



CAF 12611/2016/1/RH1

Gil Lozano, Claudia Fernanda c/
EN s/ amparo ley 16.986.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 2 de julio de 2024

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Gil Lozano, Claudia Fernanda c/ EN s/ amparo ley 16.986", para decidir sobre su procedencia.

Considerando que:

El recurso extraordinario, cuya denegación originó esta queja, es inadmisibile (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se desestima la presentación directa. Notifíquese, devuélvase los autos principales y, oportunamente, archívese.

VOTO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que Claudia Fernanda Gil Lozano interpuso acción de amparo contra el Estado Nacional a fin de que sea condenado al pago de su remuneración derivada del ejercicio del cargo de legisladora del Parlamento del Mercosur (Parlasur).

Explicó que resultó electa como parlamentaria del Mercosur por la República Argentina en los comicios generales realizados en el año 2015 y que, desde el 14 de diciembre de ese año cumplió funciones ante ese organismo regional sin recibir contraprestación alguna.

Fundó su derecho en diversas disposiciones dictadas por órganos del Mercosur, en la ley 26.146 y en el artículo 16 de la ley 27.120, normas que, a su criterio, establecen una dieta equivalente a la de un Diputado Nacional que debe ser abonada por el Estado argentino.

2°) Que la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de primera instancia y rechazó el amparo.

Consideró -en síntesis- que la asimilación que prevé el artículo 16 de la ley 27.120 solo refiere a cuestiones no previstas en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, y que ese instrumento contiene disposiciones específicas sobre el régimen remuneratorio de los legisladores del Mercosur. Asimismo, resolvió que no correspondía obligar al Estado argentino a hacerse cargo de las remuneraciones mientras el órgano regional se encontraba en etapa de transición, ya que la normativa bajo análisis no preveía mecanismo alguno de retribución de los representantes durante dicho lapso.



CAF 12611/2016/1/RH1

Gil Lozano, Claudia Fernanda c/
EN s/ amparo ley 16.986.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

3°) Que la actora interpuso recurso extraordinario federal, cuya denegación motivó la presente queja.

Invoca, como cuestión federal, la interpretación de los artículos 27 y 75, inciso 24 de la Constitución Nacional, así como diversas normas vinculadas al Mercosur (principalmente, las leyes 24.560, 26.146 y 27.120). Entiende que se configura un caso de gravedad institucional, pues la decisión proyectará efectos fuera de las partes, incidirá en toda la comunidad y tendrá repercusión en las relaciones internacionales de la Nación.

Se agravia de la interpretación llevada a cabo por la Cámara con relación al artículo 16 de la ley 27.120 y señala que el Parlasur es un organismo de integración regional que se encuentra en pleno funcionamiento, en contra de lo afirmado por la Cámara.

Entiende que los parlamentarios del Mercosur no pueden quedar sujetos a sueldo exclusivo de un organismo internacional o de una potencia extranjera. Admite que el Parlamento del Mercosur es la autoridad competente para fijar la remuneración de sus legisladores, pero argumenta que, al no haberse concretado esa regulación, resulta aplicable el mecanismo subsidiario diseñado por el artículo 16 de la ley 27.120, norma que habría creado -a su entender- una obligación a cargo del Estado Nacional.

Con relación a esa ley, funda su interpretación en los antecedentes parlamentarios y en la ausencia de disposiciones que ordenen el pago en cuestión en el ámbito comunitario.

4°) Que el recurso extraordinario resulta formalmente admisible pues se encuentra en juego la

interpretación de normas de naturaleza federal (ley 27.120 y Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, ratificado por ley 26.146) y la decisión adoptada ha sido contraria a la pretensión que la apelante fundó en ellas.

Los agravios vinculados a la doctrina de la arbitrariedad de sentencias se encuentran relacionados con la cuestión federal indicada, por lo que serán tratados en forma conjunta. Cabe recordar que cuando se discute la inteligencia de normas federales, la Corte no se encuentra limitada por los fundamentos de los tribunales ni las posiciones de las partes, sino que ha de formular una declaración sobre el punto disputado según la recta interpretación que le otorgue.

