

Título: La reparación del exilio en la Argentina. La Corte Suprema y un fallo imprescindible

Autor: Casiraghi, Federico

Publicado en: LA LEY 10/12/2019, 10/12/2019, 7

Cita Online: AR/DOC/3466/2019

Sumario: I. Introducción.— II. Las leyes reparatorias y la jurisprudencia de la Corte Suprema.— III. La resolución 670 y el contexto en el que impactó la reciente decisión de la Corte.— IV. El caso "Fernández, María Cristina".— V. El fallo de la Corte Federal.— VI. La construcción de los argumentos y lo que se evitó debatir.— VII. Reflexiones finales: Balance y perspectivas.

(\*)

## I. Introducción

El 8 de octubre de 2019 la Corte Federal resolvió (1) un capítulo espinoso en la historia de las reparaciones por violaciones graves de derechos humanos en la Argentina (2). Decretó la inconstitucionalidad de una resolución emitida por el titular de la cartera de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (3), en agosto de 2016, a los efectos de implementar una quita del 75% sobre la tarifa indemnizatoria prevista en la ley 24.043, exclusivamente en perjuicio de las víctimas de exilio forzoso durante el período comprendido entre noviembre de 1974 y diciembre de 1983.

La decisión se produce en un contexto de gran desconcierto en los tribunales inferiores del fuero contencioso administrativo federal, con posición dividida en las salas de la Cámara, y una mayoría abrumadora de juzgados de primera instancia a favor de la constitucionalidad de la resolución indicada.

Antes de adentrarnos propiamente en el análisis del fallo, en su trascendencia, se impone hacer un breve "racconto" del origen de esta clase de reclamos resarcitorios y su encuadramiento legal. A partir de ese repaso podemos anticipar que la solución del conflicto debió haber llegado mucho antes, que no requería necesariamente la intervención de la Corte y que no se procedió con el debido respeto al derecho a una tutela judicial efectiva de las víctimas.

## II. Las leyes reparatorias y la jurisprudencia de la Corte Suprema

La ley 24.043 dispuso la reparación de toda persona que durante la vigencia del estado de sitio hubiese sido puesta a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, por decisión de este, o que siendo civiles hubiesen sufrido detención en virtud de actos emanados de tribunales militares, con anterioridad al 10 de diciembre de 1983 (arts. 1º y 2º).

A su vez, el art. 4º precisó que "Para el cómputo del lapso... se tomará en cuenta el acto del Poder Ejecutivo que decretó la medida o el arresto efectivo no dispuesto por orden de autoridad judicial competente, y el acto que la dejó sin efecto con carácter particular o como consecuencia del cese del estado de sitio". En el tercer párrafo del artículo se aclaró que "Los arrestos domiciliarios o libertad vigilada no serán considerados como cese de la medida".

La tarifa indemnizatoria de la ley 24.043 se fijó en el art. 4º y equivale a la treintava parte de la remuneración mensual asignada a la categoría superior del escalafón para el personal civil de la administración pública nacional, por cada día de "detención", tomando en cuenta todos los rubros remuneratorios a valores correspondientes al mes de otorgamiento del beneficio.

El ámbito temporal y personal de aplicación de la norma fue ampliado con la sanción de las "Leyes 24.906 (dispuso reparar también a los civiles que hayan estado a disposición de autoridades militares, "en el período comprendido entre el 6 de noviembre de 1974 y el 10 de diciembre de 1983 y, en ambos casos, aunque hubiesen tenido proceso o condena judicial") y 26.564 (incluyó en el régimen de la ley 24.043 a aquellas personas que, entre el 16 de junio de 1955 y el 9 de diciembre de 1983, hayan padecido "detenciones de carácter político", o hayan estado "detenidos, procesados, condenados y/o a disposición de la Justicia o por los Consejos de Guerra... o el Plan Conintes ... y/o las Leyes 20.840...", entre otros supuestos).

En los años que siguieron a la sanción de la ley marco (Ley 24.043) los fallos de los tribunales fueron definiendo su potencialidad resarcitoria, en un ejercicio jurisdiccional —de interpretación y aplicación legal— en el que se destacó especialmente la Corte Suprema.

Así, en el caso "Noro" (4), allá por 1997, la Corte comenzó a desentrañar la naturaleza de las medidas restrictivas de la libertad ambulatoria comprendidas por el sistema reparatorio. Expuso que no interesaba la forma en que se materializaba dicho menoscabo; y que estaban sujetas a reparación tanto las "detenciones" dispuestas por actos formales del gobierno de facto como aquellos estados de control y dependencia "de hecho", clandestinos y desprovistos de garantías (5).

Además, señaló que el propósito de la ley 24.043 fue satisfacer "razones de equidad y justicia" y aclaró, respecto de su ámbito de aplicación material, que este abarcó "un amplio espectro que incluyó desde el menoscabo más radical a la libertad y a la vida —actos atentatorios de derechos humanos que podían provocar lesiones gravísimas o la muerte (art. 4º, párrafos cuarto y quinto)— hasta un menoscabo atenuado".

Tres años más tarde el Máximo Tribunal aplicó los parámetros fijados en "Noro" para resolver el caso "Bufano" (6), que combinaba distintos supuestos de menoscabo a la libertad ambulatoria (cautiverio, breve período de clandestinidad en el país y posterior exilio). Entendió que, más allá de su forma o expresión en la realidad, lo fundamental era determinar si había existido un temor o amenaza ("menoscabo efectivo") sobre la vida y la libertad de la víctima, forzándola a burlar primero a sus captores y luego a salir del país.

El mismo día replicó ese criterio hermenéutico en la causa "Quiroga" (7), y consideró que la salida del país de la actora no significó el "cese de su arresto" (cfr. art. 4º, segundo párrafo, Ley 24.043), sino que constituyó una prolongación de su detención ilegal, en la medida que ni siquiera se le otorgó la posibilidad de optar por esa solución, sino que se dispuso su traslado compulsivo a Venezuela.

También en aquella jornada la Corte falló el caso "Geuna" (8), que presentaba condiciones fácticas prácticamente idénticas a las de "Bufano" (9). Remarcó que, si bien era cierto que el exilio representaba una situación más favorable (para la víctima) que los demás supuestos, ello no conducía sin más a excluirlo de las previsiones resarcitorias de la ley 24.043, toda vez que esta ciertamente repara "distintos grados de afectación de la libertad".

Esa doctrina se cristalizó 4 años después con el caso "Yofre de Vaca Narvaja" (10). Al compartir el Dictamen del Procurador General de la Nación, la Corte interpretó que el exilio forzoso es una violación de derechos humanos comprendida dentro de la ley 24.043 y que el concepto de "detención" acuñado por el legislador es equiparable al "ostracismo". Además, reiteró que lo fundamental era determinar si había existido menoscabo efectivo a la vida y a la libertad de la víctima, forzándola al destierro como "única alternativa" para su protección.

Desde 2008 a esta parte la Corte estableció los recaudos probatorios que se deben satisfacer para la procedencia de la acción resarcitoria (11) y profundizó los criterios hermenéuticos que deben presidir la tarea de la Administración y de los operadores judiciales, en relación con la evaluación de los hechos y la prueba de cada caso sometido a consideración, fijando "un criterio amplio" consustancial al principio pro homine (12).

En ese sentido, cabe recordar que la ley 24.043 forma parte del Sistema Integrado Reparatorio Argentino, diseñado con el propósito de indemnizar las violaciones graves de derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado (13). El diseño normativo responde a una obligación internacional del Estado, derivada del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (14).

