

Corte Suprema de Justicia de la Nación



Buenos Aires, *cinco de diciembre de 2017*

Vistos los autos: "Sala, Milagro Amalia Ángela y otros s/ p.s.a. asociación ilícita, fraude a la administración pública y extorsión".

Considerando:

1°) Que la Sala II Penal del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy rechazó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la defensa técnica de Milagro Amalia Ángela Sala contra la sentencia del Tribunal de Casación Penal que había denegado la impugnación planteada contra la decisión de la Cámara de Apelaciones y Control de esa provincia que, al desestimar la apelación deducida contra el rechazo de un planteo de nulidad, confirmó la orden de detención dictada el 26 de enero de 2016. En el mismo pronunciamiento, el superior tribunal provincial declaró la inconstitucionalidad del artículo 16 de la ley 27.120.

2°) Que, para así decidir, en primer término rechazó el exceso ritual alegado por la defensa respecto del pronunciamiento del tribunal casatorio, en la medida en que había decidido tanto la inadmisibilidad como la extemporaneidad e improcedencia del recurso de casación planteado. En tal sentido el *a quo* consideró que, en virtud de la claridad de las normas locales, resultaba incuestionable lo resuelto por aquel tribunal.

No obstante lo expuesto, y desde otra perspectiva, consideró que, habida cuenta de la jurisprudencia de esta Corte en la materia, en las causas de naturaleza penal debe prevalecer

la preocupación por brindar al defendido todas las oportunidades para un adecuado resguardo de la garantía de defensa en juicio, y que es de equidad y aun de justicia apartarse del rigor del derecho para reparar los efectos de la ignorancia de las leyes por parte del acusado o del descuido de su defensor. Por tales razones, considerando además la tutela inmediata que exige el derecho invocado, en tanto la nulidad pretendida se alegó respecto de una medida de coerción que restringe la libertad personal de la imputada con anterioridad al dictado de la resolución final de la causa, y "sin perjuicio de lo inadmisibile y extemporáneo del recurso planteado en la anterior instancia", se abocó a examinar la legitimidad de la orden de detención y de las resoluciones que la confirman.

En tal contexto, respecto del fondo de la materia discutida, desestimó el argumento de la defensa que cuestionaba la legalidad de la detención con fundamento en que Milagro Sala contaba con inmunidad de arresto en razón de haber sido electa parlamentaria del Mercosur. Respecto de este punto, consideró que la inmunidad prevista por la normativa del Mercosur se encuentra "claramente delimitada" y "circunscripta siempre a la de opinión en ejercicio de sus funciones" y, por otro lado, resolvió, en la medida en que la inmunidad invocada se fundó en el artículo 16 de la ley 27.120, declarar la inconstitucionalidad de dicha norma en tanto había extendido indebidamente las inmunidades reconocidas por la Constitución Nacional para los miembros del Congreso de la Nación a un supuesto no previsto en ella, cual es el de los legisladores comunitarios.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por todas las razones expuestas, como se anticipó y en cuanto aquí interesa, el Superior Tribunal de Justicia declaró la inconstitucionalidad del artículo 16 de la ley 27.120 y rechazó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la defensa de Milagro Sala contra la sentencia que desestimó la nulidad de la orden de detención librada en contra de la imputada (fs. 92/100 del incidente del recurso extraordinario. En adelante, todas las referencias corresponden a la foliatura de este legajo).

3°) Que, contra esta decisión, la defensa técnica de Milagro Sala interpuso recurso extraordinario (fs. 107/127 vta.). Una vez sustanciado, y contestado por los representantes de las partes querellantes (la Fiscalía Anticorrupción de la Provincia de Jujuy a fs. 152/163, y su Fiscal de Estado a fs. 167/181) y por el señor Fiscal General del Ministerio Público de la Acusación (fs. 194/201), fue concedido por el Superior Tribunal de Justicia de Jujuy por entender que en autos se configura una cuestión federal suficiente, en razón de los fundamentos allí sustentados (fs. 203/207).

