documento MEP/320/2019 (“Nota presentada por varios Parlamentarios comunicando a la Mesa Directiva, la Decisión del CMC de fecha 5 de agosto”) presentado en el Parlamento, en el marco de su LXVIIª SO (sesión ordinaria), el 30/09/19.

Mediante dicho MEP, los presidentes de cada una de las delegaciones nacionales ante el PARLASUR (excepto la de Venezuela) notificaron al pleno la – ya citada – “Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” del 5 de agosto de 2017¹⁴.

2. Para comenzar, cabe aclarar que el CMC (Consejo del Mercado Común) no sesionó ni dictó ningún acto el 05/08/17, lo cual es fácil de acreditar revisando la página de la Secretaría del MERCOSUR¹⁵, depositario oficial de los actos normativos del bloque. Lo que sí se aprobó en esa fecha es la citada “Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela...” (05/08/17), que fue firmada por los cancilleres en nombre de los Estados Partes, pero **no por el Consejo del Mercado Común**.

Por otro lado, ese acto, como es de público conocimiento, fue publicado no sólo en la página de la Secretaría del MERCOSUR sino también por las cancillerías de todos los Estados Partes.

3. Además, por su estatura jurídica, dicho acto (“Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela...”, 05/08/17) no puede infringir las disposiciones ya analizadas del PCPM, de conformidad a la jerarquía de normas que surge explícita del artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto (POP)¹⁶ y de los artículos 1.1 y 34.1 del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR (PO)¹⁷.

¹⁴ La decisión de suspensión adoptada por los cancilleres de los Estados Partes, en su parte dispositiva, resuelve: “1) Suspender a la República Bolivariana de Venezuela en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia. La suspensión a la que se refiere el párrafo anterior tendrá efectos a partir de la fecha de la comunicación de la presente Decisión a la República Bolivariana de Venezuela, de acuerdo a lo previsto en el artículo 6° del Protocolo de Ushuaia. 2) Los Estados Partes definirán medidas con vistas a minimizar los impactos negativos de esta suspensión sobre el pueblo venezolano. 3) La suspensión cesará cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7° del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la República Bolivariana de Venezuela. 4) Mientras dure la suspensión, lo previsto en el inciso iii) del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto se producirá con la incorporación que realicen Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en los términos del inciso ii) de dicho artículo”.

¹⁵ <https://www.mercosur.int>

¹⁶ POP, 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”.

¹⁷ PO, artículos 1.1 “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 acuer-

En efecto, como bien ha dicho el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) en su jurisprudencia [cfs. Opinión Consultiva N° 01/2007 (Norte/Laboratorios Northia)¹⁸ y Resoluciones N° 01/2007 (Elección del Secretario del TPR I)¹⁹ y 02/2007 (Elección del Secretario del TPR II)²⁰], el principio de jerarquía normativa implica que las normas superiores deben ser respetadas por las inferiores, so pena de la inaplicabilidad de éstas últimas en caso de incompatibilidad.

De allí que el texto, el sentido y el alcance del PCPM, que es una norma superior tal como se la ha interpretado *ut supra*, no pueden ser afectados, modificados o alterados por la “Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela...” (05/08/17), que es una norma inferior.

4. Además, la presencia y el derecho a voz y voto de los parlamentarios de todas las delegaciones del PARLASUR (incluyendo a los pertenecientes a la Delegación de Venezuela), para el Tribunal Permanente de Revisión, constituye un **requisito esencial de la actividad legislativa**, careciendo de validez aquellos actos que no cumplen con dichas exigencias.

5. En efecto, ese Tribunal, en su Resolución N° 03/2019 (adoptada por el pleno), al contestar el pedido de opinión consultiva encaminada por el Parlamento, señaló 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*» previstos en el artículo 19 del PCPM, fijando su artículo 15 el «*sistema de adop-*

dos 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” y 34.1 “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”.

¹⁸ 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.

¹⁹ TPR, Resolución N° 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.

²⁰ TPR, 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, del voto de la mayoría.

ción de decisiones» y el artículo 136 de su Reglamento Interno las mayorías necesarias²¹.

En esa oportunidad, y tras advertir *«la manifiesta falta de quorum y, concomitantemente, de votos afirmativos suficientes (mayoría absoluta) para la aprobación de una Disposición»*, el Tribunal señaló que *«[e]l 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»*²².

6. Como se ha expuesto más arriba, el derecho a voz y voto de los parlamentarios es el ejercicio directo de la representatividad que reciben de los ciudadanos que los han elegido, con lo cual se consolida la salvaguarda del sistema democrático e institucional del MERCOSUR.

Conviene recordar que, juntamente con la defensa irrestricta de los derechos humanos y del Estado de Derecho, el aseguramiento sin reservas del sistema democrático es uno de los pilares de todos los comunicados que suele firmar los Jefes de Gobierno de los Estados Partes en ocasión de las cumbres presidenciales semestrales²³.

7. No debe olvidarse, por otro lado, que todas las constituciones de los Estados Partes, a la hora de permitir la participación del país en procesos de integración regional, lo hacen bajo la premisa de que dichos procesos respeten los derechos humanos y el sistema democrático (ver por ejemplo, artículo 75.24 y concordantes de la Constitución Argentina²⁴; 4, párrafo único, combinado con el artículo 5 y concordantes de la Constitución Federal de Brasil²⁵; 145 y concordantes de la Constitución del Paraguay²⁶;

²¹ TPR, Resolución N° 03/2019, respecto de la solicitud de opinión consultiva cursada por el Parlamento del MERCOSUR (Opinión Consultiva N° 01/2018), 26 de abril de 2019, disponible en http://www.tpmercosur.org/es/docum/res/RES_3_2019_TPR_DietasParlasur_es.pdf, considerando 14.

²² TPR, Resolución N° 03/2019, cit., considerando 19 (negrita agregada).

²³ Sólo para citar los últimos, ver Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y Estados Asociados, párrafo 1º, suscripto en el marco de la LIVª Cumbre Presidencial (Santa Fe, Argentina, 16/07/19; ver también, en esa misma ocasión, la Declaración Presidencial sobre el Fortalecimiento de la Democracia en el MERCOSUR), y Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes, párrafo 4º, y Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y Estados Asociados, literales 1 y 2, ambos suscriptos en ocasión de la LVª Cumbre Presidencial (Vale dos Vinhedos, Brasil, 05/12/19).

²⁴ Constitución, artículo 75.24 “Corresponde al Congreso: [...] 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”

²⁵ Constitución Federal, artículo 4, párrafo único “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

6, 72, 332 y concordantes de la Constitución de Uruguay²⁷, y 153 y concordantes de la Constitución de Venezuela²⁸).

En esa dirección, la citada sentencia de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, en el fallo “Partido Justicialista”, es sumamente clara en cuanto a las limitaciones que la constitución impone a las restricciones a los derechos democráticos en el ámbito regional, es decir a los derechos fundamentales de “elegir” y ser “elegido” legislador del PARLASUR.

8. En virtud de todo lo aquí expuesto, resulta una exigencia impuesta por las normas del PCPM, la plena participación de los parlamentarios de la Delegación Venezolana, con voz y voto, en todas y cada una de las formaciones institucionales y organizativas del Parlamento, incluyendo, sólo a manera ejemplificativa, tanto en el pleno como en todas y cada una de las comisiones (permanente o no) y demás subdivisiones, en las cuales se materializan las distintas atribuciones de este PARLASUR.