Eso explica los considerandos del dec. 568/2008 (15) donde se sostuvo "Que la política reparatoria del Estado argentino en materia de terrorismo de Estado se nutre e inspira en el derecho internacional que impone a los Estados respetar y garantizar la irrestricta vigencia de los derechos humanos. Ello importa que frente a la violación de dichos derechos, el Estado esté obligado a adoptar todas aquellas medidas que fueran necesarias para investigar los hechos, sancionar a los responsables, reparar adecuadamente a la víctima, y adoptar medidas de no repetición. Que es un principio de derecho internacional pacíficamente aceptado que un Estado no puede oponer obstáculos de derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación internacional".

### III. La resolución 670 y el contexto en el que impactó la reciente decisión de la Corte

A pesar del panorama descrito en el apartado anterior, lo cierto es que desde el advenimiento del fallo "Yofre de Vaca Narvaja" hasta nuestros días, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se negó a reconocer el derecho indemnizatorio de las víctimas en sede administrativa, salvo durante períodos de tiempo muy acotados [entre octubre de 2004 y junio de 2006 (16); y entre diciembre 2012 y diciembre 2014 (17)].

Esta postura inconsistente del Estado provocó que en la inmensa mayoría de los casos se tuviera que recurrir a la etapa de revisión judicial (18), con no pocas ambivalencias por parte de la Alzada y una intervención cuasi permanente de la Corte con efectos orientadores y —muchas veces— casatorios.

Así "transcurrían los días" de las acciones por exilio forzoso (de modo bastante pacífico, dentro de todo), cuando el Ministerio dictó la res. 2016-670-E-APN-MJ en agosto de 2016, instruyendo a las "áreas competentes" para comenzar a elevar proyectos de resolución favorable a la pretensión indemnizatoria de la víctima, siempre y cuando concurrieran situaciones de "exilio" que cumplieran con los recaudos fácticos y probatorios establecidos por la doctrina de la Corte (cfr. art. 1º, inc. a de la res. 670) (19).

Sin embargo, el verdadero problema no estuvo en ese primer inciso, sino en el inc. b) que se refirió a la tarificación de las indemnizaciones: "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 art. 4º, primer párrafo, de la Ley 24.043 y sus modificatorias".

Este aspecto sustantivo del régimen indemnizatorio acarreó una cascada interminable de impugnaciones en sede judicial.

En los considerandos de la resolución se afirmó que la ley 24.043 se aplicaba a los exiliados por vía de la analogía, ya que dicho supuesto no estaba incluido dentro de sus disposiciones resarcitorias. Según él existía un vacío legal en este aspecto de la materia, y como la aplicación analógica de la ley 24.043 entrañaba ciertas consecuencias disvaliosas e irrazonables, era necesario "integrar" ese procedimiento con una tarifa que atendiese esas diferencias en términos de la intensidad de la violación al derecho a la libertad.

También se sostuvo que uno de los propósitos de la resolución era reducir significativamente el nivel de litigiosidad, al clarificar los criterios de admisibilidad en relación con las pretensiones indemnizatorias de las víctimas y propiciar su reconocimiento en sede administrativa, evitando que continuasen los trámites hacia la etapa de revisión judicial prevista en el art. 3º, ley 24.043. Al respecto, dijo que el cuadro de situación recibido de la gestión anterior revelaba una postura inercial de elevada ineficiencia administrativa, y que todo eso implicaba un dispendio procedimental aplicado al tratamiento de las peticiones.

Asimismo, realizó cálculos estimativos sobre el costo económico que estaba teóricamente asumiendo el Estado por el pago de estas indemnizaciones, y que ello suponía una "precarización" en la sustentabilidad de la política pública sobre derechos humanos, en la medida en que obligaba a desatender programas sensibles de competencia ministerial como la trata de personas, la violencia de género y otras afines (20).

Desde el momento mismo de su sanción, el colectivo de víctimas de exilio resistió con tenacidad la aplicación de la quita indemnizatoria diseñada por el Ministerio. Esa resistencia se materializó caso por caso (es decir, en los expedientes administrativos y por la vía individual), pero también mediante la promoción de procesos de solución más urgente y (en su caso) con efectos generales, tales como la acción de amparo y la acción declarativa de certeza. Estas dos últimas concluyeron con el rechazo de la demanda por razones meramente formales que, a la luz del fallo de la Corte que vamos a comentar, hoy cabría —cuando menos— cuestionar (21).

A su vez, al momento de la sanción de la res. 670 muchas víctimas ya tenían sentencia judicial (firme) de reconocimiento del derecho indemnizatorio, pronunciada por la Cámara. Esta circunstancia sumaba otra perspectiva de disputa, porque en esos casos estaba en juego el valor inmutable de la cosa juzgada material, toda vez que era evidente que el derecho indemnizatorio se había consagrado a tarifa plena (art. 4º, ley 24.043), al no existir en aquel momento ninguna otra norma en el universo jurídico que estableciera una consecuencia resarcitoria diferente (22).

Por añadidura, estos supuestos complejizaron los trámites judiciales aún más, ya que se generó un margen de duda apreciable sobre cuál era la vía procesal adecuada para la impugnación de resoluciones ministeriales de aplicación de la quita. Esto determinó un camino de marchas y contramarchas que los justiciables debieron soportar, entre la vía especial recursiva prevista en la ley 24.043 y el marco del proceso de ejecución de sentencias (arts. 500 y ss., Cód. Proc. Civ. y Com.), con el aditamento en torno a si la competencia le correspondía a la Cámara o a los Juzgados de Primera Instancia del Fuero, alcanzándose ribetes verdaderamente kafkianos.

Por otro lado, en aquellos casos donde no había sentencia judicial anterior, la mayoría de las salas debieron pronunciarse por primera vez, no solo sobre el derecho indemnizatorio de las víctimas (procedencia o improcedencia de la acción), sino también sobre el alcance de ese derecho en términos de la tarifa resarcitoria. Allí tampoco fueron pocas las vacilaciones, toda vez que se conformó un variopinto mosaico de respuestas e interpretaciones, oscilándose entre criterios de inaplicabilidad, inconstitucionalidad y razonabilidad de la norma (23).

Y hasta hubo espacio para mantenerse al margen de la discusión postergando definiciones "incómodas". Es el caso de la sala II que todavía no tiene nada dicho sobre el particular (24), aunque como consecuencia de la res. 670 comenzó a reconocer el derecho indemnizatorio de la parte actora de modo poco convencional, en términos de "un beneficio similar al de la ley 24.043", no habiendo aclarado aún qué quiso referir con esa nomenclatura (25).

Por si ello fuera poco, en el último año comenzaron a terciar en la discusión los magistrados de primera instancia, los que se volcaron en forma masiva a favor de la constitucionalidad de la resolución (26).

Por su parte, los fiscales de primera instancia se pronunciaron en este último sentido (27), mientras que el Fiscal General de Cámara, Dr. Rodrigo Cuesta, dictaminó por la inconstitucionalidad (28).

Como vemos, la incertidumbre jurídica reinante en el fuero Contencioso Administrativo Federal era ya sintomática y abarcaba todo tipo de aspectos controversiales. Fue en este escenario que impactó el fallo de la Corte, con un cimbronazo formidable (29).

Si bien el alto tribunal solamente descalificó los aspectos formales de la resolución en cuestión, su pronunciamiento es impecable desde el punto de vista técnico, y reconoce aquello por lo que vinimos bregando (junto con un colectivo de abogados y abogadas de derechos humanos) desde el minuto cero de la norma: su inconstitucionalidad manifiesta.

#### IV. El caso "Fernández, María Cristina"

El caso sometido a revisión en la instancia extraordinaria fue sentenciado por la sala III de la Cámara del fuero (30). El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos había resuelto de modo favorable la pretensión indemnizatoria de la actora, en sede administrativa, pero le había aplicado las pautas tarifarias de la res. 670 liquidando su monto con la reducción del 75%. Contra dicha decisión se alzó la Sra. Fernández vía recurso directo de apelación, planteando la inconstitucionalidad de la norma infra-legal.