4°) Que en su recurso extraordinario federal la defensa de la imputada se agravia de que se haya desconocido que el artículo 16 de la ley 27.120 tiene carácter "complementario" de la Constitución Nacional y los tratados internacionales establecidos en el ámbito del Mercosur. En tal sentido sostiene que no puede inferirse una violación a las normas que forman ese bloque de constitucionalidad por el hecho de "asimilar a los parlamentarios del Mercosur a los diputados nacionales", ya que los primeros "no sólo integran un órgano con jurisdicción supra-

nacional [...] sino que también legitiman sus bancas a través de la elección popular" (fs. 116 vta./117).

En relación a lo afirmado, argumenta que la aludida "complementariedad" tiene su fuente en los mandatos del órgano legislativo establecidos en el artículo 75 de la Constitución Nacional, en particular en sus incisos 24 y 32; y señala que la solución legal en cuestión "no constituye un método novedoso de regulación de las inmunidades de los parlamentarios regionales, sino que la asimilación de estos a los legisladores nacionales en cuanto a 'privilegios' es moneda corriente en los distintos sistemas comunitarios y de integración", en sustento de lo cual invocó las normas que regulan el punto en el Parlamento Andino y en el Parlamento de la Unión Europea.

Agrega, además, que el artículo 16 de la ley 27.120 refuerza también lo previsto en el artículo 37 de la Constitución Nacional al mantener vigente el principio de soberanía popular, otorgándole derechos políticos a los individuos que componen los órganos encargados de representar los mandatos de la sociedad, y que es en tal contexto donde las inmunidades que se discuten adquieren su "sentido pleno como 'tutelas de funcionamiento'".

Desde otra perspectiva, le endilga al superior tribunal de provincia no haber tenido en cuenta la incorporación del inciso 24 del artículo 75 de la Constitución Nacional, que tuvo "el claro objetivo de fomentar la suscripción de tratados de integración regional" y constituye la "puesta en marcha de mandatos constitucionales, relativ[o]s al necesario fomento de los

Corte Suprema de Justicia de la Nación

espacios regionales de integración y a la definición de reglas y condiciones de funcionamiento de esos espacios para la delegación de competencias en organismos supranacionales". Deriva de ello que el *a quo* relega "a un segundo plano la importancia de los órganos de gobierno del Mercosur y de los sistemas de integración en general", pese a que es "la representación en espacios de deliberación de la soberanía popular", mediante el voto directo de la población, la que da lugar a las "inmunidades funcionales", tal como aquellas reflejadas en los artículos 68 y 69 de la Constitución para los legisladores nacionales.

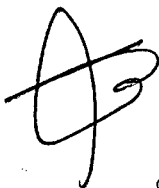
Cuestiona, también, los métodos de interpretación y ponderación constitucional utilizados en la sentencia apelada y, en tal sentido, considera que si se interpretara que las inmunidades en general se encuentran previstas en los instrumentos internacionales, "la norma emitida por el legislador sería totalmente superflua e irracional", ya que no tendría ningún sentido que este, conociendo ese dato, dictara una norma alusiva a su equiparación para el "caso de que no hubier[a] disposiciones específicas".

Sostiene que la sentencia es arbitraria por contener una "incorrecta, antojadiza e indirecta utilización de precedentes de la Corte Suprema para la interpretación del derecho federal", en tanto se habría basado en fallos de este Tribunal referidos a "inmunidad de proceso" y no a supuestos de "inmunidad de arresto"; y, de otra parte, critica la remisión, como herramienta de validación de la decisión, a lo resuelto *obiter dictum* por la Cámara Nacional Electoral en el caso "Milman".

A modo de epílogo, sustenta que la sentencia agravia a su defendida por cuanto la priva del ejercicio de sus derechos políticos, en su calidad de parlamentaria del Mercosur; afecta el debido proceso legal, en tanto legitima su detención a pesar de la inmunidad de arresto que posee; y coarta el derecho a la libertad personal que le asiste.