2. La LXVIIIª SO del PARLASUR

1. En tiempo y forma, de manera previa a la realización de la LXVIIIª SO del Parlamento (14/10/19), la Delegación Venezolana expresamente notificó la imposibilidad de asistir a dicha sesión, por razones de fuerza mayor.

2. Sin embargo, según puede observarse del video de dicha sesión (LXVIIIª SO) publicado por el Parlamento en YouTube²⁹, esa circunstancia no fue notificada al pleno del órgano al iniciarse la reunión.

²⁶ Constitución, artículo 145 “Del orden jurídico supranacional. La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural”.

²⁷ Constitución, artículos 6 “[...] La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”, 72 “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno” y 332 “Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”.

²⁸ Constitución, artículo 153 “La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”.

²⁹ Ver, <https://www.youtube.com/watch?v=hoZuLM-B9qo>.

3. En esa sesión ordinaria, a la hora 01:07':30'' del video de la grabación, la parlamentaria Puig consultó al presidente sobre si hay quorum y si están todas las delegaciones presentes.

A lo cual (hora 01:08':14'') el secretario parlamentario indicó que hay “41 parlamentarios presentes y de acuerdo al quórum correspondiente, de 116 parlamentarios, el tercio es 39, tenemos 41, **hay quorum en virtud de la notificación de la decisión del Consejo Mercado Común de fecha 5 de agosto de 2017**, que tuvo entrada en la sesión anterior del 30 de septiembre. **Corresponde a los 4 Estados Partes un total de 116 parlamentarios**”³⁰.

4. Luego de solicitar la palabra, y concedida que le fuera (hora 01:08':56''), la parlamentaria Puig realizó un fuerte reclamo, agraviándose:

- en primer lugar, de la falta de notificación sobre la ausencia de la Delegación Venezolana en la sesión;
- por la violación de la citada Declaración N° 01/2017 (“Al respecto de los parlamentarios venezolanos”) del Parlamento – por la que, como se dijo, se decidió mantener el derecho a voz y voto de los parlamentarios de Venezuela – que implicaría que las sesiones pudieran desarrollarse en ausencia de la Delegación Venezolana;
- por la absoluta falta de transparencia y debido acceso a la información con relación al referido MEP/320/2019, el cual – como se dijo – contiene la “Nota presentada por varios Parlamentarios comunicando a la Mesa Directiva” la “Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” del 5 de agosto de 2017, adoptada por los cancilleres de los Estados Partes;
- por la facultad de “notificadores” de actos de los cancilleres de los Estados Partes que se arrogaron los presidentes de la distintas delegaciones nacionales ante el PARLASUR (excepto la de Venezuela), que conforman la Mesa Directiva (MD); señaló en particular, que, de acuerdo al PCPM, los parlamentarios no tienen atribuciones de “notificadores” de actos de los órganos del MERCOSUR; ello, por otro lado, implicaría, por parte de esos parlamentarios, el tomar para si atributos competenciales que, según las normas del MERCOSUR, son del resorte de otros órganos, en este caso del Consejo del Mercado Común, en su carácter de órgano superior del bloque;
- por el peligro para la estabilidad y validez jurídicas de los actos adoptados por el PARLASUR desde el 05/08/17 a la fecha, si se pretendiera suspender el derecho a voto de los parlamentarios venezolanos, en virtud de la – recién ahora comunicada – “Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” del 5 de agosto de 2017, adoptada por los cancilleres de los Estados Partes; es decir, la retroactividad que ello provocaría, pondría en tela de juicio la validez de los actos del Parlamento aprobados desde esa fecha en los cuales participó la Delegación de Venezuela, y

³⁰ Negrita agregada.

- por la reiteración en el mal asesoramiento jurídico que tiene el Parlamento, como en este caso.

Cabe resaltar la contundencia y corrección jurídica de los argumentos magistralmente expuestos por la parlamentaria Puig.

3. La decisión “de facto” de la Mesa Directiva

1. A la hora 01:14':56'' de la grabación, el presidente del PARLASUR, en el uso de la palabra, afirmó que “en el día de **ayer nosotros nos notificamos** de una **resolución**, de un asunto entrado que este plenario **ingresó el día 30 de septiembre**, de una carta dirigida de varios parlamentarios, que son integrantes de la MD, de todos los países que integran la MD, donde **se notificó de la resolución del Consejo Mercado Común sobre la situación de suspensión de la República de Venezuela**. Una vez tomado conocimiento de esa notificación por parte de algunos parlamentarios, la MD procedió a establecer, primero **un informe jurídico de su asesor jurídico**, que es el que le corresponde”³¹.

2. El presidente continuó argumentando que “[e]l asesor jurídico hizo un informe jurídico a la **MD, donde se discutió, y la MD, para salvaguarda a la institución Parlamento del MERCOSUR, decidió**, primero que nada tomar **el informe, hacerlo propio, trasladar al plenario esa decisión**, donde en realidad, básicamente, **se modifican los quorum**, porque en realidad no se contaría una delegación”³².

3. Y finalmente, el presidente afirmó que “lo que sí nosotros podemos hacer, porque esta es una decisión que no tomamos los parlamentarios sino que lo tomó el Consejo Mercado Común, con sus representantes, tanto cancilleres como presidentes de los Estados, es, **nosotros solicitamos la conformación de una comisión de modificación del Reglamento**, que va a estar integrada por un representante por país de la MD y también un integrante de la Comisión de Asuntos Jurídicos, porque además uno de los parlamentarios que integra la MD es el presidente de la Comisión de Asuntos Internos, **a los efectos de modificar el reglamento de este Parlamento**, hacer una propuesta de modificación de este Parlamento **a los efectos de que la Delegación Venezolana pueda tener voz y presencia en esta sala**, que es, creo expresar en este sentido el menester de todos nosotros, que en realidad Venezuela y los parlamentarios venezolanos, tanto del oficialismo como de la oposición, puedan tener voz en esta sala. Así que eso es lo que nosotros tenemos para notificar, eso es lo que nos parece que corresponde, y me parece que vamos a proseguir en este sentido con el buen funcionamiento de esta cámara, para que, sobretodo, podamos tener un mejor funcionamiento”³³.

4. El Dictamen N° 33/2019 de la AjyC del PM

1. En su intervención, el presidente del Parlamento invocó un “informe jurídico” que hizo el asesor jurídico a la MD.

³¹ Negrita agregada.

³² Negrita adicionada.

³³ El resaltado no es del original.

Está haciendo referencia al Dictamen N° 33/2019 (del 09/10/19), que hace parte del MEP/320/2019, emitido por la Asesoría Jurídica y de Contralor del Parlamento del MERCOSUR (AJyC), que le fue requerido por la MD, a fin de que emita opinión “acerca de la situación actual de la República Bolivariana de Venezuela en el Parlamento del Mercosur o más concretamente el alcance de los efectos de la Decisión del Consejo Mercado Común de fecha 5 de agosto de 2017 con relación al Parlamento del MERCOSUR”.