Conviene dejar asentado que las salas III y la IV (esta última por mayoría) eran los dos tribunales que en la instancia de Alzada venían convalidando la legitimidad de la resolución, inclinándose por su constitucionalidad (31). Sin embargo, habían llegado a esa conclusión por caminos disímiles. Mientras que en "Balerini Casal" la sala III se había limitado a compartir los fundamentos y la tesis adoptados por la nueva norma (para juzgarla "razonable"); en cambio, en el precedente "Doljanin" la sala IV había sido más sutil, incursionando en un análisis más profundo sobre el tema.

En esa oportunidad la sala IV opinó que la res. 670 había favorecido a los exiliados políticos, teniendo en cuenta que antes de su sanción su situación específica no tenía "status indemnizatorio" en el "mundo jurídico". Con ese punto de vista desestimó la hipótesis de un "exceso reglamentario", que exigiría la existencia de una ley previa "que necesite ser adecuada" dado que, para el tribunal, "la ley 24.043 no ha legislado el supuesto involucrado en autos". De este modo compartió la idea de su aplicación analógica; y añadió que la circunstancia de que la Corte haya hecho extensiva esa aplicación a los exiliados no comprendía "todos y cada uno de los aspectos que hacen y definen a ese régimen indemnizatorio".

Sostuvo, además que el art. 8° de la ley 24.043 le atribuía al Ministerio "un rol de innegable trascendencia", al asignarle la calidad de autoridad sustantiva y dejar a su cargo "el pago de las prestaciones que ella establece", lo que, a criterio de la sala IV, implicó tácitamente la competencia para fijar su importe.

Asimismo, dejó expuesto el debate sobre la naturaleza de la resolución cuestionada (instrucción interna vs. disposición normativa), pero concluyó que la falta de publicación en el Boletín Oficial no le había impedido al actor conocer su contenido y alcances, por lo que entendió que también era aplicable desde esta perspectiva.

En ese marco, para resolver el caso "Fernández" la sala III se remitió a su precedente "Balerini Casal". Entendió que la afectación del derecho a la libertad era "irrefutablemente diferente" en "las situaciones fácticas previstas en el texto de la ley" y en los casos de exilio forzoso y, por esa razón, pivoteando sobre la interpretación del derecho a la igualdad previsto en el art. 16, CN, concluyó que el propósito de la res. 670 era razonable y que debía aplicarse al reclamo de la actora.

#### V. El fallo de la Corte Federal

Dos años y medio después de la decisión emitida por la Cámara, la Corte se pronunció decretando la inconstitucionalidad del art. 1°, inc. b) de la res. 670, revocando el fallo de la instancia inferior y mandando liquidar la indemnización de la actora a tarifa plena y sin quita alguna (cfr. art. 4°, ley 24.043).

Apenas hubo completado el resumen preliminar del expediente y mediando la introducción conceptual de rutina, el máximo tribunal federal "borró de un plumazo" el principal argumento esgrimido por el Ministerio de Justicia para sustentar la validez de la rebaja: la tesis de la aplicación analógica de la ley 24.043 y su método de "integración".

Rememoró su precedente "Yofre de Vaca Narvaja" para señalar —una vez más— que a partir de entonces "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..." (consid. 5°).

De esta manera, el alto tribunal dejó bien en claro que la aplicación de la ley no se había hecho jamás por vía analógica, sino por subsunción plena del presupuesto fáctico al interior de la estructura normativa (como producto de una "interpretación extensiva") (32).

Esto lo habilitó para avanzar en el abordaje de otro de los argumentos planteados por los defensores de la

resolución: la supuesta necesidad de diferenciar el exilio del resto de los supuestos de restricción a la libertad contemplados por la ley 24.043, en términos de su respuesta resarcitoria. De paso, anticipó el conflicto de división de poderes que suponía esa pretensión:

"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 (CS, Fallos: 294:74; 330:2304; 333:735; 336:844 y 337:567)". (Consid. 6°).

Es importante saber descifrar los señalamientos de la Corte en este Considerando; en particular cuando afirma que el legislador no había efectuado distinción alguna, "pudiendo hacerlo". El mensaje es —a mi entender— diáfano: la pretensión de consagrar una indemnización específica para el exilio forzoso debe ser efectuada por ley, con arreglo a las vías ordinarias de creación de las normas y —esto corre por cuenta mía— sujeto a los parámetros del bloque federal de constitucionalidad.

Acto seguido, después de citar —en el consid. 7°— el texto del art. 1°, inc. b) de la res. 670, los jueces supremos se expidieron sobre su naturaleza jurídica:

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" (del consid. 8°) (33).

Si bien la Cámara en su sentencia no había abordado las fragilidades formales que tenía la res. 670, entre otras, si el ministro de Justicia y Derechos Humanos tenía competencia para dictar la norma o si había sido habilitado a hacerlo por los canales previstos en la Constitución (por ej., arts. 76, 99 inc. 2°, 103 y concs., CN), la Corte sí incursiona en ese terreno para fulminar su eficacia jurídica:

"... el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene a su cargo la tarea de determinar si quien petitiona 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... 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...

"A su vez, tampoco la disposición correspondiente de la Ley de Ministerios (t.o. 1992) constituye la fuente apropiada para sustentar la modificación introducida..., 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". (Consid. 9°).

Finalmente, previa cita sobre la relevancia de la División de Poderes en un Estado de Derecho, la Corte concluye en forma categórica:

"En consecuencia, en ese contexto de equilibrio, se observa que la disposición contenida en el art. 1°, inc. b, de la res. 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". (Consid. 10).

Así es como se arriba a la declaración de inconstitucionalidad y se revoca el fallo apelado, con los alcances ya señalados.

#### VI. La construcción de los argumentos y lo que se evitó debatir

Hasta el advenimiento de este pronunciamiento supremo, fueron pocas las voces del fuero que efectuaron semejante reproche constitucional. De todos modos, había un importante camino recorrido; y tanto fue así, que el fallo de la Corte condensa lo mejor de esa jurisprudencia. A su vez representó un "tiro en la línea de flotación" en relación con los criterios más regresivos adoptados por las salas III y IV, cuya legitimidad en el discurso jurídico ha quedado dañada de modo irreversible.

En lo que le tocó a la sala I, desde el importante precedente de "Alfieri" (34) fue modelando su doctrina sobre

la inaplicabilidad de la res. 670 a los exiliados, considerando que la Corte los incluía dentro de la ley 24.043. Descartó así que concurriese aplicación analógica alguna. Su posición se cristalizó en recientes pronunciamientos del año 2019 (35): "El Alto Tribunal, inequívocamente y con toda claridad, equiparó el exilio forzoso con las situaciones que, caracterizadas por la privación o la limitación a la libertad ambulatoria, están previstas en la ley 24.043" (del consid. 4º del fallo "Pereyra"). A partir de esa concepción ordenó liquidar los importes indemnizatorios de las víctimas a tarifa plena. Ergo, aportó las bases para los consid. 5º y 6º de la Corte.

Por su parte, la sala V fue el único tribunal que por mayoría declaró la inconstitucionalidad de la norma. Lo hizo a partir del precedente "Ocaña" (36) y cada vez que le tocó revisar una resolución administrativa de otorgamiento indemnizatorio con el importe liquidado a valores tarifarios reducidos.

Compartiendo la posición de la sala I sobre la interpretación de la doctrina de la Corte en la materia, entendió que la res. 670 traducía un exceso reglamentario por parte de la cartera de Justicia y Derechos Humanos, al alterar el espíritu reparatorio de la ley 24.043 limitando el alcance de sus disposiciones para los supuestos de exilio forzoso (cfr. art. 99, inc. 2º, CN); ello, cuando el máximo tribunal expresamente los había equiparado como expresión de una forma (atenuada) de menoscabo a la libertad ambulatoria. Al proceder de esta forma, sostuvo que el Ministerio se había arrogado facultades privativas del Congreso de la Nación para restringir de modo irrazonable la indemnización establecida en la norma (37).

