


Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 8 de octubre de 2019

Vistos los autos: "Fernández, María Cristina c/ EN - M Justicia y DDHH s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3".

Considerando:

1°) Que la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal rechazó el recurso directo interpuesto por la actora contra la resolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que, si bien le había concedido el beneficio previsto en la ley 24.043 por el período en el que aquella alegó haber permanecido exiliada forzosamente, aplicó la resolución 670-E/2016 del referido ministerio mediante la que se dispuso una reducción en el *quantum* del beneficio para los casos de exilio, con respecto al que arrojaría la liquidación sobre las pautas fijadas en el art. 4°, primer párrafo, de aquella ley para las situaciones previstas expresamente en ella.

2°) Que para así decidir, la cámara -tras indicar que la actora había limitado su agravio a la inconstitucionalidad de la aludida resolución ministerial- recordó que la declaración de inconstitucionalidad configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como *ultima ratio* del orden jurídico.

Asimismo, explicó que entre los fundamentos de la resolución cuestionada se había considerado "la falta de legislación en materia de 'exilio forzado'", así como la aplicación analógica que de la ley 24.043 habían efectuado los tribunales para aquellos casos. En ese sentido, destacó que la

autoridad de aplicación de dicha ley había establecido el *quantum* del beneficio para los supuestos de hecho a los que, por analogía, dicha norma se aplicaba jurisprudencialmente; así como que para ello, aquella había contemplado la irrefutable diferencia existente respecto de la afectación de derechos entre las situaciones fácticas previstas en el texto legal y los casos de exilio forzoso.

Por último, citó en apoyo de su posición el art. 16 de la Constitución Nacional, a la par que señaló que el principio de igualdad no impedía al legislador contemplar en forma distinta situaciones que considerara diferentes, en tanto esa distinción no resultara arbitraria, ni importara una ilegítima persecución o un privilegio indebido, sino que obedeciera a una causa objetiva que diera fundamento a un tratamiento diverso.

3°) Que contra dicho pronunciamiento la actora interpuso el recurso extraordinario federal que fue concedido, en el que tacha de inconstitucional la resolución 670-E/2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Afirma que, al dictar dicha norma, esta cartera estatal se excedió en sus facultades, pues modificó lo dispuesto en el art. 4°, primer párrafo, de la ley 24.043 en relación con el monto a percibir, afectando así la integralidad del beneficio peticionado. Debido a ello, considera que la mencionada resolución vulnera el principio de división de poderes, así como su derecho a la igualdad, en tanto se le otorga un trato diferente a situaciones idénticas a la suya, que fueron resueltas favorablemente tanto en sede administrativa como judicial.


Corte Suprema de Justicia de la Nación

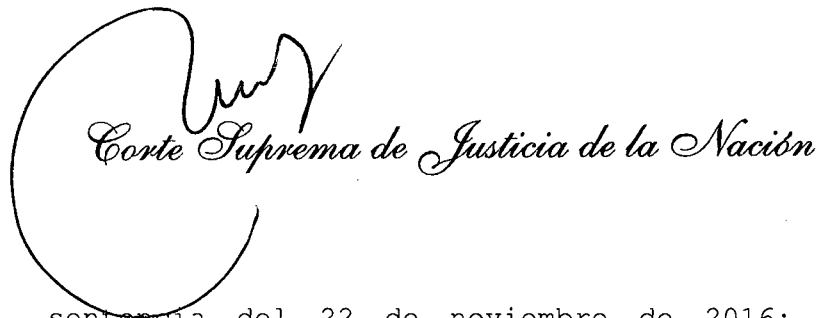
4°) Que el recurso extraordinario es admisible en los términos en los que ha sido promovido, pues se encuentra controvertido el alcance de la ley 24.043, de naturaleza federal, y la decisión del superior tribunal de la causa es contraria a la pretensión que el apelante fundó en aquella (art. 14, inc. 3°, de la ley 48); a la par que la actora planteó la inconstitucionalidad de la resolución 670-E/2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Asimismo, cabe recordar que, en la tarea de establecer la inteligencia de normas de derecho federal, el Tribunal no se encuentra limitado en su decisión por los argumentos de las partes o del tribunal *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 310:727; 319:2886; 323:1406; 328:1883; 330:3593; 333:2396; 339:609 y 340:1775, entre muchos otros).

5°) Que para el examen de las cuestiones propuestas por la recurrente es necesario considerar, en primer término, que esta Corte en el precedente "Yofre de Vaca Narvaja" (Fallos: 327:4241) reconoció a la peticionaria el beneficio previsto en la ley 24.043 por el lapso en el que aquella demostró haber permanecido exiliada forzosamente del país. Al efecto, el Tribunal sostuvo -con arreglo a los fundamentos expuestos en el dictamen de la Procuración General de la Nación, a los que se remitió- que *"a los fines de la ley, la detención es equiparable al ostracismo"*; a la par que *"corresponde desestimar el razonamiento que pretende excluir de las reparaciones este tipo de violación a los derechos humanos, so capa de una*

interpretación literal, porque tanto la intención del legislador como la ratio del texto legal indica que situaciones como las aquí examinadas quedan aprehendidas en la ley, más allá de las imprecisiones de su texto". Finalmente, concluyó en que "se encuentra ínsito en el concepto de detención de la ley en análisis, el confinamiento obligado de toda una familia (...) en el recinto de una embajada extranjera y su posterior exilio".