2. En ese parecer (N° 33/2019), remitiéndose a sus Dictámenes N° 01/2017 (del 23/01/17), 28/2017 (del 13/08/17) y 17/2017 (del 18/08/17), la AJyC consideró:

- que del texto de la Decisión CMC N° 10/16 (“Reglamentación de los aspectos operativos derivados de la Declaración Conjunta del 13 de septiembre de 2016”) se desprende “que se ha operado el *‘cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición Estado Parte del MERCOSUR de la República Bolivariana de Venezuela’*...”³⁴;
- que “[p]or lo tanto... la Decisión del Consejo del Mercado Común de fecha 5 de agosto de 2017 viene a sumarse a la [Decisión CMC] N° 10/16... aunque ambas tienen fundamentos diferentes”³⁵;
- que del preámbulo, los artículos 1 y 4 y la Disposición Transitoria Segunda del PCPM, que hacen referencia a los Estados Partes, y del artículo 22 del mismo instrumento, que hace alusión a la adhesión o denuncia del Tratado de Asunción³⁶, resulta que “en la filosofía y la letra del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur para integrar dicho órgano se debe ser electo o designado por un Estado Parte del Mercosur *‘en ejercicio de los derechos inherentes’* a tal condición”, y ello viene confirmado “por el diseño institucional del [bloque]... y de las reglas de interpretación del Derecho Internacional consuetudinario recogidas en los artículos 31 y

³⁴ AJyC PM, Dictamen N° 33/2019, cit., literal III.6 (la negrita y la cursiva están en el original).

Cabe aclarar que la Decisión CMC N° 10/16 fue dictada en función de la “Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”, del 13/09/16 y de la “Nota de los Cancilleres de los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción sobre notificación a la República Bolivariana de Venezuela del cese del ejercicio de los derechos inherentes a su condición de Estado Parte”, del 02/12/16, citada, y ambas hacen referencia a la suspensión de Venezuela por incumplimiento de su Protocolo de Adhesión. Mediante el artículo 1 de dicha decisión el CMC instruyó “al Grupo Mercado Común a reglamentar los aspectos operativos derivados del cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR de la República Bolivariana de Venezuela”.

³⁵ AJyC PM, Dictamen N° 33/2019, cit., literal III.7. En efecto, mientras la suspensión de Venezuela aprobada el 02/12/16 (que originó la Decisión CMC N° 10/16) tuvo lugar en virtud de la persistencia del incumplimiento de dicho país de sus obligaciones al amparo del Protocolo de Adhesión, la suspensión del mismo Estado adoptada el 05/08/17 tuvo por base la acusación del quiebre del orden democrático, en los términos del Protocolo de Ushuaia. Conviene aclarar que ninguna de las dos suspensiones fue aprobada por el Consejo del Mercado Común, sino por los cancilleres de los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción.

³⁶ PCPM, artículo 22 (Adhesión y denuncia) “1. En materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para el presente Protocolo, las normas establecidas por el Tratado de Asunción. 2. La adhesión o denuncia al Tratado de Asunción significa, ipso jure, la adhesión o denuncia al presente Protocolo. La denuncia al presente Protocolo significa ipso jure la denuncia al Tratado de Asunción”.

32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), en especial al objeto y fin de los mismos”³⁷;

- que, “de las Decisiones [sic] adoptadas por el Consejo del Mercado Común se desprende que Venezuela es un Estado Parte del MERCOSUR pero se ha dispuesto ‘*el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR*’ lo cual tiene directa incidencia en el quórum para sesionar, para obtener las mayorías requeridas de conformidad a la naturaleza del acto en cuestión, los aportes al presupuesto, etc.”, razón por la cual, además, en atención al artículo 16.6 del PCPM “mientras se mantenga dicha situación, no debería procederse a realizar designaciones o ser renovados contratos a su vencimiento de funcionarios propuestos por el Estado que se encuentra en dicha situación”³⁸;
- que, por todo lo anterior, cabe concluir: “1º) que, de acuerdo a lo dispuesto en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, los integrantes del Parlamento deben ser electos o designados por un Estado en ‘*ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR*’; 2º) que, los miembros del Parlamento de un Estado al cual se le haya dispuesto, por el órgano competente, el ‘*cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR*’ se encontrarían alcanzados por dicha Decisión; y 3º) que, finalmente, deberá tenerse en consideración dicha situación a los efectos del quórum de las sesiones, mayorías especiales, etc.”³⁹.

3. En materia presupuestaria, conviene aclarar que el primer presupuesto del Parlamento, aprobado por Decisión CMC N° 62/10⁴⁰ y que cubrió el ejercicio anual para el año 2011 (período en el cual Venezuela no era aún un Estado Parte), fijó los siguientes porcentajes de aportes: Argentina: 24%, Brasil: 44%, Paraguay: 16% y Uruguay: 16% (artículo 1).

El segundo presupuesto (para el año 2014; Venezuela ya era Estado Parte), aprobado por Decisión CMC N° 12/14 (Recomendación PM N° 17/10), fijó los siguientes porcentajes: Argentina: 20%, Brasil: 40%, Paraguay: 10%, Uruguay: 10% y Venezuela: 20% (artículo 1); y esa misma distribución se estableció para los siguientes presupuestos del año 2015 (Decisión CMC N° 41/14, artículo 1; Recomendación PM N° 06/14), 2016 (Decisión CMC N° 41/15, artículo 1; Recomendación PM N° 01/15) y 2017 (Decisión CMC N° 06/16, artículo 1; Recomendación PM N° 20/16).

Los posteriores presupuestos, hasta la fecha, han seguido el criterio de distribución y porcentajes marcados por la Decisión CMC N° 62/10 [2018, Decisión CMC N° 34/17, artículo 1 (Recomendación PM N° 16/17); 2019, Decisión CMC N° 10/18, artículo 1 (Recomendación PM N° 17/18), y 2020, Decisión CMC N° 28/19, artículo 1 (Recomendación PM N° 23/19)].

4. Un elemento que debe ser resaltado es que la AJyC del PM, a la hora de brindar su opinión técnica (dictamen N° 33/2019), explícitamente se apoyó en sus pareceres N° 01/2017 (23/01/17), 28/2017 (13/08/17) y 17/2017 (18/08/17).

³⁷ AJyC PM, Dictamen N° 33/2019, cit., literales IV.8 a IV.14 (la cursiva es del original).

³⁸ AJyC PM, Dictamen N° 33/2019, cit., literales V.16 a V.18 (la cursiva figura en el dictamen).

³⁹ AJyC PM, Dictamen N° 33/2019, cit., literal VI.19 (las cursivas están en el original).

⁴⁰ Sobre la base de la Recomendación PM N° 17/10.

Pues bien, en lo que hace al dictamen N° 01/2017 cabe apuntar que el Parlamento en pleno lo rechazó pues poco tiempo después al aprobar – como ya se dijo – su Declaración N° 01/2017 (“Al respecto de los parlamentarios venezolanos”, SO XLIV^a, 27/03/17), por la que hizo saber al CMC “su decisión en el sentido de que los parlamentarios miembros de la representación nacional de la República Bolivariana de Venezuela *continúan siendo parte del Parlamento del MERCOSUR de pleno derecho, en la calidad de legítimos representantes de aquel país, electos por el voto popular*” (artículo 1⁴¹).

Asimismo, en lo que hace a los dictámenes N° 28/2017 y 17/2017 no puede dejar de destacarse que el Parlamento tampoco los aplicó dado que continuó considerando que los parlamentarios de la Delegación de Venezuela eran integrantes del PARLASUR y, en consecuencia, ejercieron plenamente todos los derechos inherentes a ese cargo.

5. Otros argumentos jurídicos

1. No puede dejar de señalarse, una vez más, que el Consejo del Mercado Común **no sesionó ni dictó ningún acto el 5 de agosto de 2017.**

2. En este marco, es menester recordar que según el artículo 4 del Protocolo de Ouro Preto (POP) “[e]l Consejo del Mercado Común estará **integrado** por los **Ministros de Relaciones Exteriores**; y por los **Ministros de Economía**, o sus equivalentes, de los Estados Partes”⁴².