Finalmente fue determinante la huella que dejó el juez Rogelio Vincenti fijando posición, de modo solitario, por la inconstitucionalidad en la sala IV de la Cámara. Estoy persuadido de que su pluma y su capacidad argumentativa influyeron de modo decisivo en los fundamentos del caso que comentamos.

En el caso "Pozzo" (38) Vincenti anticipó que la res. 670 excedía el carácter de una mera "instrucción interna", constituyendo una verdadera disposición normativa que altera la previsión legal del art. 4º, ley 24.043 relativa a la tarifa indemnizatoria (39).

En orden a definir la competencia esgrimida por el Ministerio para el dictado de la resolución, recordó que los principios regulatorios de la actividad estatal habían virado completamente a partir de los nuevos paradigmas jurídicos del Estado Social de Derecho; y si antes la ley servía como límite a la intervención del Estado para tutelar los intereses de los particulares frente a la arbitrariedad (por oposición), hoy constituía el presupuesto esencial para definir su accionar, por lo que la competencia estatal solo resulta legítima si hay autorización previa y expresa de la ley.

A la luz de esa directriz de la actividad administrativa, señaló que el art. 8º de la ley 24.043 solamente autorizaba al ministro a determinar la procedencia o improcedencia de las acciones indemnizatorias y, en su caso, a cancelar las prestaciones derivadas de esa decisión. Por otro lado, agregó, la calidad de autoridad de aplicación de la ley no le confería atribuciones para alterar rasgos sustantivos del régimen legal, tales como el monto indemnizatorio tarifado en el art. 4º.

A su vez, respecto de la Ley de Ministerios, indicó que si bien le atribuía facultades de ejecución de las políticas públicas de su área, elaboradas conforme a directivas del Poder Ejecutivo Nacional, no se encontraba en todo su texto una atribución expresa o tácita para poder dictar una norma como la res. 670.

Fue el único juez que encaró esta delicada tarea de escrutinio y, en tal sentido, claramente proveyó los insumos para el consid. 9º de la Corte.

Sin perjuicio de ello, también consideró que el dictado de la res. 670 implicaba un exceso reglamentario, una actuación que vulneraba los principios de legalidad, jerarquía y razonabilidad contemplados en los arts. 28 y 31 de la CN, en tanto y en cuanto se estaba ante un supuesto de restricción de derechos individuales.

Ahora bien, creo que la Corte podría haberse pronunciado sobre aspectos sustanciales de la res. 670 y no lo hizo. Es cierto que le alcanzó con desvirtuar la norma desde el plano estrictamente formal para resolver el pleito. De esa forma eludió el debate en torno a la envergadura de la quita o, en otras palabras, la compatibilidad entre una quita del 75% y el derecho a la reparación integral de las víctimas (cfr. art. 19, CN).

Si se trata de diferenciar la intensidad en la afectación del derecho, no es ni lógico ni justo hacer una valoración tan desigual entre el exilio y, por ej., una libertad vigilada o un arresto domiciliario, como lo hicieron quienes convalidaron la res. 670 en sus tres años de vida.

Debe tenerse presente que el exilio es considerando por el Derecho Internacional como un crimen de lesa humanidad (40) y, de tal modo, es una violación grave de los derechos humanos. Desde este punto de vista, estoy convencido de que una reducción tan marcada de la tarifa indemnizatoria luce desproporcionada y manifiestamente irrazonable.

La reparación —como instituto— debe ser proporcional a la gravedad de la violación que la activa. Más

aún, de la intensidad y calidad en la respuesta del Estado a la hora de proveer reparaciones dependerá el nivel de protección y satisfacción garantizado en relación con los derechos de las víctimas, incluso colaborando en el plano de la no repetición de los hechos de cara al futuro (41).

#### VII. Reflexiones finales: Balance y perspectivas

Los resultados que arrojó la sustanciación de la res. 670 permiten aseverar que lejos de haberse disminuido el nivel de litigiosidad, se lo aumentó exponencialmente. Además, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos continúa denegando acciones indemnizatorias que cumplen con los parámetros de la doctrina de la Corte, vulnerando las pautas del art. 1º, inc. a) de la norma. De modo que, no tengo dudas, el verdadero propósito de la cartera ministerial fue estirar los tiempos de resolución de los reclamos, pagar la menor cantidad posible de reparaciones y, en su caso, hacerlo a tarifa reducida. En otras palabras: se violaron los compromisos asumidos a nivel internacional al tiempo que se enunciaban propósitos loables.

En el fallo "Fernández" la Corte resaltó que el único poder que puede modificar la tarifa indemnizatoria actual de los exiliados es el Congreso Nacional. Toda una expresión de deseos. Mientras tanto, al dejar intocado el inc. a) del art. 1º, le hizo saber al Ministerio que deberá extremar las precauciones a la hora de resolver los reclamos indemnizatorios en sede administrativa, evitando la instancia judicial de revisión en la medida que el caso lo permita.

En ese sentido, está por verse si el Ministerio estará a la altura de esa responsabilidad o si regresará a tiempos de denegatoria arbitraria de reclamos, bajo el "paraguas" de los dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación 146/2006 y 268/2014.

Los jueces supremos no solo supieron tomar distancia prudente de ciertos prejuicios sociales sobre la época en revisión, sino que pusieron un coto imprescindible a la desviación de poder del Ejecutivo, revitalizando el principio de la división de poderes y afirmando su propia independencia judicial (42) (43).

(\*) Abogado litigante. Experto en reparaciones por violaciones graves a derechos humanos. Consultor de la OIT para la actualización de la "Guía de procedimiento y criterios para detectar e investigar la trata con fines de explotación laboral", con enfoque en la reparación de las víctimas, aprobada por Resolución 3838 de la Procuración General de la Nación del 26/12/2017.

(1) CS, "Fernández, María Cristina c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3º", AR/JUR/29702/2019, fallo del 8 de octubre de 2019. Voto de los Dres. Maqueda, Highton de Nolasco, Rosatti y Lorenzetti. No votó el juez Rosenkrantz.

(2) Para una aproximación más profunda a la historia de las reparaciones en el país véase: GUEMBE, María José, "La Experiencia Argentina de Reparación Económica de Graves Violaciones a los Derechos Humanos", disponible en la página de Internet del CELS.

(3) Me refiero a la res. 2016-670-E-APN-MJ, sancionada el 19 de agosto de 2016. La norma infra-legal aún fue publicada en el Boletín Oficial un año después (BO 33680, 03/08/2017, p. 1; también publicada en la edición web del Boletín Oficial como anexo de la res. 595-E/2017 del MJyDH, BO 03/08/2017, p. 49). Volveré sobre ella más adelante.

(4) CS, "Noro, Horacio J. c. Ministerio del Interior - art. 3º - ley 24.043"; 258 XXXII; 15/07/1997; Fallos 320:1469.

(5) El actor fue sometido a un régimen de "libertad vigilada". Esta modalidad de "detención" fue instrumentada por la dictadura —casi siempre— para flexibilizar una situación de cautiverio previa y con el propósito de mantener un estado de sumisión sobre la víctima. Lo más común fue que sus condiciones no estuviesen reglamentadas o documentadas; y abarcó desde llamadas telefónicas, visitas intimidatorias al domicilio, obligación de "fichar" (presentarse) con periodicidad en unidades del ejército, entre muchas otras.

(6) CS, "Bufano, Alfredo M. c. Ministerio del Interior" (CS, B. 179. XXXIV, 01/06/2000, CS, Fallos: 323:1406). Bufano había estado cautivo en un Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio (CCDTyE). En una salida logró burlar la vigilancia de los represores y escapó, exiliándose al poco tiempo para proteger su libertad y su vida.

