



Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA I**

**EXPTE. N°: 43.011/2011 “C C R c/ EN-
M° INTERIOR-RESOL 715/11-DNM (EXPTE 808848/08) s/
RECURSO DIRECTO PARA JUZGADOS”**

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los 1 días del mes de septiembre del año dos mil dieciséis reunidos en Acuerdo los señores jueces de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver en los autos: “ c/ EN—M° Interior— resol 715/11— DNM (expte 308848/08) s/ recurso directo para juzgados”; y:

El señor juez de cámara Dr. Carlos Manuel Grecco dijo:

I. La señora —de nacionalidad boliviana— con el patrocinio del Defensor Público Oficial Subrogante interpuso recurso judicial, en los términos del art. 84 de la ley 25.871, contra la disposición del Ministerio del Interior n° 715/11, del 13 de junio de 2011 (fs. 25/27).

Cabe destacar que por medio de ese acto administrativo, el ministerio rechazó el recurso de alzada interpuesto contra la disposición n° 094419, del 22 de diciembre de 2008, oportunidad en que la Dirección Nacional de Migraciones (D.N.M.) resolvió respecto de la señora : i) declarar irregular su permanencia en el país; y ii) ordenar su expulsión del territorio nacional, prohibiendo su reingreso por el término de ocho años (fs. 11/13 del expediente administrativo n° 808848-2008).

II. La señora jueza de primera instancia hizo lugar al recurso directo interpuesto e impuso las costas en el orden causado, en atención a las particularidades de la cuestión debatida (fs. 254/259). Para decidir de ese modo, teniendo en cuenta las normas involucradas en el caso, la jueza *a quo* sostuvo que:



(i) De la causa “C.C.G y otros s/ contrabando de estupefacientes”, que tramitara ante el Tribunal Oral en lo Penal Económico n° 2, con fecha 26/08/08, ese tribunal resolvió: “Condenar a R.C.C. (de nacionalidad boliviana, nacida en Valle Grande el 29/05/76)...como co-autora de los delitos de tenencia de sustancias estupefacientes con fines de comercialización (art. 5 inc. c. de la ley 23.737)... a sufrir las siguientes penas... a) cuatro años y seis meses de prisión de cumplimiento efectivo...c) inhabilitación absoluta por el tiempo de condena para el ejercicio de la patria potestad, la administración de los bienes y del derecho de disponer de ellos por actos entre vivos.

(ii) Del expediente administrativo n° 808848-2008, sustanciado ante la Dirección Nacional de Migraciones, surge que:

El 22 de diciembre de 2008, se dictó la disposición (D.N.M.) 094419, en la cual tras hacer mérito del oficio librado por el Tribunal Oral en lo Penal Económico n° 2, se determinó que la situación de la actora se hallaba prevista en el supuesto del inc. c) del art. 29 e inc. j) del art. 3 de la ley 25.871. Se añadió que no registraba antecedentes migratorios. Se dispuso (a) declarar irregular la permanencia de la extranjera; (b) ordenar su expulsión del territorio nacional, la que se haría efectiva una vez cumplida la pena o cesado el interés judicial de la permanencia de la extranjera en el territorio nacional o por encuadrar en las previsiones del art. 64 de la ley 25.871; y c) prohibir el ingreso al país de la extranjera citada por el término de ocho años (fs. 11/13).

El Juzgado de Ejecución Penal n° 3, Secretaría única, comunicó que concedió a la actora, con fecha 6/01/09, el beneficio de libertad condicional, quedando sujeto al control y cumplimiento de las cláusulas compromisorias art. 13 C.P., por parte del Patronato de Liberados de la Capital Federal hasta el vencimiento (fs. 16).





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA I**

**EXPTE. Nº: 43.011/2011 “ c/ EN-
Mº INTERIOR-RESOL 715/11-DNM (EXPTE 808848/08) s/
RECURSO DIRECTO PARA JUZGADOS”**

La actora interpuso recurso de reconsideración contra la disposición 094419, alegando el interés que ostenta su hija menor de nacionalidad argentina (fs. 26/27).

La Dirección de Asuntos Legales, con fecha 14/07/09, emitió dictamen en el cual dejó sentado que habiéndose realizado un examen exhaustivo de autos, la situación de la causante se encontraría alcanzada por el procedimiento de excepción que regula el art. 29 *in fine* de la ley 25.871 (fs. 42/43).