5°) Que en el caso de autos existe cuestión federal que habilita la instancia extraordinaria toda vez que se controvierte la interpretación de normas y principios constitucionales y de disposiciones de carácter federal, así como también la validez de una ley de esa naturaleza, y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a la constitucionalidad de la ley y adversa al derecho que la apelante funda en aquellos (artículo 14, incisos 1° y 3°, de la ley 48). Cabe recordar que, por discutirse el contenido y alcance de normas de derecho federal, el Tribunal no se encuentra limitado por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos: 319:2886; 320:1602; 323:1406, 1460 y 1656, entre muchos otros).

A ello corresponde agregar que, si bien el rechazo de un planteo de nulidad no reviste en principio el carácter de sentencia definitiva en los términos del artículo 14 de la ley 48, cabe equipararlo a un pronunciamiento definitivo en atención a encontrarse en juego la "inmunidad de arresto" que la imputada invoca, en razón de su condición de parlamentaria electa del Mercosur, con sustento en una norma federal y en tratados internacionales, ya que su tutela no podría hacerse efectiva en una

Corte Suprema de Justicia de la Nación

oportunidad procesal posterior (arg. de Fallos: 319:585 y 3026; 327:1572 y 328:1893, entre otros).

6°) Que habida cuenta de los agravios de la recurrente -relatados *ut supra*-, dirigidos a obtener la declaración de invalidez de la orden de detención librada en su contra, la cuestión a examinar por esta Corte se circunscribe a decidir si Milagro Sala, en su condición de parlamentaria electa del Mercosur, goza de inmunidad de arresto en virtud de los instrumentos internacionales de ese ámbito comunitario y del artículo 69 de la Constitución Nacional en función de lo previsto en la ley 27.120.

7°) Que, en tal contexto, y en primer lugar, corresponde señalar que, como sostuvo el *a quo*, de la interpretación literal de las normas comunitarias surge que, en el ámbito del Mercosur y respecto de la relación de todos y cada uno de los Estados miembros con todos y cada uno de los parlamentarios, no se previó la inmunidad de arresto en los términos pretendidos.

En efecto, del texto mismo de dichas normas supranacionales surge que, en el marco de la relación descripta y sin distinción alguna, los parlamentarios del Parlasur "*no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los Estados Partes del MERCOSUR, en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones*" (artículo 12.2 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur -en adelante, PCPM-, aprobado por ley 26.146, y artículo 16 del Reglamento Interno del Parlamento del Mercosur -en adelante, RIPM-).

Es decir que el alcance de esa inmunidad de los parlamentarios, en pie de igualdad y frente a la jurisdicción de todos los Estados Partes, fue delineado con el límite de que da cuenta el artículo 12.2 de su Protocolo Constitutivo *ratione causae* (por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones), *ratione materiae* (juzgamiento civil o penal) y *ratione temporis* (en todo momento, como así también durante y después de su mandato).

8°) Que, por su parte, las "prerrogativas e inmunidades" de todos y cada uno de los parlamentarios comunitarios en su relación con el Estado Sede, donde se desarrollaría la actividad parlamentaria, fueron objeto de distinta regulación en las normas comunitarias, dotándolas en este caso de mayor alcance.

Efectivamente, el propio Protocolo previó que en el Acuerdo de Sede, que el Mercosur firmaría con la República Oriental del Uruguay, se definirían "*las normas relativas a los privilegios, las inmunidades y las exenciones del Parlamento, de los parlamentarios y demás funcionarios, de acuerdo a las normas del derecho internacional vigentes*". (PCPM, artículos 12.1 y 21 y RIPM, artículo 14).

Precisamente, de las normas comunitarias aplicables a este supuesto surge que cuando el Mercosur quiso asignarle "inmunidad de arresto" a sus legisladores así lo hizo, bajo la categoría de "prerrogativas" y como variante de "inviolabilidad personal", al dotarlos de ella en el ámbito natural donde sesionarían, esto es, la República Oriental del Uruguay (Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común

Corte Suprema de Justicia de la Nación



del Sur –Mercosur– para el funcionamiento del Parlamento del Mercosur, aprobado por Decisión CMC N° 34/07, artículo 10.1, y artículo 11.a, por remisión del artículo 10.3).