(7) CS, "Quiroga, Rosario E. c. Ministerio del Interior", Q. 19. XXXIII, 01/06/2000, CS, Fallos: 323:1491. La actora estuvo detenida en la ESMA y fue expulsada del país con la condición de no regresar ni participar en actividades políticas contrarias al "interés nacional". Los propios marinos le tramitaron su pasaporte y la "escoltaron" hasta el avión que la condujo al exilio.

(8) CS, "Geuna, Graciela S. c. Ministerio del Interior", G. 517. XXXV, 01/06/2000, CS, Fallos: 323:1460.

(9) La diferencia (no esencial) radicó en que Geuna estuvo sometida a un "régimen de libertad vigilada"

después del cautiverio; y fue en el marco de ese estado de control específico que escapó de sus captores para salir del país hacia el exilio.

(10) CS, "Yofre de Vaca Narvaja, Susana c. Ministerio del Interior", y. 43. XXXVIII. Recurso extraordinario; 14/10/2004, CS, Fallos: 327:4241. Se trataba de la madre del dirigente Fernando Vaca Narvaja y una parte importante de su grupo familiar, que salieron al exilio después de permanecer asilados en la embajada de México.

(11) CS, "Dragoevich, Héctor R. c. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ art. 3º, ley 24.043 (res. 612/2001)", D. 343. XLIII. REX, 02/12/2008, CS, Fallos: 331:2663; "Giovagnoli, Julio C. c. Estado Nacional - MJyDH s/ recurso de hecho" (CS: G. 222. XLVII; 04/12/2012), "Tassara, Alejo c. MJyDH s/ art. 3º, ley 24.043 - res. 1466/2009 - ex. 151.661/05" (CS: T. 170. L.; 16/09/2014)", entre otros. En estos casos el tribunal señaló dos extremos probatorios indispensables: el "temor fundado de persecución política" con "riesgo de vida para la libertad o la vida" y, además, el período de exilio (o lapso temporal indemnizable).

(12) CS, "De Maio, Ana de las Mercedes c. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ art. 3º, ley 24.043 - res. 1147/2009 (EX 166457/08)" (CS: D. 449. XLVIII. REX, 16/09/2014, CS, Fallos: 337:1006) y "Lamborghini, María Angélica c. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - art. 3º, ley 24.043" (CS: L. 353. XLIX. REX, 06/10/2015, CS, Fallos: 338:991), y, más recientemente, en "Creste, Esteban P. c. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3º" (CS: CAF 36877/2016/1/RH1, 29/08/2017, CS, Fallos: 340:1144).

(13) Cfr. considerandos expresados por el PEN en el dec. 1058/2014. El Sistema Reparatorio Nacional está compuesto por el dec. 70/1991, y las leyes 24.043, 24.321, 24.411, 25.192, 25.194, 26.564, 26.913, entre otras.

(14) El Sistema comenzó a plasmarse con la sanción del dec. 70/1991, cuyos considerandos rezan: "... la República Argentina debe hacer honor al compromiso asumido al suscribir la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y contribuir con equidad a paliar sufrimientos injustos... Que de no adoptarse la presente medida, el país podría ser sancionado internacionalmente, con las importantes consecuencias que ello apareja...". La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos reiteró esas obligaciones en su Informe Anual correspondiente al período 1992/1993, ocasión en la que exhortó al país a "... establecer una justa indemnización a aquellas personas víctimas del accionar represivo del Estado" (cfr. CIDH, Informe 28/92, "Argentina", 2 de octubre de 1992).

(15) El citado decreto aprobó el Acuerdo de Solución Amistosa celebrado entre el Gobierno Nacional y los peticionarios en el caso "Rodríguez, Inocencio"; Petición 2829/02 del registro de la CIDH. El acuerdo fue el precedente para la sanción de la ley 26.564 a fines del año 2009.

(16) Desde "Yofre" hasta el dictamen 146/2006 de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), en la que el alto organismo asesor remarcó que la doctrina de la Corte no tenía carácter expansivo sobre la pluralidad de casos en trámite, no debiendo interpretarse como una "ley general" sino, por el contrario, como una "ley particular" para ese caso en concreto.

(17) Momento de la sanción del dictamen PTN 268/2014, que llegó a similares conclusiones que su precedente 146/2006, aunque esta vez argumentando que cierta jurisprudencia de la Corte Federal era contradictoria y que eso imposibilitaba su acatamiento por parte de la Administración.

(18) El procedimiento normado por las leyes reparatorias prevé una primera etapa administrativa, donde se produce la prueba y se obtiene una resolución ministerial sobre el derecho resarcitorio de la víctima y, en caso de denegatoria parcial o total, una segunda etapa de revisión judicial que se abre con la interposición de un recurso directo ante la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal. Esta segunda etapa suele concluir en la Corte por medio del Recurso Extraordinario Federal. Por eso, podemos decir que es de "doble instancia".

(19) Se apartaba así de la doctrina esbozada por la Procuración del Tesoro en el dictamen 268/2014. Pareció entonces inclinarse por otorgar indemnizaciones en sede administrativa (en los casos de situación probada de persecución política y período de exilio), aunque en la práctica continuó denegando en forma arbitraria una cantidad considerable de reclamos, a pesar de la contundencia del plexo probatorio.

(20) Si bien la crítica a estas afirmaciones excede las finalidades de esta nota, corresponde aclarar que los gastos efectivamente sufragados en cada ejercicio presupuestario son notoriamente inferiores a los calculados por el MJyDH, toda vez que el porcentaje de casos en los cuales prospera la pretensión indemnizatoria —año a año— es muy bajo en relación con el total de reclamos en trámite. Además, la tramitación de los expedientes es lenta, excesivamente burocrática y sujeta a permanentes vaivenes políticos que paralizan la actividad de la Administración. Por lo demás, en el período 2015-2019 las víctimas se vieron obligadas a recurrir a acciones de



amparo por mora para obtener la resolución definitiva a sus reclamos indemnizatorios. A ello se suma que la cartera ministerial no cumplió en tiempo y forma con las sentencias judiciales de reconocimiento de derechos indemnizatorios, lo que obligó a los justiciables a promover procesos de ejecuciones de sentencia, incrementándose de modo disfuncional la litigiosidad en el fuero contencioso administrativo federal.

(21) Véase JFed. Cont. Adm. N°5: "Benasayag, Miguel y otros c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ amparo ley 16.986", expte. 54948/2016, Fallo del 12 de octubre de 2016, confirmado luego por la sala V de la Cámara con fecha 14 de febrero de 2017; y JFed. Cont. Adm. N°5: "Sobrino, Luis D. y otros c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ proceso de conocimiento", expte. 83659/2016, Fallo del 4 de diciembre de 2018.

(22) El MJyDH procedió de modo dispar (y arbitrario) en el cumplimiento de las sentencias judiciales. En los casos en que la sentencia de Cámara había aludido expresamente al art. 4° de la ley 24.043 en el momento de la determinación del derecho indemnizatorio, el Ministerio liquidó el importe a tarifa plena y sin aplicación de la res. 670. Caso contrario, la aplicó sin miramientos y liquidó con quita.

(23) Para una síntesis sobre la recepción de la resolución en el fuero contencioso administrativo-federal, véase la nota de LETTIERI, Juan Manuel, "Las dudas sobre la interpretación del quantum del beneficio indemnizatorio establecido en la ley 24.043, efectuada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la res. 2016-670-E-APN-MJ", publicado en El Derecho, Diario de Doctrina y Jurisprudencia, 14.402, año LVI, ED 277, miércoles 9 de mayo de 2018, ps. 1-4; en especial su cap. III. Sin perjuicio de ella, abordaré las líneas principales de esa jurisprudencia en la presente nota.