Sin embargo, la Dirección General de Inmigración, el 23/10/09, vista la pena impuesta a la solicitante y dada la naturaleza del delito por el que había sido condenada, propició no conceder la dispensa ministerial solicitada (fs. 53), lo cual fue receptado por la Dirección Técnica Jurídica en su dictamen del 10/03/10 (fs. 65/67) y, finalmente, se hizo efectivo a través del acto administrativo que rechazó el recurso de reconsideración deducido por disposición 1774, del 1º/09/10 (70/72). Igual resultado obtuvo el recurso de alzada, el cual fue desestimado por resolución 715, del 13/06/11 (fs. 118/120).

(iii) De la prueba aportada a la causa, se desprende que:

a) La demandante vive en el país desde el año 2001, en donde se halla radicada toda su familia —madre, hermanas, cuñado, sobrinos, el marido de su sobrina y, fundamentalmente, sus dos hijas menores de edad: A.C.C., nacida el 14 de abril de 2001 y L.D.C., nacida el 27 de abril de 2014—; no tiene parientes directos en su país de origen; tiene trabajos, entre ellos, en una verdulería en el mercado central, cuida niños y ancianos y, ocasionalmente, se desempeña como empleada del servicio doméstico a fin de obtener el sustento económico para ella y sus hijas.



b) El vínculo que une a la demandante con su hija mayor surge del expediente civil acompañado “C.C.R y otro c/ Cáceres Rodríguez Willy s/ régimen de visitas” —expte. n° 13.919/2009— que tramitara en el Juzgado Nacional en lo Civil n° 7, el que da cuenta de las dificultades que sufriera esa relación a raíz de la desvinculación que se produjo en el momento de la detención carcelaria y la posterior interrupción de las visitas por haber comenzado a trabajar como operaria en una fábrica de la zona de Moreno. De la causa penal acompañada se observa que cuando se encontraba en prisión, solicitó se le concediera arresto domiciliario dado que su hija sufría un cuadro traumático ocasionado por el alejamiento de la figura materna. Mientras que, de la prueba testimonial aportada se advierte que la demandante tiene una buena relación con su hija, la visita cada vez que puede y le pasa una pensión (fs. 176).

c) La segunda niña vive con su progenitora, quien es su único sostén afectivo y económico.

(iv) A la luz del criterio sustentado por la Defensoría Pública Oficial, en el caso de autos, debía efectuarse un test de razonabilidad entre la condena cumplida por la actora por un delito penal que conlleva a la expulsión del país y la facultad de la autoridad administrativa, en casos excepcionales, de admitir la permanencia en el país de quien sufre tal tacha por razones debidamente fundadas.

La propia norma faculta a la autoridad administrativa a hacer una excepción al impedimento de permanencia en el país por razones de reunificación familiar. A ello debe sumarse que el término “podrá” incluido en la norma debe entenderse como una facultad discrecional de la Dirección Nacional de Migraciones sin que pueda asimilarse discrecionalidad a irrazonabilidad. Lo discrecional debe ser razonable y en el caso de autos no lo es (confr. Sala V, causa “B.R.Z.C. c/ EN—D.N.M. Resol. 561/11 (exp. 2091169/06





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA I**

**EXPTE. N°: 43.011/2011 “(c/ EN-
M° INTERIOR-RESOL 715/11-DNM (EXPTE 808848/08) s/
RECURSO DIRECTO PARA JUZGADOS”
(805462/95) y otro s/ recurso directo para juzgados”,
pronunciamiento del 31/03/2015).**

(v) No puede obviarse que la actora cumplió la condena por el delito que cometió en el país, y tiene dos hijas menores de edad, ambas de nacionalidad argentina, por lo que, más allá que entre los principios de derechos humanos incluidos en la ley migratoria no se encuentre el principio del interés superior del niño, éste resulta esencial para la protección de la infancia y la adolescencia y debe guiar el diseño y la ejecución de cualquier política pública que pueda afectar sus derechos.

(vi) Consecuentemente, la resolución puesta en crisis cae en ilegalidad y arbitrariedad no sólo por vulnerar el principio humano fundamental *pro homine*, al separar a la migrante de su núcleo familiar y primordialmente de sus hijas, sino que, además, al ser Argentina parte de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño desde 1990, la protección de la infancia debe primar sobre cualquier objetivo o interés de la política migratoria.