5°) Que la cuestión federal a dirimir consiste en determinar si el Estado Nacional se encuentra obligado a pagar a la actora la remuneración que le corresponde por su desempeño como legisladora del Parlasur.

Para dar respuesta a ese interrogante, corresponde: i) enmarcar dicha institución dentro del ordenamiento jurídico argentino; ii) evaluar lo atinente a su financiamiento; y iii) determinar quién debe abonar la dieta reclamada.

6°) Que el ordenamiento jurídico argentino conforma un sistema integrado por una pluralidad de normas de diferente naturaleza, rango y autoría, con una disposición estructural jerárquica en cuya cúspide se ubica la Constitución, con aptitud para lograr la finalidad de regular la convivencia y dirimir los conflictos en base a la interpretación coordinada de sus componentes (Fallos: 344:2175).

Desde este enfoque, el conflicto que aquí se plantea no queda agotado con la exclusiva interpretación de una sola norma (v.gr.: el artículo 16 de la ley 27.120, el Protocolo



CAF 12611/2016/1/RH1

Gil Lozano, Claudia Fernanda c/
EN s/ amparo ley 16.986.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Constitutivo del Parlasur, aprobado por la ley 26.146, u otra disposición comunitaria) pues ninguna de ellas puede reputarse "autónoma" o "autosuficiente" a los efectos de dirimir la materia en disputa. Lo verdaderamente autónomo, lo que permite el funcionamiento regular y coordinado, es el sistema jurídico en su conjunto y no sus componentes subordinados, al punto que la alteración sustancial de alguno de ellos habrá de repercutir en el conjunto.

7°) Que en la República Argentina el artículo 31 de la Constitución Nacional, vigente desde 1853, es la norma que determina el orden jerárquico de los distintos componentes del sistema jurídico, al establecer, en lo pertinente, que la *"Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales..."*.

La reforma constitucional de 1994, sin alterar el texto del artículo citado, determinó la jerarquía supralegal de todos los tratados internacionales y los tipificó en base a la materia objeto de regulación. El disímil contenido de los tratados prohíja una jerarquización que se expresa en su articulación con la Constitución y la ley y en la facultad /dificultad con que pueden ingresar, progresar o egresar al sistema jurídico nacional.

En lo que aquí interesa, la Constitución reconoce diferentes categorías de tratados internacionales, a saber: a) tratados sobre derechos humanos (artículo 75, inciso 22, párrafos 2° y 3°); b) tratados de integración (artículo 75,

inciso 24); c) tratados no incluidos en los ítems anteriores celebrados con otras naciones o con organizaciones internacionales, también llamados tratados de paz y comercio (artículo 75, inciso 22, párrafo 1° y artículo 27); d) concordatos con la Santa Sede (artículo 75, inciso 22, párrafo 1°); y, e) convenios celebrados por las provincias con conocimiento del Congreso Nacional (artículo 124).

La jerarquía de los tratados internacionales celebrados por el Estado Nacional es la siguiente: a) tratados con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, párrafo 2°); b) tratados con jerarquía superior a la ley; que a su vez pueden sub-clasificarse en: i) tratados que pueden alcanzar la jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, párrafo 3°); y, ii) tratados que no pueden alcanzar la jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, párrafo 1° e inciso 24).

8°) Que en 1991 la Nación suscribió el Tratado de Asunción, con el objeto de constituir un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que fue aprobado por la ley 23.981. Este pacto encuadra en los términos del artículo 75, inciso 24 citado y, por lo tanto, corresponde tipificarlo constitucionalmente como un instrumento que: i) expresa un sistema de integración con estados latinoamericanos delegando competencias con ese fin; ii) tiene jerarquía superior a las leyes y no puede alcanzar jerarquía constitucional.