(24) CNFed. Cont. Adm., sala II, "Vanella, Luis C. c. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3°", expte. 6.346/2017, fallo del 29 de junio de 2017. Por mayoría el tribunal desestimó su competencia para revisar el alcance indemnizatorio del derecho del actor por vía de recurso directo, aclarando que solamente lo haría como Alzada de la primera instancia del fuero. En disidencia, la Dra. Caputti consideró que si era pertinente efectuar un control de constitucionalidad por ese cauce procesal, concluyó que era irrazonable una quita del 75% y fijó un importe basado en la equidad y la justicia conmutativa, en el orden del 40% sobre la tarifa de la ley 24.043.

(25) Véase CNFed. Cont. Adm., sala II, "Morera, Renato O. c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3°", expte. 33161/2015, Sentencia del 9 de marzo de 2017 y res. del 23/03 y 09/05 del mismo año.

(26) JFed. Cont. Adm. N°1: "Ferreira, Liliana I. y otro c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ proceso de ejecución", expte. 15002/2017, Fallo del 4 de octubre de 2019; JFed. Cont. Adm. N°2: "Incidente 1 - Actor: Bucci, Lucas Santiago. Demandado: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ inc. ejecución de sentencia", expte. 48931/2015/1, Fallo del 26 de marzo de 2019; JFed. Cont. Adm. N°3: "Morera, Renato O. c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ proceso de ejecución", expte. 33161/2015, Fallo del 16 de septiembre de 2019; JFed. Cont. Adm. N°5: "Falabella García, Lucía c. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ proceso de ejecución", expte. 39098/2013, fallo del 30 de agosto de 2019; JFed. Cont. Adm. N°7: "Vanella, Luis C. c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ proceso de ejecución", expte. 89244/2018, fallo del 30 de septiembre de 2019; JFed. Cont. Adm. N°8: "Habegger Castro, Andrés C. c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ proceso de ejecución", expte. 47231/2015, Fallo del 5 de agosto de 2019; JFed. Cont. Adm. N°9: "Gobea, Mónica c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ proceso de ejecución", expte. 38056/2017, Fallo del 5 de octubre de 2018.

(27) Véase, entre otros, Dictamen Fiscal del 18 de junio de 2019 en la causa "Ferreira, Liliana I. y otro c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ proceso de ejecución" (expte. 15.002/2017 del JFed. Cont. Adm. N°N° 1).

(28) CNFed. Cont. Adm., sala V, "Quiles, Sebastián E. c. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043 — art. 3°", expte. 33.670/2017, Dictamen Fiscal del 28 de junio de 2017. Con anterioridad a la publicación de la resolución en el Boletín Oficial, había interpretado que era una mera instrucción interna sin efectos generales y, por tanto, no era oponible a los particulares.

(29) A principios de año el tribunal tuvo la oportunidad de expedirse sobre este tema al revisar el leading case de la sala I, el caso "Alfieri", del que luego haré mención: CS, "Alfieri, Carlos P. c. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3°", CAF 64526/2016/CS1-CA1, fallo del 19 de marzo de 2019. En esa ocasión descalificó el fallo de la Cámara por haber omitido el tratamiento del planteo sobre la constitucionalidad de la res. 670, efectuado por ambas partes litigantes, y devolvió el expediente "para que el tribunal a quo dicte un nuevo fallo en el que la cuestión sea fundamentalmente examinada y resuelta".

Claramente optó por postergar una definición institucional, que a decir verdad debió haber llegado de modo más temprano y, por ende, reparador.

(30) CNFed. Cont. Adm., sala III, "Fernández, María Cristina c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3º", expte. 3972/2017, fallo del 25 de abril de 2017.

(31) CNFed. Cont. Adm., sala III, "Balerini Casal, Emiliano F. c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043- art. 3º", expte. 66782/2016, 2 de febrero de 2017. CNFed. Cont. Adm., sala IV, "Doljanin, Nicolás J. c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3º", expte. 81.211/2016, Fallo del 17/07/2017, voto de los Dres. Marcelo D. Duffy y Jorge E. Morán. El juez Rogelio W. Vincenti votó en minoría por la inaplicabilidad de la resolución al actor. Siguió así el mismo derrotero que el fiscal de Cámara, decretando la inconstitucionalidad de la norma con posterioridad a su publicación en el Boletín Oficial.

(32) De hecho, en uno de los casos más resonantes de este último período de la Corte, donde se discutió la imprescriptibilidad de una acción por derecho común derivada de la comisión de delitos de lesa humanidad, el tribunal reiteró esa doctrina; cfr. CS, "Villamil, Amelia A. c. Estado Nacional s/ daños y perjuicios"; V. 203. XLVIII, REX, 28/03/2017, CS, Fallos: 340:345, consid. 15, p. 10.

(33) Le dejo a otras disciplinas sociales la tarea de determinar si el uso de la terminología ("instrucción o reglamento interno"), y todo el debate en torno a la naturaleza jurídica de esta norma, no entra en el campo de lo que se conoce como "posverdad". Sea como sea, la Corte Federal se encargó de desbaratar el mecanismo sin contemplaciones. En mi opinión, toda la discusión —que se prolongó durante un año hasta la publicación de la resolución en el BO— fue estéril, dado que el MJyDH aplicaba esa "instrucción" para realizar la liquidación en casos concretos, causando perjuicios (afectación de derechos) también concretos y, por tanto, plenamente justiciables.

(34) CNFed. Cont. Adm., sala I, "Alfieri, Carlos P. c. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3º", expte. 64.526/2016, Fallo del 14 de marzo de 2017.

(35) CNFed. Cont. Adm., sala I, "Pereyra, Cecilia J. c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3º", expte. 77.042/2018, fallo del 21 de mayo de 2019; e "Incidente N° 1 - Actor: Bucci, Lucas S. Demandado: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ inc. ejecución de sentencia", expte. 48931/2015, fallo del 12 de septiembre de 2019.

(36) CNFed. Cont. Adm., sala V, "Ocaña, Camilo R. c. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3º", expte. 81209/2016, Fallo del 21 de marzo de 2017.

(37) Del voto de los Dres. Gallegos Fedriani y Treacy. El Dr. Alemany suscribió la inaplicabilidad de la resolución, pero no su inconstitucionalidad. Es apreciable que el consid. 10 del fallo de la Corte que comentamos, le rinde tributo a la idea matriz del voto mayoritario expresado por la sala V en "Ocaña".

(38) Del voto en disidencia del Dr. Rogelio W. Vincenti en el caso "Pozzo, Savino c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3º", expte. 26537/2018 del registro de la sala IV, 9 de octubre de 2018.

(39) Esta idea precursora del juez Vincenti fue reproducida por la Corte en el consid. 8º.

(40) Cfr. art. 7º, inc. 1º, apart. d) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

(41) "... La adecuada protección del derecho a la vida y a la integridad psicofísica de las personas exige que se confiera al principio *alterum non lædere* toda la amplitud que este amerita, así como evitar la fijación de limitaciones en la medida en que impliquen "alterar" los derechos reconocidos por la Constitución Nacional (art. 28)... Dicha reparación no se logra si los daños subsisten en alguna medida, motivo por el cual la indemnización debe ser integral"; cfr. CS, "Rodríguez Pereyra, Jorge L. y otra c. Ejército Argentino s/ daños y perjuicios", R. 401. XLIII, REX, 27/11/2012, CS, Fallos: 335:2333.

(42) Llamativamente, en un acto por la conmemoración de los 25 años de la reforma constitucional de 1994, al día siguiente del fallo, el juez Rosenkrantz sostuvo que la Constitución se puede romper con el solo hecho de ignorarla y que "... la cultura constitucional es un producto cultural de enorme delicadeza y fragilidad, se rompe fácil", Diario Judicial.