III. Disconforme con lo resuelto, a fs. 262 la demandada interpuso recurso de apelación y expresó agravios a fs. 266/276, los que fueron replicados a fs. 278/287. A fs. 291/297 tomó intervención la Defensoría Pública de Menores e Incapaces en los términos del art. 103, inc. a), del Código Civil y Comercial de la Nación.

En su memorial cuestiona el pronunciamiento de primera instancia al sostener que: (i) la simple constatación de cualquiera de los impedimentos prescriptos en el art. 29 de la ley 25.871, como se verifica en el caso de autos, es suficiente para rechazar la solicitud del beneficio de residencia de extranjeros; (ii) la autoridad



administrativa, ante un supuesto objetivo, no hizo más que aplicar la norma migratoria de orden público, y aún sin obligación alguna motivó debidamente el acto de denegación de la dispensa excepcional; (iii) la decisión judicial afecta el principio de división de poderes; (iv) la interpretación sostenida en la resolución recurrida se sustenta en una exégesis irrazonable de las normas; y (v) existe jurisprudencia que avala su postura.

IV. La ley 25.871 de “Política migratoria argentina” (B.O. 21 de enero de 2004) regula la admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de personas del país (art. 1º).

Entre sus objetivos se señala, a saber: i) “Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes” (art. 3º, inc. a); ii) “Garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar” (inc. d); iii) “Asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina de manera permanente o temporaria, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes” (inc. f); y iv) “Promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias” (inc. g).

Dentro de los derechos y libertades de los extranjeros, reconoce que el derecho a la migración es “esencial e inalienable de la persona” y que “la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad” (art. 4). Asimismo, el





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA I

**EXPTE. Nº: 43.011/2011 “ c/ EN-
Mº INTERIOR-RESOL 715/11-DNM (EXPTE 808848/08) s/
RECURSO DIRECTO PARA JUZGADOS”**

Estado “garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes” (art. 10).

En ese marco, debe destacarse que el art. 29 de ese ordenamiento regula los impedimentos al ingreso y permanencia de extranjeros en el territorio Nacional. Dispone —en lo que al caso interesa— como causa de ello el “haber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, o tener antecedentes por tráfico de armas, de personas, de estupefacientes o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas o delito que merezca para la legislación argentina pena privativa de la libertad de tres (3) años o más” (conf. inc. c).

Cabe agregar que esa norma faculta a la Dirección Nacional de Migraciones —previa intervención del Ministerio del Interior y mediante resolución fundada en cada caso particular— a admitir en el país a los extranjeros comprendidos en el presente artículo como residentes permanentes o temporarios, de forma excepcional y por razones humanitarias o de reunificación familiar (ver último párrafo).

V. Descripta la cuestión litigiosa, aun con el amplio criterio que pregona esta sala a la hora de examinar las expresiones de agravios (causa “*Canteros, Carlos Ramón*”, pronunciamiento del 10 de mayo de 2016, entre muchos otros), teniendo en cuenta lo solicitado por la actora en el punto II de su escrito de contestación de agravios (fs. 278/279), cabe destacar que la presentación de la parte demandada no reúne los requisitos exigidos en el artículo 265 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y, por tanto, debe



declararse la deserción del recurso, ya que las genéricas afirmaciones allí contenidas no son idóneas para rebatir los argumentos que exhibió la jueza.

Ello es así, en la medida en que las argumentaciones ensayadas por la apelante en su escrito de agravios no cumplen con la carga de criticar, concreta y razonadamente, las consideraciones efectuadas por la jueza de grado, en tanto que distan de constituir un razonamiento que demuestre el desacierto de la solución que se propicia en la sentencia que se impugna, y demuestran simplemente una mera discrepancia con lo resuelto, además de reeditar argumentos vertidos en presentaciones anteriores.

En efecto, la demandada no hizo referencia alguna a los argumentos utilizados en la sentencia de la *a quo* atinentes a la historia de vida de la actora —confr. considerando II, pto. (iii)—. En cambio, se limitó, básicamente, a destacar que la condena sufrida por la demandante era presupuesto suficiente para ordenar su expulsión del país.

En ese sentido, cabe puntualizar que, ni en oportunidad de resolver el recurso de reconsideración y el de alzada en sede administrativa, ni ante esta sede judicial, la demandada se hizo cargo de realizar un análisis pormenorizado de los antecedentes fácticos que resultaba relevante al momento de determinar si se debía asegurar la reunificación familiar y proceder a aplicar la dispensa ministerial peticionada.