Todo lo hasta aquí expuesto permite sostener que la “inmunidad de arresto” fue regulada, en los instrumentos internacionales que diseñaron el Parlamento del Mercosur, exclusivamente respecto de los legisladores comunitarios en su relación con el Estado sede del Parlamento, es decir, en el territorio de la República Oriental del Uruguay.

9°) Que, finalmente, las normas comunitarias prevén también que los desplazamientos de los miembros del Parlamento, para comparecer a su local de reunión y de allí regresar, a efectos del ejercicio de sus funciones, no pueden ser limitados “por restricciones legales ni administrativas” (PCPM, artículo 12.3 y RIPM, artículo 15).

En relación con esta prerrogativa, conocida como de “libertad de circulación” o “libertad de desplazamiento” de los parlamentarios de organismos regionales, que recoge el Protocolo Constitutivo y el Reglamento Interno, cabe concluir que tampoco se advierte que se haya visto afectada en el *sub lite*.

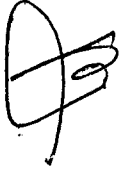
En efecto, se trata en el presente caso de la detención que fuera ordenada con fecha 26 de enero de 2016, de una parlamentaria electa –en los comicios del 25 de octubre de 2015–, que fue convocada el 15 de febrero de 2016 para la sesión del 14 de marzo del mismo año, por el presidente *pro tempore* del cuerpo regional. Es decir, que el Parlamento del Mercosur citó a sesiones a una parlamentaria electa que ya se encontraba previa-

mente detenida -en el marco de un proceso penal cuyo objeto resulta por completo ajeno a la labor parlamentaria- y cuyas credenciales aún no habían sido ratificadas.

Una interpretación que razonablemente se deriva de los instrumentos convencionales en su conjunto para valorar la situación así planteada, considerando además el necesario criterio de hermenéutica restrictivo de las inmunidades, permite sostener que la referencia a juzgamiento civil o penal en el territorio de los Estados Partes del Mercosur, a que alude el artículo 12 en su apartado 2 del Protocolo Constitutivo, hace que los procedimientos en los que tiene lugar el "juzgamiento penal" no queden comprendidos dentro de las "restricciones legales" de que da cuenta el mismo artículo en su apartado 3.

De lo contrario, por vía de ese párrafo 3 se ampliaría el alcance de la inmunidad fijada en el párrafo 2 ya que, desde un punto de vista material, quedarían alcanzados por la inmunidad situaciones pasibles de "juzgamiento penal o civil" aun cuando fueran ajenas a "las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones", privando de contenido y efecto a la restricción que surge de la propia letra de ese artículo 12.2.

En tales condiciones, las "restricciones legales o administrativas" previstas en el párrafo 3 -y sus análogos en los otros instrumentos comunitarios (artículos 9.2. del Acuerdo de Sede y 15 del Reglamento Interno)- han de referirse a restricciones ajenas a las derivadas de procedimientos judiciales civiles o penales no alcanzados materialmente por el párrafo 2

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-y sus análogos en los otros instrumentos (artículo 9.1. del Acuerdo de Sede y artículo 16 del Reglamento Interno)-.

De igual modo, al ser el "arresto" una medida de cautela personal dirigida a salvaguardar la buena marcha del "juzgamiento penal", en tanto y en cuanto, al momento de tener lugar, no afecte ninguna "inmunidad, prerrogativa o exención" -supuesto que no se verifica en el presente caso- tampoco podría quedar alcanzada por las "restricciones legales" a las que alude la garantía de "libertad de circulación" o "libertad de desplazamiento". Ello es así porque, de lo contrario, por vía del párrafo 3 se estaría también ampliando el alcance de la "inmunidad" contemplada en el párrafo 2, esta vez introduciendo una "inmunidad de arresto" no prevista que podría frustrar la eficacia de un "procedimiento penal" no alcanzado por inmunidad.