(43) Con posterioridad al cierre de esta nota se suscitaron dos novedades relevantes. El 1 de noviembre de 2019 el MJyDH dictó la Resol-2019-1202-APN-MJ, revocando la resolución 670, anunciando el envío de un proyecto de ley al Congreso, reimplantando la doctrina del dictamen PTN 268-2014 e instruyendo a los abogados del Estado a ajustarse a las nuevas directivas impartidas. El 5 de noviembre la sala II de la Cámara decretó por primera vez la inconstitucionalidad de la Resolución 670, en la causa "Alfieri, Carlos Pedro c/Mº

Justicia y DDHH s/Indemnizaciones — Ley 24.043 — art. 3° (Expte. CAF N° 64.526/2016), entre otras.

## Información Relacionada

Voces:

DETENCION DE PERSONAS ~ GOBIERNO DE FACTO ~ INDEMNIZACION ~ DOCTRINA DE LA  
CORTE SUPREMA ~ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION ~ INTERPRETACION  
JUDICIAL ~ JURISPRUDENCIA

Fallo comentado: [CS ~ 08/10/2019 ~ Fernández, María Cristina c. EN - M. Justicia y DDHH s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3.](#)

Voces:

CALCULO DE LA INDEMNIZACION ~ CONSTITUCIONALIDAD ~ INDEMNIZACION ~ INDEMNIZACION A DETENIDOS A DISPOSICION DEL PODER EJECUTIVO ~ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS ~ RESOLUCION ADMINISTRATIVA ~ RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación(CS)

Fecha: 08/10/2019

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

Publicado en: LA LEY 10/12/2019 , 7, Con nota de Federico Casiraghi;

Cita Online: AR/JUR/29702/2019

Sumarios:

1 . El beneficio dispuesto por la ley 24.043 con relación a una persona que debió exiliarse mientras el Poder Ejecutivo estuvo a cargo de un gobierno militar debe ser liquidado de la manera prevista en el art. 4° de la ley 24.043, ello en virtud de la inconstitucionalidad del art. 1°, inc. b, de la resolución 670-E/2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por la que se dispuso la reducción del quantum para estos casos.

2 . El art. 1°, inc. b, de la resolución 670- E/2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que dispone la reducción del quantum del beneficio que establece la ley 24.043 para los casos de exilio forzoso, no puede estar sustentada en la Ley de Ministerios (t.o. 1992), pues esa norma no le asigna expresa o implícitamente competencia alguna a estos fines, aun cuando entre las atribuciones que enumera está la de “Intervenir en la reforma y actualización de la legislación general”, pero no es admisible interpretar que tal directiva importa la potestad de fijar, por sí mismo, un método de cálculo distinto al previsto por el legislador.

Texto Completo:

Dictamen del Procurador Fiscal interino:

-I-

A fojas 136/141, María Cristina Fernández dedujo recurso de apelación —en los términos del artículo 3° de la ley N° 24.043— contra la resolución 2016-922-E-APN-MJ del 5 de octubre de 2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (v fs. 111/112) que, si bien le concedió el beneficio previsto en esa ley por el lapso durante el cual se exilió del país, le aplicó una reducción en el quantum según lo dispuesto en el artículo 1° de la resolución (MJyDDHH) 670/2016.

En su presentación relató que, juntamente con su marido Jorge Luis Damonte, fueron perseguidos a causa de su militancia política y social. Dijo que su cónyuge fue secuestrado y permaneció detenido a disposición del Poder Ejecutivo Nacional el 9 de noviembre de 1974 y luego trasladado a la delegación de la Policía Federal de Santa Fe para su posterior salida del país el 25 de julio de 1975 (fs. 37/38). Por su parte, manifestó que ella y sus hijos —Pablo Daniel y Alejandra Natacha Cristina Damonte— fueron perseguidos, amenazados, sufrieron allanamientos y un atentado en su domicilio, motivo por el que decidió abandonar el país el 16 de octubre de 1975 junto con sus dos hijos menores de edad, al que retornó recién el 27 de agosto de 1984.

Señaló que a su esposo se le otorgó el beneficio de la ley N° 24.043 desde el 9 de abril de 1974 al 28 de octubre de 1983, extendiéndose luego por aplicación de la ley N° 26.564 desde el 16 de julio de 1972 al 26 de mayo de 1973 (v. fs. 70/72).

Sin embargo, denunció que cuando ella solicitó idéntico beneficio, se le redujo el quantum según lo dispuesto por la resolución (MJyDDHH) 670/2016, lo cual resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 4° de la ley N° 24.043.

Considera que dicho reglamento es inconstitucional pues viola el principio de división de poderes, de tutela judicial efectiva y las garantías de igualdad, propiedad, razonabilidad, así como la prohibición de regresividad.

-II-

A fojas 184/185, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala III) confirmó en todas sus partes la decisión recurrida.

Para así resolver, especificó que la actora limitó su agravio a la inconstitucionalidad de la resolución (MJyDDHH) 670/2016 y destacó que los fundamentos para su dictado dan cuenta del establecimiento —por parte de la autoridad de aplicación de la ley N° 24.043— del quantum indemnizatorio para supuestos de hecho que, si bien no están previstos en la literalidad de dicha norma, los tribunales aplican en forma analógica y, para

ello, evalúan la irrefutable diferencia existente respecto de la afectación de derechos entre las situaciones fácticas previstas en el texto de la ley y aquellos casos de “exilio forzoso”.

En ese sentido, recordó que el Alto Tribunal ha sostenido que el artículo 16 de la Constitución Nacional solo requiere que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que les concede a otros en idénticas circunstancias, pero no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, en tanto la distinción no sea arbitraria, ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos, sino que obedezca a una causa objetiva que brinde fundamento a un tratamiento diferente.

-III-

Disconforme con lo resuelto, la actora dedujo el recurso extraordinario de fojas 189/195, que fue concedido a fojas 207, por encontrarse controvertido el alcance y la aplicación de la ley N° 24.043 y de la resolución (MJyDDHH) 670/2016.

En líneas generales, cuestiona la sentencia por cuanto realiza una interpretación errónea del derecho y la jurisprudencia aplicable al caso puesto que, al mismo tiempo que ratifica un acto particular que reconoce el beneficio de la ley N° 24.043, convalida, de manera ilegítima, que se aplique un reglamento —la resolución (MJyDDHH) 670/2016— que lo limita, restringe y desnaturaliza, por lo que pide que se declare su inconstitucionalidad.

-IV-

A mi juicio, el recurso extraordinario es admisible pues se ha planteado la inconstitucionalidad de una resolución de un ministro del Gobierno Nacional y la decisión ha sido contraria a la pretensión de la apelante (artículo 14, inciso 3°, ley 48).

-V-

Observo que, tal como ha quedado planteada la controversia, el tema a dilucidar radica en la validez constitucional del artículo 1°, inciso b), de la resolución 670/E/2016 MJyDDHH.

Dicho precepto establece que, a los efectos del reconocimiento de la compensación económica prevista en la ley N° 24.043, por cada día de “exilio forzado” se deberá computar únicamente el veinticinco por ciento (25%) del importe diario fijado en el artículo 4°, primer párrafo, de esa norma.

A fin de examinar el planteo de inconstitucionalidad y discernir si la administración ha excedido su órbita de atribuciones, creo necesario dejar en claro que el cumplimiento del objetivo reparatorio perseguido por el Congreso Nacional al sancionar la ley N° 24.043 no atañe únicamente a ese departamento de estado, sino también a los restantes poderes públicos, los cuales, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, deben hacer prevalecer el espíritu que anima a tales normas, siempre dentro del marco que exigen las diversas formas de la justicia (arg. Fallos: 302:363, considerando 8° y sus citas).