El Mercosur expresa una hipótesis de "supraestatalidad", o sea de vinculación entre dos o más Estados que, tratándose como iguales, crean (o adhieren a) una escala decisional que -por voluntad de ellos mismos- los suplanta en algún sentido. El "Derecho Supraestatal" así generado (tal el caso del Mercosur) no pretende diluir a los Estados nacionales sino lograr su accionar coordinado.



CAF 12611/2016/1/RH1

Gil Lozano, Claudia Fernanda c/
EN s/ amparo ley 16.986.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

9°) Que, sentado lo anterior, debe consignarse que el artículo 34 del Protocolo de Ouro Preto, aprobado por la ley 24.560, otorga personalidad jurídica propia de derecho internacional al Mercosur, diferente a la de los Estados Parte.

A su vez, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, aprobado por la ley 26.146, fue adoptado por los Estados Parte por la Decisión del Consejo Mercado Común n° 23 del 2005 que modificó sensiblemente la estructura institucional del bloque, al crear un nuevo órgano del subsistema de integración. De ese instrumento surge que el Parlasur es la expresión parlamentaria del Mercosur, *órgano de representación de los pueblos*, independiente y autónomo (artículo 1°), con facultades para dictar su reglamento interno y aprobar su propio presupuesto (artículos 4°, 14 y 20) y está integrado por parlamentarios elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Parte, a través de sufragio directo, universal y secreto (artículos 1°, 5° y 6°).

La elección popular directa de los integrantes quedó sujeta a una transición cuya fecha límite fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2030 (según Decisión CMC 9/20, del 4 de diciembre de 2020). No obstante, la República Argentina la puso en práctica en el año 2015 y, para ello, sancionó la ley 27.120 que se abordará más adelante.

10) Que el artículo 20 del Protocolo Constitutivo señalado establece que “[e]l Parlamento elaborará y aprobará su presupuesto, *el que será solventado con aportes de los Estados Partes*, en función del Producto Bruto Interno y del presupuesto nacional de cada Estado Parte” (cursiva agregada).

A su vez, el Parlasur, en ejercicio de las facultades que le reconoce el artículo 4°, inciso 21 del

Protocolo citado, dictó su Reglamento Interno regulando cuestiones específicas vinculadas a las remuneraciones de los parlamentarios en casos de licencias e inasistencias y dispuso que su Mesa Directiva sea el órgano competente para *"...resolver acerca del reembolso de los gastos y el pago de la remuneración de los Parlamentarios y Parlamentarias"* (artículos 22 a 26 y 43, inciso d).

Ya iniciado el litigio, en el año 2022, el Parlasur dictó la Disposición 03/2022, mediante la cual estableció que mientras dure la etapa de transición única hasta la completa conformación con representantes votados directamente por el pueblo de los Estados Parte, *"las dietas, aportes previsionales y demás gastos correspondientes de los parlamentarios electos por el voto directo, deberán ser afrontadas por el Estado Parte al cual pertenecen, según la normativa vigente en cada país"* (artículo 1°). Y en ese orden debe leerse la ley 27.120, destinada a modificar el derecho interno para incorporar entre los cargos electivos la categoría de parlamentarios del Mercosur, cuyo artículo 16 establece que *"[E]n todo lo que no estuviese previsto por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur o no se regulara específicamente por los organismos competentes, los parlamentarios del Mercosur en representación de la ciudadanía argentina, serán asimilados en el derecho interno a los diputados nacionales. Serán aplicables a su respecto, siempre que no hubiere disposición específica, las disposiciones que regulan la condición de aquéllos en cuanto a inmunidades parlamentarias, regímenes remuneratorios, laborales, previsionales y protocolares"*.



CAF 12611/2016/1/RH1

Gil Lozano, Claudia Fernanda c/
EN s/ amparo ley 16.986.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

11) Que la primera regla de interpretación de un texto legal es asignar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya fuente inicial es la letra de la ley, sin presumir su inconsecuencia. Toda interpretación debe evitar asignar a las normas un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el criterio que las concilie y suponga la integral armonización del ordenamiento jurídico. Por tal motivo, este Tribunal ha señalado que debe indagarse el verdadero alcance de las normas mediante un examen de sus términos que consulte su racionalidad, no de una manera aislada o literal, sino computando la totalidad de sus preceptos, y atendiendo a la finalidad que se tuvo en miras con su sanción.