Según el mismo POP, la Secretaría del MERCOSUR “desempeñará las siguientes actividades: I – Servir como archivo oficial de la documentación del Mercosur; II – Realizar la publicación y la difusión de las normas adoptadas en el marco del Mercosur” (artículo 32). Pues bien, visitando la página web de la Secretaría del MERCOSUR es fácil percibir que en esa fecha el Consejo del Mercado Común no sólo no sesionó, ni de forma presencial ni por videoconferencia (artículo 3, Decisión CMC N° 44/15, y Decisión CMC N° 05/19), ni tampoco adoptó “decisión” alguna, ni de modo presencial ni bajo trámite de urgencia (artículo 6, Decisión CMC N° 20/02).

3. Lo que sí se aprobó en esa fecha, como ya se dijo, es la citada “Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, adoptada por los cancilleres de los Estados Partes, pero **no por el Consejo del Mercado Común.**

Además, ese acto es de público conocimiento ya que fue publicado no sólo en la página de la Secretaría del MERCOSUR sino también por las cancillerías de todos los Estados Partes⁴³. Razón por la cual no puede tener la virtualidad de innovar sobre el derecho a

⁴¹ Resaltado adicionado.

⁴² Negrita agregada.

⁴³ Ver por ejemplo, *Ministério das Relações Exteriores* de Brasil, <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17051-decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico>; Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/decision-sobre-la-suspension-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-en-el>; Secretaría del MERCOSUR, <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>

voz y voto de los parlamentarios de la Delegación Venezolana, dos años después de haber sido adoptada.

4. Un elemento que no puede dejar de mencionarse es que la “Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático” del 29/06/12, en su literal 4 dispuso “[c]omunicar al Parlamento del MERCOSUR la presente decisión”; **sin embargo**, la “Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” del 05/08/17 **nada dispone al respecto**.

Ello refuerza lo bien expresado por la parlamentaria Puig en relación a la ultra competencia notificadora – en contra de la ley – ejercida por los parlamentarios autores del MEP/320/2019.

También debe señalarse, como oportunamente lo expuso la parlamentaria Puig, que el hecho de suspender a la Delegación de Venezuela en el PARLASUR luego de dos años de adoptada esa sanción por los cancilleres pondría en tela de juicio la validez de todos los actos, deliberaciones y manifestaciones aprobados por el Parlamento luego del 05/08/17.

5. Como se observa de la transcripción del video de la sesión, el presidente del PARLASUR informó que la MD analizó el informe del asesor jurídico y **“la MD, para salvaguarda a la institución Parlamento del MERCOSUR, decidió, ... tomar el informe, hacerlo propio, trasladar al plenario esa decisión, donde en realidad, básicamente, se modifican los quorum...”**⁴⁴.

Sin embargo, no existe ningún acto formal de la MD que adopte como propio el informe del asesor jurídico, ni tampoco hay registro en documento alguno de la MD en el cual conste ese “acto decisorio”.

Tampoco existe acto formal alguno de la MD, ni tampoco ningún registro en documento alguno de la MD, en el cual conste que se eleva al pleno i) el informe del asesor jurídico y/o ii) la (inexistente) decisión de la MD de tomar como propio dicho asesoramiento jurídico.

Del mismo modo, cabe observar que no existe acto formal alguno de la MD, ni tampoco ningún registro en documento alguno de la MD, en el cual conste que se eleva al pleno un proyecto de decisión para modificar el quórum de las sesiones, lo cual, demás está decir, requeriría la alteración del Reglamento Interno.

6. Lo que el presidente del PM informó en dicha sesión como acto decisorio que habría sido adoptado por la MD, definitivamente, resulta ajeno a las atribuciones que dicha Mesa tiene asignadas en el PCPM (artículo 16.1⁴⁵) o en el Reglamento Interno del PM (RIPM) (artículo 43⁴⁶); es decir, de forma palmaria, existió una actuación que excede el campo competencial de la MD.

⁴⁴ Negrita agregada.

⁴⁵ PCPM, artículo 16.1 “El Parlamento contará con una Mesa Directiva, encargada de la conducción de los trabajos legislativos y de sus servicios administrativos”.

⁴⁶ RIPM, artículo 43 (vigente a esa fecha) “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

Y lo mismo cabría decir en relación a las gestiones del presidente en este asunto, quien se habría extralimitado en las funciones que el RIPM le confiere (artículos 51 a 52⁴⁷).

Como se observa, estos actos y hechos son demostrativos de una clara conculcación de la normativa del propio PARLASUR.

7. Además, tal como se puede percibir de la transcripción del video de la sesión, lo que ha existido, en definitiva, es un acto o decisión sin sustancia, forma, fundamentación o sustento legal, lesivo de los derechos fundamentales de la Delegación Venezolana y de sus parlamentarios; es lo que la doctrina administrativa llama “vías de hecho”; vías de hecho que la jurisprudencia es conteste en rechazar.

Sólo para tomar un ejemplo: el artículo 9 (“vías de hecho”) de la Ley de Procedimientos Administrativos de la República Argentina⁴⁸ prescribe: “La Administración se absten-

Plenario la organización administrativa, financiera, y el Estatuto del Personal y sus modificativas; c. Autorizar los nombramientos, ascensos, traslados, destituciones y demás actos relativos al personal, en base a la reglamentación respectiva, para ser firmados por el Presidente; d. Resolver acerca del reembolso de los gastos y el pago de la remuneración de los Parlamentarios y Parlamentarias; e. Aprobar el orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias; f. Aprobar la convocatoria de sesiones extraordinarias, a propuesta de cualquier miembro de la Mesa Directiva o de por lo menos un 25% (veinticinco por ciento) de los Parlamentarios y Parlamentarias; g. Elaborar Propuesta de Código de Ética del Parlamento del MERCOSUR que será sometida al Plenario previa discusión e informe de la Comisión de Asuntos Internos; h. Autorizar la realización de las reuniones de las comisiones en lugares distintos a la sede del Parlamento; i. Establecer el número de integrantes y aprobar la integración de las comisiones permanentes y presentarla en la primera sesión ordinaria de cada subperíodo parlamentario; j. Considerar y resolver los pedidos de pronto despacho y consultas de los grupos políticos, de los Parlamentarios y Parlamentarias y de las comisiones, los que deberán ser presentados por escrito; k. Considerar y resolver acerca de los homenajes que deseen rendir los Parlamentarios y Parlamentarias en los términos de este Reglamento; l. Elaborar los planes de labor Parlamentaria en conjunto con los coordinadores de los grupos políticos; m. Autorizar a la Presidencia del Parlamento a cursar al Consejo del Mercado Común, solicitudes que propicien declarar de interés regional eventos o actividades a desarrollarse en una fecha determinada, que hayan merecido un informe sin disidencias ni observaciones de la comisión respectiva”.