Ha señalado V.E. que la finalidad de la ley N° 24.043 fue otorgar un resarcimiento económico a las personas privadas del derecho constitucional a la libertad, no en virtud de una orden de autoridad judicial competente, sino en razón de actos, cualquiera que hubiese sido su expresión formal, ilegítimos, emanados en ciertas circunstancias de tribunales militares o de quienes ejercían el Poder Ejecutivo de la Nación durante el último gobierno de facto (Fallos: 320:1469) y destacó que “lo esencial no es la forma que revistió el acto de autoridad [...] sino la demostración del menoscabo efectivo a la libertad, en los diversos grados contemplados en la ley 24.043” (considerando 50), pues ésta abarcó un amplio espectro de situaciones que incluyó desde el menoscabo más radical a la libertad y a la vida —actos atentatorios de derechos humanos que podían provocar lesiones gravísimas o la muerte— hasta un quebranto más atenuado (considerando 6°).

Sobre esa base, a fin de poder resolver acerca de la constitucionalidad de la resolución cuestionada, no resulta ocioso destacar que, según surge de sus fundamentos, los perjuicios efectivamente sufridos por el solicitante se diferencian sustancialmente de aquellos que soportaron una detención efectiva o fueron sometidos al régimen de la libertad vigilada por parte de las fuerzas de seguridad. Resulta admisible, entonces, que esa circunstancia, que se vincula con la razón del resarcimiento establecido sea considerada por la autoridad competente en la aplicación de la ley, al reglamentar su ejecución, en tanto se mantengan inalterables los fines y el sentido con que la ley fue sancionada y la interpretación extensiva de ella que la Corte realizó en Fallos: 327:4241, y solo se establezcan limitaciones o distinciones que se ajusten al espíritu de la norma y sirvan, razonablemente a la finalidad esencial que ella persigue, sin rebasar el ámbito en que la interpretación es opinable y posible la solución entre varias alternativas.

Asimismo, es preciso recordar que, como ha dicho V.E., la garantía constitucional de la igualdad ante la ley no impide al legislador distinguir de manera diferente circunstancias que considere disímiles, siempre que la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos de personas, aunque su fundamento sea opinable (Fallos: 315:839, considerando 8° y sus citas, entre muchos otros).

Esa garantía, que establece el artículo 16 de la Constitución Nacional, “importa el derecho de todos a que no se establezcan privilegios o excepciones que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias” (cf. Fallos: 16:118; 101:401 y muchos otros).

Con el dictado de la ley N° 24.043 y su reglamentación el legislador —en lo atinente al caso— buscó reparar el daño provocado a aquellas personas que sufrieron persecuciones o vivieron situaciones injustas debido a actos o hechos del Gobierno Nacional.

Ahora bien, resulta innegable que dentro de aquellas circunstancias existieron diferencias respecto de la afectación de derechos entre los exiliados y los que estuvieron efectivamente detenidos y aun de aquellos que sufrieron libertad vigilada, por lo que no resulta prima facie irrazonable ponderar la diversidad de situaciones y perjuicios sufridos por los reclamantes en relación con la índole de sufrimientos que debieron soportar a fin de fijar el monto de las indemnizaciones.

Es esta diferenciación lo que llevó al Ministerio, como autoridad de aplicación de la ley N° 24.043, a determinar el cálculo indemnizatorio para supuestos de hecho que, si bien no estaban previstos en la literalidad de la norma, los tribunales habían aplicado en forma analógica, sin que hasta entonces se hubieren analizado las diferencias existentes en cuanto a la afectación de derechos entre las distintas situaciones fácticas previstas en la ley y los casos de exilio forzoso.

Con la reglamentación que se cuestiona se dejó de realizar de manera mecánica el cálculo para el otorgamiento de las indemnizaciones buscándose ciertos parámetros de razonabilidad para su concesión.

Para ello, la autoridad administrativa tuvo en cuenta los fundamentos que sostuvieron la sanción de la ley N° 26.913 para fijar la pensión del régimen reparatorio allí previsto, ante la carencia de una disposición legal expresa para justipreciar y fijar el beneficio o indemnización que corresponde por cada día de “exilio forzado”.

De este modo, se atendieron las pautas establecidas por V.E. en el sentido de que la interpretación y aplicación de las leyes requiere no aislar cada artículo sólo por su fin inmediato y concreto, sino que debe procurarse que todos se entiendan teniendo en cuenta los fines de los demás y considerárselos como dirigidos a colaborar, en su ordenada estructuración, para que las disposiciones imperativas no estén sujetas a merced de cualquier artificio dirigido a soslayarlas en perjuicio de quien se tuvo en mira proteger (Fallos: 294:223; 327:5649)

En particular, el Tribunal ha expresado que no cabe presumir la inconsecuencia o falta de previsión del legislador (arg. Fallos: 315:1922; 321:2021 y 2453; 322:2189; 329:4007, entre otros), sin que quepa atribuir a las normas un alcance que implique la tacha de inconsecuencia en el órgano del cual emanan (Fallos: 310:1689, entre otros).

Bajo este prisma, pienso que la interpretación efectuada por la resolución (MJyDDHH) 670-E/2016 respecto del alcance del beneficio regulado por la ley N° 24.043 en los casos de “exilio forzado”, no evidencia una repugnancia de tal magnitud con la citada ley que justifique su declaración de inconstitucionalidad, en el asentado entendimiento de que dicha declaración es un acto de suma gravedad institucional, que debe ser considerada ultima ratio del orden jurídico (Fallos: 302:457), y que exige que la contradicción de la norma con la cláusula constitucional invocada sea manifiesta, clara e indudable (Fallos: 314:424; 320:1166).

En mi parecer, entonces, la resolución (MJyDDHH) 670E/2016 no ha alterado las disposiciones de la ley N° 24.043, sino que es consecuencia de una interpretación razonable que ha realizado la autoridad competente a los fines de su ejecución dentro del marco constitucional, esto es, cuidando que, en su aplicación, ellas concuerden con los principios, derechos y garantías consagrados por nuestra Norma Fundamental (Fallos: 253:344; 261:36, entre otros).

-VI-

Opino, por lo tanto, que corresponde confirmar la sentencia apelada. Buenos Aires, 20 de diciembre de 2018. — Eduardo E. Casal.

Buenos Aires, 8 de octubre de 2019.

Considerando:

1º) 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. 4º, primer párrafo, de aquella ley para las situaciones previstas expresamente en ella.

2º) 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.

3º) 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. 4º, primer párrafo, de la ley 24.043 en relación con el monto a percibir, afectando así la integridad 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.

4º) Que él 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. 3º, 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).

5º) 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 Ofelia 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”, en la del 22 de noviembre de 2016; CAF 77023/2015/1/RH1, “Montes, Amelia Dolores c. EN M° de Justicia y DDHH s/ indemnizaciones - ley 24.043 - 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 24.043 - 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 peticona 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 670E/2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, debiendo practicarse la liquidación del beneficio legal con arreglo a lo establecido en el considerando 11 de la presente. Con costas (art. 68 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. — Ricardo L. Lorenzetti. — Elena I. Highton de Nolasco. — Juan C. Maqueda. — Horacio Rosatti.

## Información Relacionada

Nota a fallo:

[Casiraghi, Federico; ~ La reparación del exilio en la Argentina. La Corte Suprema y un fallo imprescindible](#)

ANÁLISIS PREMIUM:

Vía Procesal

Jurisdicción y competencia: Por apelación extraordinaria

Tipo de recurso: Extraordinario federal

Tipo de acción: Juicio ordinario

Información Relacionada

MANTIENE LA JURISPRUDENCIA DE: [Corte Suprema de Justicia de la Nación - Yofre de Vaca Narvaja, Susana c. Ministerio del Interior - 2004-10-14](#)

Cuestiones tratadas en este fallo: PERSONAS PUESTAS A DISPOSICIÓN DEL PODER EJECUTIVO - Indemización