En definitiva, la demandada omitió valorar en los actos administrativos bajo examen las condiciones personales de la actora. En particular: i) la duración de la estadía de la actora en el país —desde el año 2001—; ii) el período transcurrido desde que la actora delinquiró —2008— y su conducta desde entonces; iii) sus dos hijas menores de edad de nacionalidad argentina; iv) su reinserción social; v) el grado de solidez de los vínculos sociales, culturales y familiares





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA I**

**EXPTE. Nº: 43.011/2011 “ c/ EN-
Mº INTERIOR-RESOL 715/11-DNM (EXPTE 808848/08) s/
RECURSO DIRECTO PARA JUZGADOS”**

que desarrolló en el país; y vi) su actividad laboral. Esta omisión desvirtúa la finalidad de la decisión administrativa y la vuelve irrazonable.

En conclusión, todas esas consideraciones, que fueron decisivas para admitir la pretensión deducida, no han sido rebatidas —ni aún ponderadas— en el memorial de agravios.

VI. A modo complementario, cabe añadir que esta sala ha dicho que la dispensa prevista en el artículo 29, última parte, de la ley 25.871 “es una facultad propia y discrecional de la administración, derivada de la reconocida soberanía del Estado Nacional”, que —en términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos— “debe ser efectuada de conformidad con las leyes reglamentarias de cada Estado” y debe ser “compatible con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana”. Por tanto, la administración debe realizar un juicio de ponderación razonable entre los intereses involucrados (causa “*Velito Castillo*”, sentencia del 13 de noviembre de 2014).

Desde esa perspectiva, la interpretación que propone la Dirección Nacional de Migraciones acerca del artículo 29 de la ley, sosteniendo que “*la simple constatación de cualquiera de los impedimentos prescriptos en el art. 29 de la ley 25.871 es suficiente para rechazar la solicitud del beneficio de residencia de los extranjeros*” (fs. 268), desprovista de mayores consideraciones, es inconsistente y no resulta apta para refutar adecuadamente la sentencia apelada dado que se funda en una exégesis desnaturalizadora de la norma que no armoniza con los principios



diseñados por la ley migratoria, los cuales fueron reseñados en el considerando IV.

Dicha postura prescinde de la posibilidad de otorgar la dispensa ministerial consagrada en la última parte de la norma, tornándola totalmente inoperante y, en definitiva, negando al extranjero un derecho que, aunque revista carácter excepcional, la propia ley reconoce.

En ese orden de ideas, no es ocioso recordar que, para determinar la validez de una interpretación, debe tenerse en cuenta que la primera fuente de exégesis de la ley es su letra, a la que no se le debe dar un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, sino el que las concilie y conduzca a una integral armonización de sus preceptos. Este propósito no puede ser obviado por los jueces con motivo de las posibles imperfecciones técnicas en la redacción del texto legal, las que deben ser superadas en procura de una aplicación racional, cuidando que la inteligencia que se le asigne no pueda llevar a la pérdida de un derecho (Fallos: 331:858, entre otros).

VII. Por ello, a mérito de lo precedentemente expuesto, **VOTO** porque se declare desierto el recurso del Estado Nacional, con costas (art. 68, primer párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Los señores jueces de Cámara Dres. Clara María do Pico y Rodolfo Eduardo Facio adhieren al voto que antecede.

VIII. En virtud del resultado que informa el acuerdo que antecede, el tribunal **RESUELVE:** declarar desierto el recurso del Estado Nacional, con costas.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA I

**EXPTE. N°: 43.011/2011 “ c/ EN-
M° INTERIOR-RESOL 715/11-DNM (EXPTE 808848/08) s/
RECURSO DIRECTO PARA JUZGADOS”**

**Se deja constancia de que el sr. juez de cámara Dr.
Carlos Manuel Grecco interviene en la presente en función de lo
dispuesto por la acordada 16/11 de esta cámara.**

Regístrese, notifíquese —a la señora Defensora Pública
de Menores e Incapaces en su público despacho— y,
oportunamente, devuélvase.

Carlos Manuel Grecco Clara María do Pico

Rodolfo Eduardo Facio

**Hernán E. Gerding
(Secretario)**