De esa forma, a partir de la equiparación indicada, quedaron comprendidos en el régimen de la ley 24.043 los casos en los que se reclamó el mentado beneficio con sustento en el exilio forzoso de los peticionarios; inclusión que se consolidó posteriormente como doctrina inalterada del Tribunal (conf. causas CSJ 1978/2005 (41-B)/CS1 "Bossarelli, Aldo Hugo c/ M° J. y DD. HH. - art. 3 ley 24.043 (resol. 331/02)", sentencia del 28 de marzo de 2006; CSJ 228/2007 (43-P)/CS1 "Puchulu de Drangosch, Alicia Raquel c/ M° J y DDHH - art. 3° ley 24.043 - resol. 1198/06 (ex. 446.401/98)", sentencia del 28 de octubre de 2008; CSJ 414/2008 (44-M)/CS1 "Morales, Raúl Héctor c/ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos", sentencia del 29 de diciembre de 2009; CSJ 26/2008 (44-N)/CS1 "Nillni, David Horacio c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos", sentencia del 16 de febrero de 2010; CSJ 952/2011 (47-C)/CS1 "Castro Coria, Nancy Orfelina c/ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ art. 3 ley 24.043", sentencia del 6 de noviembre de 2012; CSJ 248/2008 (44-B)/CS1 "Braguinsky, Gabriel Ernesto c/ MJ y DDHH", sentencia del 10 de diciembre de 2013; CAF 12362/2008/CA2-CS1 "Matis, Luis Ernesto c/ M° J y DDHH - art. 3 ley 24043 - resol. 661/06 (ex 150219/05) s/ recurso directo",



sentencia del 22 de noviembre de 2016; CAF 77023/2015/1/RH1 "Montes, Amelia Dolores c/ EN M° de Justicia y DDHH s/ indemnizaciones - ley 24043 - art. 3", sentencia del 3 de mayo de 2017 y CAF 75135/2016/1/RH1 "Britos, Clarisa Mariana c/ EN-M Justicia y DDHH s/ indemnizaciones - ley 24043 - art. 3", sentencia del 4 de septiembre de 2018, entre muchas otras).

6°) Que, asimismo, debe observarse que en el art. 4° de la ley 24.043 se establece una única manera de determinar el *quantum* del beneficio previsto en aquella para los casos en los que se aplica. Esto es, para el cálculo de ese monto el legislador no distinguió, pudiendo hacerlo, entre los diversos supuestos de hecho en que se encontraron quienes resultan acreedores del beneficio citado, sino que -por el contrario- fijó una misma suma diaria para todos aquellos comprendidos en dicho régimen normativo. En función de ello, cabe seguir en el *sub lite* el criterio hermenéutico utilizado reiteradamente por el Tribunal según el cual, donde la ley no distingue, no corresponde hacerlo (Fallos: 294:74; 330:2304; 333:735; 336:844 y 337:567).

7°) Que, en ese marco, es menester examinar la disposición normativa impugnada en el *sub lite*. El art. 1°, inc. b, de la resolución 670-E/2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación dispone que: "Se deberá computar por cada día de 'exilio forzado', a los efectos de su reconocimiento, el porcentual del VEINTICINCO POR CIENTO (25%) sobre el importe que alcanza el beneficio por día, establecido por el artículo 4°, primer párrafo, de la Ley N° 24.043 y sus modificatorias".

Tal modificación persiguió sortear -como se afirma en los fundamentos de la decisión- *"la desproporción presupuestaria que se generó al aplicar en forma mecánica y directa el 'quantum' indemnizatorio previsto por el artículo 4°, primer párrafo de la Ley N° 24.043 y sus modificatorias a los supuestos de exilio forzado, en contraste con las erogaciones ocurridas por las situaciones de detención ilegal"*.

8°) Que la sola lectura del artículo transcrito revela que lo allí dispuesto no constituye una mera instrucción interna para la administración (conforme la terminología empleada en su art. 1°) sino que aparece, en cambio, por su contenido y alcance, como una clara disposición normativa pues, en rigor, modifica un aspecto sustancial del régimen de la ley 24.043, como lo es la forma allí prevista para calcular el monto del beneficio de que se trata.

9°) Que, ahora bien, según lo indicado en los considerandos de la propia resolución, esta fue dictada en uso de las atribuciones conferidas por el art. 8° de la ley 24.043 y sus modificatorias, en concordancia con la disposición correspondiente de la Ley de Ministerios (t.o. 1992) y sus modificaciones.