⁴⁷ RIPC, artículos 51 “El Presidente representa al Parlamento de acuerdo al Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y a este Reglamento. 1. El Presidente realiza las comunicaciones oficiales y puede delegar las atribuciones que estén autorizadas en este Reglamento” y 52 “Compete al Presidente: a) Observar y hacer observar el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y este Reglamento; b) Preparar el orden del día y someterlo a la aprobación de la Mesa Directiva; c) Presidir las sesiones, garantizar las discusiones, proponer las votaciones y proclamar los resultados; d) Convocar a los Parlamentarios y a las Parlamentarias, llamarles al recinto e iniciar las sesiones; e) Pasar a cuarto intermedio a solicitud de un Parlamentario o Parlamentaria, aprobada en los términos de este Reglamento; f) Suspender la sesión, por hasta 60 (sesenta) minutos, en caso de desorden o actividad protocolar; g) Levantar la sesión por falta de quórum o, a solicitud de un Parlamentario o Parlamentaria, aprobada en los términos de este Reglamento; h) Revocar la convocatoria a una sesión, cuando no hubiere actos de trámite Parlamentario o existan circunstancias excepcionales que así lo aconsejen; i) Dar cuenta de los asuntos entrados y distribuir los diferentes asuntos entre las Comisiones o al Plenario, según corresponda; j) Llamar a los Parlamentarios y a las Parlamentarias al orden durante la sesión, y si a pesar de tal advertencia, no se corrigiese, o se sostuviese que no la ha merecido, se dirigirá al Plenario pidiéndole autorización para llamarle al orden, y sin discusión alguna, dicho cuerpo decidirá; k) Recibir, ante el Plenario, para su incorporación, el compromiso de los Parlamentarios electos; l) Prohibir la entrada al recinto de personas cuya presencia, a su juicio, no fuere conveniente para el orden, la dignidad y el decoro del Parlamento; m) Ordenar los gastos y los pagos; n) Firmar e inicialar las actas de las sesiones del Parlamento; o) Ordenar la publicación del diario de sesiones; p) Convocar las sesiones; 10 q) Ejercer todas las demás funciones que sean necesarias para el eficaz cumplimiento de su cargo”.

⁴⁸ Ley 19.549, 03/04/1972, Boletín Oficial 27/04/1972, disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/texact.htm>.

drá: a) de comportamientos materiales que importen vías de hecho administrativas lesivas de un derecho o garantía constitucionales”.

La Cámara Federal de Córdoba (Argentina; CFC), en el fallo “Barros”, interpretando dicho artículo, ha considerado que la vía de hecho administrativa es aquel «*accionar [de la Administración] sin base de sustentación en un acto administrativo previo... , que desborda sus atribuciones legítimas y trae aparejada una restricción o cercenamiento de derechos o garantías constitucionales*»⁴⁹.

8. Por otro lado, de materializarse alguna decisión reformativa del quórum, al implicar ello una alteración de las disposiciones del Reglamento Interno del PM (RIPM) sobre el quórum y las mayorías (artículos 134 a 136 y concordantes del RIPM), ello hubiera requerido, por obvias razones, el cumplimiento de los trámites específicos establecidos para la revisión del Reglamento (artículos 4 a 6 y 79.f y concordantes del RIPM⁵⁰), lo cual no ocurrió.

9. No puede dejar de recordarse, como ya se dijo *ut supra*, que, por su estatura jurídica, dicho acto o actuación “de facto” de la MD no puede alterar ni infringir las disposiciones ya analizadas del PCPM, del RIPM y de la Declaración PM N° 01/2007 (“Al respecto de los parlamentarios venezolanos”), de conformidad a la jerarquía de normas que surge explícita del artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto y de los artículos 1.1 y 34.1 del Protocolo de Olivos para la solución de controversias.

Antes se rememoró que, como bien ha dicho el Tribunal Permanente de Revisión en su jurisprudencia [cfs. Opinión Consultiva N° 01/2007 (Norte/Laboratorios Northia) y Resoluciones N° 01/2007 (Elección del Secretario del TPR I) y 02/2007 (Elección del Secretario del TPR II)], el principio de jerarquía normativa implica que las normas superiores (en ese caso, el PCPM) deben ser respetadas por las inferiores (en este supuesto, el acto de la MD), so pena de la inaplicabilidad de éstas últimas en caso de incompatibilidad.

10. Por otro lado, el acto o actuación de la MD en cuestión no ha sido ni publicado, ni comunicado, ni instrumentado, ni publicitado, ni girado a las delegaciones ni tampoco circulado a todos los parlamentarios del PARLASUR, violándose así el derecho humano de acceso a la información en materia de actos de gobierno.

La **publicidad de los actos de gobierno**, en particular la publicidad o publicación de los actos y proyectos del Parlamento, a fin de su adecuado conocimiento, constituye **un derecho humano** que debe ser protegido y salvaguardado, lo cual surge principalmente de lo previsto en el Tratado de Asunción (preámbulo, párrafo sexto⁵¹), el Protocolo de Olivos para la solución de controversias (artículo 34), el PCPM (artículos 3.2, 3.4, y 4.3), el Protocolo de Asunción sobre Promoción y Protección de los Derechos Humanos

⁴⁹ CFC, sala B, “Barros, Nelson Bartolo c/AFIP – DGI s/amparo ley 16.986”, expte. N° 22844/2014, 10/05/16, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=x4teah1sAGRYFSAft5%2FNbZtZb2suTuCHFmRLntCkmNo%3D&tipoDoc=despacho&cid=94922>, considerando VIII

⁵⁰ Texto del RIPM – vigente a esa época – disponible en https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7307/1/reglamento_interno_-_es.pdf.

⁵¹ Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/380/norma.htm>.

(párrafos sexto y noveno de los considerandos y artículo 1⁵²; Decisión CMC N° 17/05), el Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II⁵³) (considerandos y artículo 6), la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR de 1998 (considerandos, párrafos segundo, quinto y séptimo⁵⁴) y de 2015 (considerandos, párrafos cuarto y sexto a octavo⁵⁵), como así también de la Decisión CMC N° 40/04 “Creación de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos” (considerandos, párrafos primero a tercero⁵⁶), interpretados a la luz de lo dispuesto en los artículos 32.II, 39 y 40.III, del POP⁵⁷, en la Decisión CMC N° 04/13 (“Derecho a solicitar información a los órganos del MERCOSUR”⁵⁸) y en la Resolución GMC N° 08/05 (“Carácter público de los proyectos de norma MERCOSUR”⁵⁹).

El derecho fundamental a la publicidad de los actos de gobierno deviene asimismo en una exigencia propia del carácter democrático que debe caracterizar a las instituciones regionales, en particular al Parlamento (ver en particular, artículo 3.2 del PCPM⁶⁰).

Por lo demás, este derecho de acceso a la publicidad de los actos de gobierno ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia de los tribunales supremos nacionales como una garantía que surge de las propias constituciones nacionales y de los tratados e instrumentos sobre derechos humanos vigentes; así por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en las causas “ADC”, 04/12/12 (Fallos 335:2393); “CIPPEC”, 26/03/2014 (Fallos 337:256); “Gil Lavedra”, 14/10/14 (G.36.L); “Oehler”, 21/10/14 (O.16.XLVIII); “Stolbizer”, 01/09/15 (CAF 39019/2014); “YPF”, 10/11/15 (CAF 37747/2013/CA1/CS1); 21/06/16, “Garrido” [CSJ 591/2014 (50.G)], y “Savoia”, 07/03/19 [CSJ 315.2013 (49-S)/CS1], entre otros.

11. Finalmente, como es evidente, en la LXVIIIª SO del PARLASUR **no estuvo presente la Delegación Venezolana** por lo cual, atento al artículo 134 del RIPM, que exige para la sesiones del Parlamento la presencia de “un tercio de sus miembros, en el que estén representados todos los Estados Parte”, **no existió el quórum necesario**, lo cual

⁵² Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/117550/norma.htm>.