La conclusión alcanzada, a partir del examen sistemático de las normas comunitarias efectuado, coincide además con lo decidido por la Corte de Justicia de la Comunidad Europea en el caso T-345/05 "Ashley Neil Mote", de fecha 15 de octubre de 2008. Si bien en ese caso no se debatía la relación entre "inmunidad de arresto" y "libertad de circulación o desplazamiento" como en autos sino entre "inmunidad de jurisdicción" y esta última, lo cierto es que la argumentación es enteramente aplicable, ya que conduce a rechazar que, por vía de una "prerrogativa", se amplíe ilegítimamente el alcance de una "inmunidad".

10) Que más allá de la controversia que pudiera suscitar la procedencia de las inmunidades en el caso de los parlamentarios electos que no asumieron el cargo, ello atendiendo al

tenor literal de lo previsto en el artículo 10 del Protocolo Constitutivo y del artículo 12 del Reglamento Interno, lo cierto es que resulta innecesaria la dilucidación de este punto en atención a que, en los términos de lo desarrollado en los considerandos precedentes a partir del contenido expreso de los instrumentos comunitarios citados, corresponde descartar que la señora Milagro Sala goce de la "inmunidad de arresto" pretendida, o que haya habido una afectación a su "libertad de circulación" o "libertad de desplazamiento" en los términos examinados.

11) Que la recurrente no rebate que las normas comunitarias no le confieren expresamente la "inmunidad de arresto" perseguida en el *sub lite*. Precisamente, en su argumentación, parte de esta premisa para invocar el artículo 16 de la ley 27.120, al que considera "complementario" de la Constitución Nacional y los tratados internacionales establecidos en el ámbito del Mercosur, y del que sí surgiría, según su tesis, dicha inmunidad.

En tal sentido, cabe recordar que la norma en cuestión, en cuanto aquí interesa, dispone que "[e]n todo lo que no estuviese previsto por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur o no se regule 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 (...)".



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Corresponde entonces examinar los alcances de la norma transcrita, cuya declaración de inconstitucionalidad constituye materia de agravio.

12) Que, a este respecto, debe partirse de la premisa de que, acorde con nuestro diseño constitucional, las inmunidades de proceso y de arresto son excepcionales y no pueden extenderse a supuestos que no fueron previstos en la Constitución Nacional.

En efecto, desde el conocido precedente "Alem" (Fallos: 54:432), este Tribunal ha explicitado los propósitos que explican la razón por la cual se estableció la inmunidad de arresto: "*La Constitución no ha buscado garantizar á los miembros del Congreso con una inmunidad que tenga objetos personales, ni por razones del individuo mismo á quién hace inmune. Son altos fines políticos lo que se ha propuesto, y si ha considerado esencial esa inmunidad, es precisamente para asegurar no sólo la independencia de los poderes públicos entre sí, sino la existencia misma de **las autoridades creadas por la Constitución***" (énfasis agregado).

En atención a que la inmunidad de arresto se erige en una clara excepción al principio republicano según el cual todos los ciudadanos son iguales ante la ley (artículo 16 de la Constitución Nacional), esta excepción es admisible únicamente en razón de la necesidad de garantizar el funcionamiento de los poderes del Estado que emanan de la segunda parte de la Ley Fundamental. Por ello, debe descartarse que el legislador pueda conferirle inmunidad de arresto a autoridades distintas a las esta-

blecidas en la Constitución Nacional y con relación a otras facultades y deberes que no sean las que esta expresamente les confiere.