12) Que el artículo 16 de la ley 27.120 no impone al Estado Nacional la obligación de pagar directamente la dieta a los parlamentarios del Mercosur electos por sufragio popular directo. La norma es concluyente al declarar su carácter supletorio, en tanto prevé su ámbito de aplicación "*En todo lo que no estuviese previsto por el Protocolo Constitutivo del Mercosur o no se regulara por los organismos competentes*" y "*siempre que no hubiere disposición específica*".

Desde allí, dado que existen normas específicas que regulan esta cuestión en el ámbito supraestatal, una lectura del subsistema comunitario *integrada* al sistema que constituye el ordenamiento jurídico argentino permite razonablemente concluir que:

i) es el Mercosur, como persona jurídica diferente, y más precisamente el Parlasur, a través de su Mesa Directiva y Presidencia -y no el Estado Argentino- el obligado a resolver y pagar las remuneraciones de los parlamentarios (cfr. artículo

34 del Protocolo de Ouro Preto; artículos 4°, inciso 20 y artículo 20 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur; y 22 a 26, y específicamente artículos 43, inciso d y 52, inciso m del Reglamento Interno);

ii) los fondos para esas erogaciones provienen de su presupuesto, financiado con los aportes de los Estados Parte quienes, en definitiva, son los que *afrontan* las remuneraciones de los parlamentarios elegidos de forma directa, entre otros gastos de funcionamiento (artículo 20 del Protocolo Constitutivo y artículo 1° de la Disposición PM 03/2022).

13) Que de lo expuesto se deriva la imposibilidad de condenar al Estado Nacional al pago que se pretende pues, así como es cierto que no existe ninguna norma en el ordenamiento que consagre su labor *ad honorem*, tampoco se ha invocado de forma certera disposición alguna que otorgue a los parlamentarios crédito directo contra la Nación.

Ahora bien, la existencia de otros reclamos ante este Tribunal da cuenta de la recurrencia y persistencia de la cuestión frente a la continuidad del Mercosur, como un sistema de integración regional asumido por la Nación en los términos del artículo 75, inciso 24 de la Constitución Nacional. Por tal motivo, debe exhortarse al Estado Nacional a dar cumplimiento con su obligación de remitir los fondos para garantizar el normal desenvolvimiento del Parlasur, que es su expresión parlamentaria.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Declarar admisible la queja y el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada, con el alcance indicado. II. Exhortar al Estado Nacional a fin de que dé cumplimiento a su obligación de afrontar los gastos



CAF 12611/2016/1/RH1

Gil Lozano, Claudia Fernanda c/
EN s/ amparo ley 16.986.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

que demande el pago por parte del Parlasur de las remuneraciones de los parlamentarios por la República Argentina. III. Con costas. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación originó esta queja, es inadmisibile (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Que "...cabe poner de relieve -a fin de evitar interpretaciones erróneas acerca del alcance de los fallos de la Corte Suprema- que la desestimación de un recurso extraordinario mediante la aplicación de dicha norma no importa confirmar ni afirmar la justicia o el acierto de la decisión recurrida..." (conf. causa "Vidal", Fallos: 344:3156, suscripta por los jueces Rosatti, Maqueda, Highton de Nolasco y Lorenzetti).

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se desestima la presentación directa. Notifíquese, devuélvanse los autos principales y, oportunamente, archívese.



CAF 12611/2016/1/RH1

Gil Lozano, Claudia Fernanda c/
EN s/ amparo ley 16.986.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por **Claudia Fernanda Gil Lozano, la actora**, con el patrocinio letrado del **Dr. Mario Fernando Ganora**.

Tribunal de origen: **Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Contencioso Administrativo Federal n° 3**.