⁵³ Disponible en http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D832579A600606193&archivo=DEC_027-2011_ES_Protocolo%20de%20Montevideo%20Ushuaia%20II.doc.

⁵⁴ Disponible en <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-sociolaboral-del-mercosur/>.

⁵⁵ Disponible en <http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5DocOfic0Arch.nsf&id=2A06A2472328058083257E88006022D3&archivo=ATTB27UU.pdf>.

⁵⁶ Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/105963/norma.htm>.

⁵⁷ Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28253/norma.htm>.

⁵⁸ Disponible en http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=EF895FC9F7452F1483257BA9004FE25F&archivo=DEC_004-2013_ES_Derecho%20a%20Solicitar%20Informacion.pdf.

⁵⁹ Disponible en https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/7866_RES_008-2005_ES_Car%C3%A1cter%20p%C3%BAblico%20Proy%20de%20Normas.pdf.

⁶⁰ PCPM, artículo 3.2 (Principios) “Son principios del Parlamento: [...] 2. La transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos”.

invalida la sesión, como así también – por consecuencia – todo lo debatido y decidido en ella.

Una vez más es del caso recordar, en tal sentido, que el Tribunal Permanente de Revisión, en su Resolución N° 03/2019, al contestar el pedido de opinión consultiva encaminada por el Parlamento – y advertir «*la manifiesta falta de quorum y, concomitantemente, de votos afirmativos suficientes (mayoría absoluta) para la aprobación de una Disposición*» – señaló que «*[e]l 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*»⁶¹.

6. Recurso de impugnación y medida cautelar

1. Tal como se desarrolló la reunión plenaria en cuestión, una herramienta que podría haber utilizado la Delegación de Venezuela era la prevista en el artículo 134 y concordantes del Reglamento Interno del PARLASUR, y en este marco presentar un **recurso de impugnación** de todo lo ocurrido y decidido en la LXVIIIª SO del Parlamento (14/10/19), vinculado a la participación de esa delegación con voz y voto en todos los ámbitos de esta institución.

Los argumentos jurídicos para dicho recurso han sido ya esgrimidos *supra*.

2. Asimismo, hasta tanto se resolviera esa impugnación, los parlamentarios venezolanos tenían también el derecho de **solicitar** a la autoridad del Parlamento competente que se dicte **medida cautelar suspensiva** de todo lo debatido y decidido en la LXVIIIª SO del PARLASUR, en todo lo vinculado a la participación de la Delegación Venezolana, en tanto sean base para impedir que esa delegación, o los parlamentarios que la integran, ejerzan sus derechos a voz y voto en todos los ámbitos institucionales y deliberativos del Parlamento.

Esa medida cautelar halla plena base jurídica en el derecho fundamental a la tutela administrativa cautelar previa que asiste, en este caso, tanto a la Delegación Venezolana como a los parlamentarios que la integran⁶²; garantía ésta que, como derivación de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la tutela cautelar efectiva, se halla reconocida en los artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁶³, 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁶⁴, 8.1, 8.2 y 25.1 de la

⁶¹ TPR, Resolución N° 03/2019, cit., considerando 19 (negrita adicionada).

⁶² Debe resaltarse que, tal como lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso *Cantos vs. Argentina – excepciones preliminares*, sentencia de 7 de septiembre de 2001, serie C N° 85, considerandos 27-29), las personas jurídicas (además de las físicas), como es el caso de una delegación nacional ante el PARLASUR, son también destinatarias de derechos fundamentales, en este supuesto del derecho a la tutela administrativa cautelar previa.

⁶³ Disponible en <http://www.cidh.oas.org/PRIVADAS/declaracionamericana.htm>.

⁶⁴ Disponible en <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=spn>.

Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶⁵ y 14.1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶⁶, y, en el caso venezolano, del preámbulo y los artículos 2, 3, 19, 22, 23, 27, 31, 49, 51, 141, 152, 153 y concordantes de la Constitución de Venezuela⁶⁷.

Todos esos instrumentos internacionales mencionados constituyen pilares del proceso de integración mercosureño, tal como lo establece el Protocolo de Asunción sobre Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Decisión CMC N° 17/05).

3. Como ya se observó, el ordenamiento jurídico del bloque también protege los derechos fundamentales, y ello surge claro de la lectura de las normas regionales, a saber el propio Tratado de Asunción (preámbulo, párrafo sexto), el Protocolo de Olivos para la solución de controversias (artículo 34), el PCPM (artículos 3.2, 3.4, y 4.3), el Protocolo de Asunción sobre Promoción y Protección de los Derechos Humanos (preámbulo y artículo 1), el Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II) (considerandos y artículo 6), la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR de 1998 (considerandos, párrafos segundo, quinto y séptimo) y de 2015 (considerandos, párrafos cuarto y sexto a octavo) y la Decisión CMC N° 40/04 “Creación de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos” (considerandos, párrafos primero a tercero).

De esas normas surge indubitable también el compromiso de los Estados Partes de observar, no sólo todos los principios del derecho internacional, sino en concreto el “respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones”, derechos a los que se reconoce como universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados, sean derechos humanos económicos, sociales, culturales, civiles o políticos, asumiendo específicamente una obligación de cooperar para promover y proteger efectivamente los derechos humanos y libertades fundamentales a través de los mecanismos institucionales del bloque.

4. Debe agregarse que la salvaguarda, promoción y respeto irrestricto de los derechos fundamentales como principio general del MERCOSUR ha sido constantemente reconocido por los Presidentes de los Estados Partes en la casi totalidad de los comunicados firmados en el marco de las Cumbres del MERCOSUR⁶⁸.

5. Por otro lado, la protección de los derechos fundamentales es patrimonio común del derecho constitucional de todos los Estados Partes: Argentina, Constitución, artículos 18, 28, 33, 75.22, párrafo 2°, y 75.24; Brasil, Constitución Federal, artículos 4, II, y 5,

⁶⁵ Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-32.html>.

⁶⁶ Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

⁶⁷ Disponible en http://www.sudebip.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/Constituci%C3%B3n-RBV_con-enmienda-de-2009.pdf. En el caso supuesto argentino, la base normativa resulta de los artículos 18, 33 y 75.22, párrafo 2°, de la Constitución nacional (disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>).

⁶⁸ Sólo para citar los últimos, ver Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y Estados Asociados, cit., párrafo 1°, suscripto en el marco de la LIVª Cumbre Presidencial (ver también, en esa misma ocasión, la Declaración Presidencial sobre el Fortalecimiento de la Democracia en el MERCOSUR, cit.), y Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes, cit., párrafo 4°, y Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y Estados Asociados, cit., literal 1, ambos suscriptos en ocasión de la LVª Cumbre Presidencial.

§3º; Paraguay, Constitución, artículos 143 y 145; Uruguay, Constitución, artículos 72 y 332; y Venezuela, Constitución, preámbulo y artículos 2, 19, 22, 23, 27, 55 y 152.

6. Tal como ha dicho el Tribunal General de la Unión Europea (TGUE), la tutela cautelar efectiva «*constituye un principio general del derecho comunitario que se halla en la base de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros (...). Ese principio ha sido también recogido en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en el artículo 47 de la Carta de los derechos fundamentales*»⁶⁹.