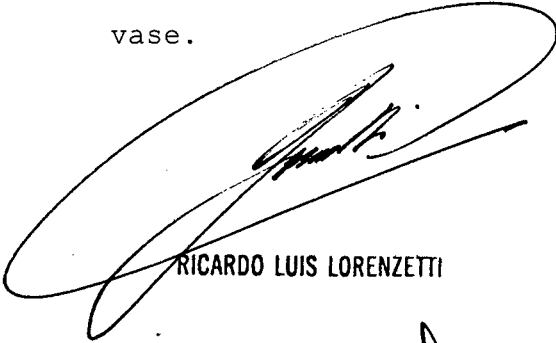
Lo expuesto precedentemente no afecta, claro está, la facultad del Poder Legislativo de reglamentar aquellos supuestos de inmunidades que surgen de la Constitución, siempre que lo haga en la medida de sus competencias (artículo 75, inciso 32, Constitución Nacional) y dentro de los límites señalados por la Ley Suprema (artículo 28, Constitución Nacional). Tampoco afecta, en modo alguno, la existencia de otras inmunidades cuyos fundamentos residen en normas de derecho internacional (artículos 27, 75, incisos 22 y 24, 99, inciso 11, Constitución Nacional; Fallos: 317:1880; 322:1905; entre otros) o en las autonomías provinciales reconocidas por la Constitución Nacional (artículos 5°, 121, 122, Constitución Nacional; Fallos: 139:64; 169:76; 336:954, entre otros).

13) Que, por todo lo precedentemente desarrollado, se concluye que el legislador no estaba constitucionalmente habilitado para otorgarle a los parlamentarios del Parlasur las inmunidades que la Constitución Nacional le confiere a los diputados nacionales. Como consecuencia de ello, resulta inoficioso pronunciarse respecto de los restantes agravios expresados por la recurrente.

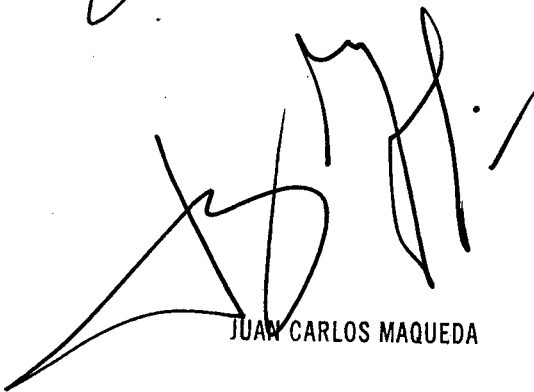
Por ello, y oída la señora Procuradora General de la Nación, se declara admisible el recurso extraordinario y, por los fundamentos expuestos, se confirma la sentencia apelada en cuanto declaró, con el alcance señalado, la inconstitucionalidad del

Corte Suprema de Justicia de la Nación


artículo 16 de la ley 27.120. Con costas (artículo 68 del Código
Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuél-
vase.



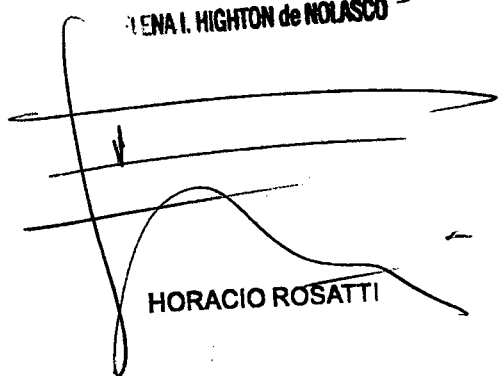
RICARDO LUIS LORENZETTI



JUAN CARLOS MAQUEDA



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



HORACIO ROSATTI



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Recurso extraordinario interpuesto por Milagro Amalia Ángela Sala, asistida por el Dr. Luis Hernán Paz.

Traslados contestados por el Dr. Joaquín Millón Quintana, Fiscal Anticorrupción de la Provincia de Jujuy; por el Dr. Mariano Gabriel Miranda, Fiscal de Estado de la Provincia de Jujuy, patrocinado por la Dra. Josefa del Valle Herrera, Procuradora General de la Provincia de Jujuy, en representación de las partes querellantes y por el Dr. Sergio E. Lello Sánchez, Fiscal General del Ministerio Público de la Acusación.

Tribunal de origen: Sala II - Penal del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy.

Tribunales que intervinieron con anterioridad: Tribunal de Casación Penal; Cámara de Apelaciones y Control; Juzgado de Control n° 3, todos de la Provincia de Jujuy.

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=742270&interno=1>