No obstante, es preciso destacar que en la primera de esas normas solo se indica que *"El Ministerio del Interior será autoridad de aplicación de la ley y tendrá a su cargo el pago de las prestaciones que ella establece"*, función que posteriormente fue trasladada al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos demandado en el *sub lite*, al traspasársele los expedientes en



trámite relacionados con el beneficio previsto en la ley 24.043 (conf. resolución conjunta 95/2000 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y 7/2000 del Ministerio del Interior).

Como consecuencia de aquel precepto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene a su cargo la tarea de determinar si quien peticiona el beneficio cumple, o no, con los requisitos establecidos en el régimen de la ley 24.043 para acceder a la prestación y, en su caso, la de efectuar el pago correspondiente según lo dispuesto en el texto legal. Empero, el hecho de que el aludido ministerio haya sido designado como autoridad de aplicación de la ley no lo autoriza -en ningún caso- a alterar los parámetros previstos en ella para determinar el monto del beneficio que corresponde otorgar en caso de exilio forzoso.

A su vez, tampoco la disposición correspondiente de la Ley de Ministerios (t.o. 1992) constituye la fuente apropiada para sustentar la modificación introducida mediante la resolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos impugnada en estos autos, pues esa norma legal no le asigna al efecto, expresa o implícitamente, competencia alguna. Además, aun cuando entre las atribuciones conferidas a esa cartera ministerial sí se halla enumerada la de "Intervenir en la reforma y actualización de la legislación general", no resulta admisible interpretar que tal directiva importa la potestad de fijar, por sí mismo, un método de cálculo del *quantum* del beneficio, distinto al previsto por el legislador.

10) Que, el principio republicano de división de poderes establece la existencia de tres poderes del Estado con funciones bien definidas, de manera que ningún departamento de gobierno pueda ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas expresamente o que deben considerarse conferidas por necesaria implicancia de aquellas (Fallos: 137:47). En consecuencia, en ese contexto de equilibrio, se observa que la disposición contenida en el art. 1º, inc. b, de la resolución 670-E/2016 trasunta el despliegue de una facultad que exorbita las potestades reconocidas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por la ley vigente pues modifica sustancialmente la manera de determinar el *quantum* del beneficio previsto en la ley 24.043, tal como fue aprobada por el Congreso de la Nación con el consiguiente menoscabo del derecho de la actora.

11) Que, en tales condiciones, corresponde declarar la inconstitucionalidad del art. 1º, inc. b, de la resolución 670-E/2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En consecuencia, se impone revocar el fallo recurrido y disponer que se practique la liquidación correspondiente al beneficio solicitado por la actora de la manera prevista en el art. 4º de la ley 24.043 (art. 16 de la ley 48).

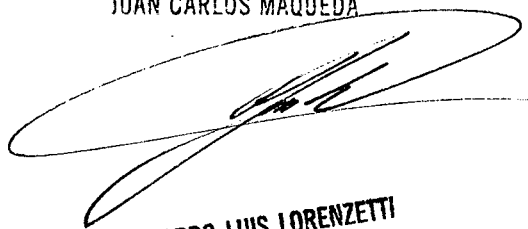
Por ello, oído el señor Procurador General interino, se declara procedente el recurso extraordinario interpuesto por la parte actora, se revoca la sentencia apelada y se declara la inconstitucionalidad del art. 1º, inc. b, de la resolución 670-E/2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, debiendo

Corte Suprema de Justicia de la Nación

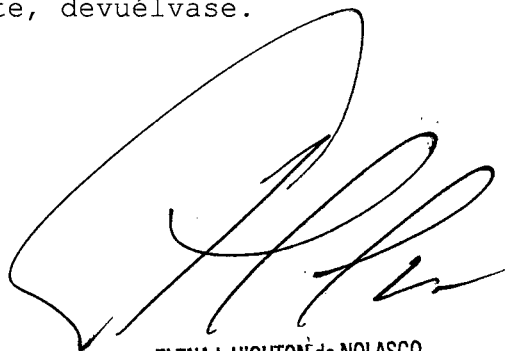
practicarse la liquidación del beneficio legal con arreglo a lo establecido en el considerando 11 de la presente. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



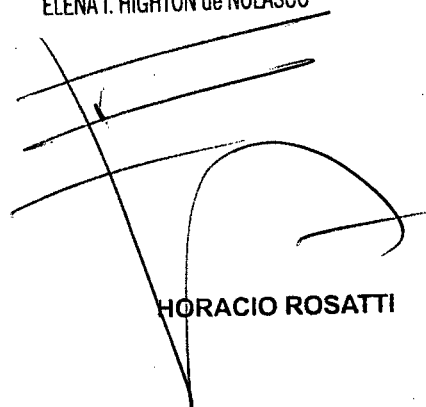
JUAN CARLOS MAQUEDA



RICARDO LUIS LORENZETTI



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



HORACIO ROSATTI

Recurso extraordinario interpuesto por la actora, María Cristina Fernández, representada por el Dr. Germán Luis Pablo Córdoba.

Traslado contestado por la demandada, Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) representada por el Dr. Alejandro A. Castelló, con el patrocinio letrado del Dr. Marcos A. Giangrasso.

Tribunal de origen: Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III.