Según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el derecho fundamental de toda persona a obtener una tutela jurisdiccional completa y efectiva implica también la necesidad de que sea garantizada su tutela cautelar, para el supuesto en que ello sea necesario a fin de asegurar la plenitud de la futura sentencia definitiva. Así, «*tal imposibilidad de conceder medidas provisionales no sería compatible con el principio general del derecho a una tutela jurisdiccional completa y efectiva que el derecho comunitario reconoce a los justiciables (...). En efecto, este principio implica que pueda garantizarse la tutela cautelar de los justiciables, en caso de que sea necesaria para la plena eficacia de la futura decisión definitiva, al objeto de evitar una laguna en la protección jurisdiccional que depara el Tribunal de Justicia*»⁷⁰.

A su vez, para el Tribunal Constitucional (TC) español, del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo. 24.1, de la Constitución española) «*deriva la potestad jurisdiccional de adoptar medidas cautelares. La efectividad que se predica de la tutela judicial respecto de cualesquiera derechos o intereses legítimos reclama la posibilidad de acordar las adecuadas medidas cautelares que aseguren la eficacia real del pronunciamiento futuro que recaiga en el proceso*»⁷¹.

7. Es un principio general del derecho procesal que para la procedencia de una medida cautelar deben estar presentes dos elementos: *fumus boni iuris* y *periculum in mora*.

En cuanto al primero – esto es la “aparición de buen derecho”, o lo que es lo mismo la existencia de argumentos de peso sustancial que *prima facie* apoyan la pretensión –, en el caso que se viene analizando, el mismo está ampliamente acreditado en virtud de la base normativa antes citada (PCPM, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Olivos para la solución de controversias, RIPM y Declaración PM N° 01/2007, entre otros).

En lo que refiere al “peligro en la demora” – que hace relación a los daños de imposible reparación ulterior, o su amenaza – también es fácil de darlo por cumplido en el supues-

⁶⁹ TGUE, auto del Presidente de 4 de abril de 2002, Technische/Comisión, T-198/01 R, Rec. II-2153, considerando 115, con cita de (TJUE) Johnston, 222/84, y (TGUE) Diputación Foral de Álava/Comisión, T-77/01.

⁷⁰ TJUE, auto del Presidente del 3 de mayo de 1996, Alemania/Comisión, C-399/95 R, Rec. I-2441, considerando 46, con cita de Johnston, 222/84, Heylens, 226/86, Renckens/Comisión, 27/68 R, Factortame, C-213/89 y Zuckerfabrik, C-143/88 y C-92/89. En Antonissen/Consejo y Comisión [auto del Presidente del 29 de enero de 1997, C-393/96 P(R), Rec. I-441] el TJUE sostuvo que «*la prohibición absoluta de obtener una medida [provisional], con independencia de las circunstancias del caso concreto, sería contraria al derecho a una tutela jurisdiccional completa y efectiva que el Derecho comunitario reconoce a los justiciables, el cual implica en particular que pueda garantizarse su tutela cautelar, en caso de que sea necesaria para la plena eficacia de la futura decisión definitiva*» (considerando 36).

⁷¹ TC, sala segunda, sentencia N° 148/1993, 29/04/93, BOE (Boletín Oficial del Estado) 28/05/93, FFJJ 4º.

to que se viene comentando, dado que si a la Delegación Venezolana, o a sus parlamentarios, se les suspenden sus derechos a voz y voto, o a participar en igualdad de condiciones con el resto de los parlamentarios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en todas las formaciones institucionales del Parlamento, ello impedirá que puedan ejercer las prerrogativas y derechos inherentes al cargo y la categoría que invisten. Así, por ejemplo, se podrán llevar adelante sesiones, deliberaciones, así como aprobar actos varios del Parlamento, sin que esa delegación o sus integrantes puedan participar, o votar u objetar tales actuaciones.

IV. EVOLUCIÓN POSTERIOR

1. El Acuerdo de la Asamblea Nacional venezolana

1. Como corolario de lo ocurrido en el marco de la LXVIIIª SO del PARLASUR, la Asamblea Nacional venezolana emitió el “Acuerdo en defensa de la presencia de Venezuela en el Parlamento del MERCOSUR” (05/11/19)⁷².

2. En dicho acuerdo la Asamblea Nacional expresó que en abril de ese año tomaron conocimiento en el ámbito del PM de una propuesta de reforma del Reglamento Interno de ese órgano, el cual no había sido formalmente notificado, y que desde un primer momento la Delegación Venezolana “se ha manifestado en desacuerdo con la propuesta, toda vez que se considera contraria al espíritu democrático y a los propios pilares del MERCOSUR, así como un atraso a la voluntad popular de los pueblos de los países miembros” y ha “rechaza[do] categóricamente la eventual suspensión de la Delegación... con plenos derechos ante el Parlamento del Mercosur, y reitera[do] su compromiso de mantenerse en el ejercicio de sus atribuciones en cada uno de los parlamentos de índole regional para los cuales han sido designados por esta Asamblea”⁷³.

3. Apuntó también que “ante la situación de crisis política y economía compleja en la que se encuentra el país, así como la vulneración de los derechos humanos, de las cuales conoce perfectamente el Parlamento del MERCOSUR... despojar a esta Nación de ese espacio de defensa de la democracia, representaría un hecho grave e inaceptable que lesiona aún más la democracia en el país y la región” y que por ello, “frente a esta grave situación la Delegación Venezolana ante el PARLASUR ha considerado imprescindible la invocación del Reglamento del Observatorio de la Democracia de este Parlamento Regional^[74], [que] en su artículo segundo, literal a,... destaca los principios de ‘plena vigencia de las instituciones democráticas, sujeción al estado de derecho, respeto efectivo a los derechos humanos y a las libertades de todos los ciudadanos’ ”⁷⁵.

4. Por todo ello, la Asamblea Nacional acordó “[r]echazar la pretensión de suspender la participación efectiva de la Delegación Venezolana ante el Parlamento del MERCOSUR a través del proyecto de reforma, que busca excluir a Venezuela de este cuerpo

⁷² Disponible en <http://asambleanacionalvenezuela.org/actos/detalle/acuerdo-en-defensa-de-la-presencia-de-venezuela-en-el-parlamento-del-mercosur>.

⁷³ VE, Asamblea Nacional, acuerdo citado, considerandos 2º, 3º y 4º.

⁷⁴ El Observatorio de la Democracia del PM fue creado por Disposición PM N° 26/08 y su Reglamento fue aprobado por Disposición PM N° 07/09.

⁷⁵ VE, Asamblea Nacional, acuerdo citado, considerandos 5º y 6º.

legislativo regional, que lesiona gravemente la democracia en Suramérica”, así como “[r]eivindicar la permanencia de la representación venezolana, designada por esta Asamblea Nacional,... como parlamentarios del PARLASUR”⁷⁶.

2. La reforma del RIPM

1. En el ámbito del PM, la consecuencia inmediata que tuvo lo ocurrido en su LXVIII^a SO y lo decidido por su Mesa Directiva fue la aprobación de la Disposición PM N° 05/19 (09/12/19)⁷⁷ por la cual se reformó el RIPM.

2. La norma destacó en sus considerandos, entre otros extremos, “[q]ue para el normal funcionamiento del Parlamento del Mercosur es necesario establecer en su Reglamento Interno la previsión normativa de *adecuación del quórum en caso de suspensión de un Estado Parte*”⁷⁸.

El artículo 4 de la disposición modifica el artículo 9 del RIPM agregándole el numeral 3, a cuyo tenor “[l]os legisladores nacionales de los *Estados con derechos transitoriamente en suspenso* podrán hacer *uso de la palabra* en sesiones del Plenario y en reuniones de las Comisiones. A su vez, tendrán *derecho a voto* para los actos de *Declaración, exclusivamente*”⁷⁹.

3. Como se observa, dicha alteración del RIPM restringe – no total pero sí – sustancialmente los derechos de representación que ostentan los parlamentarios nacionales de un Estado Parte que haya sido suspendido en su membresía.

Esta alteración de la norma estatutaria resulta inválida ya que, por las razones señaladas *ut supra*, los derechos a voz y voto y demás prerrogativas inherentes a la condición de parlamentario, en función de lo previsto en el PCPM, no pueden ser menoscabados bajo el argumento de la suspensión que pueda sufrir el Estado Parte al cual pertenece.

4. Además de esas disposiciones, la reforma del RIPM conculca otras normas del PCPM.

En primer lugar, infringe el artículo 7 del Protocolo, que al referirse a los Estados Asociados establece que los mismos podrán ser invitados por el Parlamento “a participar en sus sesiones públicas, a través de miembros de sus Parlamentos nacionales, los que participarán *con derecho a voz y sin derecho a voto*”⁸⁰; es decir que el derecho a voz, sin voto, está sólo reservado a los parlamentarios de los Estados Asociados.

⁷⁶ VE, Asamblea Nacional, acuerdo citado, parte resolutive, primero y segundo. Al mismo tiempo, la Asamblea Nacional decidió “[e]nviar [una] comunicación..., acompañada de una copia del presente Acuerdo al Cuerpo Diplomático acreditado en la República, así como al Parlamento Europeo, el Parlamento Africano, la Unión Interparlamentaria Mundial y los presidentes de los países miembros del MERCOSUR, en la cual se exprese el rechazo inequívoco de la Asamblea Nacional a la modificación del Reglamento de Funcionamiento Interno del Parlamento del MERCOSUR, por las graves consecuencias que tendría en la región y particularmente en Venezuela” (parte resolutive, tercero).

⁷⁷ Disponible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/17552/1/disp.05-2019-.pdf>.

⁷⁸ Cursiva agregada.

⁷⁹ Cursivas adicionadas.

⁸⁰ Cursiva incorporada.

También violenta el artículo 15 del Protocolo, que al regular el sistema de adopción de decisiones del Parlamento, prescribe que “[p]ara 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*” (inciso 4) y “[p]ara la mayoría calificada... el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de *cada Estado Parte*” (inciso 5). Como se observa, para la adopción de actos que requiera cualquiera de estas mayorías se requiere el voto de parlamentarios que pertenezcan a *todos y cada uno de los Estados Partes*⁸¹.

A su vez, la reforma del reglamento interno incumple el 18 del Protocolo, cuyo inciso 2 estatuye que “[c]ada Parlamentario tendrá *derecho a un voto*”⁸² sin limitar los casos en los podrá ejercer dicho derecho.

5. Como se puede concluir, no existe nada en la letra, el sentido y el espíritu del PCPM que habilite a limitar los supuestos en los que los parlamentarios de un Estado Parte pueden ejercer su derecho a voto.

Claramente, estamos frente a un supuesto de *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege* (no hay delito ni pena sin ley previa) pues se ha sancionado a los parlamentarios de Venezuela, restringiendo sustancialmente sus derechos a voto, sin que exista una norma anterior que habilite a aplicar esa sanción.

6. Del mismo modo, nada en el PCPM permite concluir que se puede fraccionar el derecho de voto permitiéndolo únicamente para determinados supuestos. El derecho a voto se tiene o no; no puede ser concedido para algunos casos y no para otros. El citado Protocolo, norma de rango originario en el MERCOSUR, no autoriza esa distinción y restricción.

V. CONCLUSIONES

1. En virtud de todo lo aquí señalado, en el caso de la suspensión de la membresía de un Estado Parte, resulta una exigencia impuesta por las disposiciones del PCPM y demás normas mercosureñas aplicables, que sus parlamentarios tengan asegurada la plena participación en el ámbito del PM, pudiendo ejercer sin restricciones sus derechos de voz y voto, y demás prerrogativas inherentes a su cargo, en todas y cada una de las for-

⁸¹ Se requiere *mayoría especial* para la aprobación de los dictámenes sobre proyectos de normas del MERCOSUR que van a requerir su incorporación al derecho interno por ley en al menos un Estado Parte, adoptados durante la primera etapa de la transición (PCPM, Disposición Transitoria Sexta y artículo 4.12; RIPM, artículos 136.d y 172), de los proyectos de norma y de los anteproyectos de norma (RIPM, artículo 136.d) y de las mociones de tratamiento sobre tablas (RIPM, artículo 143.1) y del informe de la comisión competente sobre la aceptación de la renuncia de un parlamentario “sometido a procedimiento disciplinario o por actos de falta de decoro al Parlamento” (RIPM, artículo 27.1 y 27.4); para la amonestación de un parlamentario o su exclusión del seno del plenario “por falta de decoro en el ejercicio de sus funciones” (RIPM, artículo 30); aceptación de las justificaciones por inasistencia a la sesión de toma de posesión (RIPM, artículo 112.1), y para el tratamiento preferente de una moción de orden para el planteo de una cuestión de prerrogativas (RIPM, artículo 139.q y 139.1). Y *mayoría calificada* se exige para aprobar y reformar el RIPM (PCPM, artículo 14; RIPM, artículos 4 y 136.a); aprobar la realización de una sesión plenaria fuera de la sede del Parlamento (RIPM, artículo 108.1); establecer el “criterio de representación ciudadana” (PCPM, Disposición Transitoria Segunda y artículo 5.1), y elegir al presidente del PM en primera votación (RIPM, artículo 148).

⁸² Resaltado añadido.

maciones institucionales y organizativas del PARLASUR, incluyendo, sólo a manera ejemplificativa, tanto en el pleno como en todas y cada una de las comisiones (permanente o no) y demás subdivisiones, en las cuales se materializan las distintas atribuciones de ese legislativo regional.

2. Por tal razón, en los términos del artículo 134 y concordantes del Reglamento Interno del PARLASUR, la Delegación Venezolana tiene el derecho de **impugnar todo lo ocurrido y decidido en la LXVIIIª SO del Parlamento**, vinculado a su participación, en tanto sean base para impedir que esa delegación, o los parlamentarios que la integran, ejerzan sus derechos a voz y voto en todos los ámbitos institucionales y deliberativos de esa institución.

3. *Interim* se resuelva la impugnación en cuestión, bien podría también la Delegación Venezolana **solicitar** a la autoridad del Parlamento competente se dicte **medida cautelar suspensiva** de todo lo debatido y decidido en la LXVIIIª SO del PARLASUR, en todo lo vinculado a su participación, en tanto sean base para impedir que esa delegación, o los parlamentarios que la integran, ejerzan sus derechos a voz y voto en todos los ámbitos institucionales y deliberativos de esta institución.

4. De no observarse lo manifestado precedentemente, la Delegación Venezolana y/o sus parlamentarios, podrían reservarse el derechos de acudir a los ámbitos instituciones y jurisdiccionales, tanto mercosureños (como el Tribunal Permanente de Revisión), como regionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos; EUROLAT) e internacionales (Unión Mundial de Parlamentarios) a fin de hacer valer sus derechos democráticos y los de los ciudadanos que los han elegido.