



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. N° 3.595/18

En Buenos Aires, a los dieciocho días del mes de octubre de dos mil veintitrés, reunidos en acuerdo los señores Jueces de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para conocer respecto del recurso interpuesto en los autos caratulados: “Barrera Carranza, M. P. c/EN – M° Interior O. P. y V. – DNM s/recurso directo DNM”, contra la sentencia dictada el 26 de marzo de dos mil diecinueve, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver:

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

El doctor José Luis Lopez Castiñeira dijo:

I. El señor M. P. Barrera Carranza interpuso recurso judicial –por intermedio de la Defensora Pública Coadyuvante de la Comisión del Migrante de la Defensoría General de la Nación– a fin de que se revoquen las Disposiciones SDX N° 132579, dictada el 22/5/15, y SDX N° 201980, del 17/10/16, y la Resolución de la Secretaría del Interior N° RESOL-2017-256-APN-SECI#MI, del 27/11/17, todas ellas correspondientes al expediente N° 196953/2013 de la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante, “DNM”), por las que se denegó el beneficio que solicitara, se declaró irregular su permanencia en el territorio nacional y se ordenó su expulsión, prohibiéndosele el reingreso por 8 años (v. fs. 2/21vta.).

II. Por [sentencia del 26/3/19](#), el Sr. Juez de primera instancia desestimó el recurso judicial incoado, con costas (fs. 331/339vta.).

Para así decidir, en primer término, efectuó una reseña tanto de las posiciones de las partes como de lo acontecido en sede administrativa, destacando, entre otras cuestiones, las diversas condenas penales recibidas por el accionante.

En tal contexto, precisó que correspondía establecer si la DNM podía declarar su irregularidad migratoria y disponer su expulsión del territorio nacional con prohibición de reingreso por el término de 8 años, como efectivamente lo hizo, con base en que el actor resultó condenado por la comisión de varios delitos en nuestro país.

Sostuvo que, a fin de dilucidar ello, cabía examinar la norma de imputación invocada por la demandada a esos efectos, es decir, el art. 29, inc. c), de la ley n° 25.871, en su texto vigente con anterioridad al dictado del Decreto n° 70/17.



Puntualizó que el mentado dispositivo legal establece que: “[s]erán causas impeditivas del ingreso y permanencia de extranjeros al Territorio Nacional: [...] c) 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”.

Así pues, y en ponderación de las diversas sentencias condenatorias recaídas en su contra, invocó lo decidido por la Sala I de esta Cámara *in re* “Roa Restrepo”, a partir de lo cual consideró que si bien la situación del migrante no encuadraba en la causal establecida en el art. 29, inc. c), de la LNM, en virtud de la índole de los delitos por los que había sido condenado y la cuantificación de sus penas, sí lo hacía en el presupuesto contemplado en el inc. j) de aquel precepto normativo, ya que la reiteración en la comisión de delitos se encuentra prevista en el art. 62, inc. b), como impedimento para la permanencia de extranjeros residentes.

Por otro lado, desestimó la petición actoral tendiente a que se apliquen las disposiciones de los arts. 22 y 62 LNM, en la inteligencia de que, para ello, era necesaria la existencia de un acto expreso de la DNM que le otorgara la residencia al extranjero en cualquiera de las categorías que contempla la ley; y, en el caso, el Sr. Barrera Carranza carecía de una residencia, pues no se había regularizado su situación migratoria.

Agregó que, habiendo incurrido el migrante en una de las causales impeditivas de la permanencia regular en nuestro país (las sentencias condenatorias en sede penal, de las que se deriva su conducta reincidente), mal podía pretender su admisión en el territorio nacional con carácter de residente permanente; a lo que agregó que la pretensión de reconocimiento del alegado carácter de residente permanente resultaba una materia manifiestamente ajena a esta causa, excediendo la competencia revisora de ese Tribunal.

De igual modo, tampoco acogió los planteos acerca de la afectación al principio *pro homine* y a los problemas de salud invocados, a tenor de las consideraciones de hecho y de derecho expresadas en los Considerandos V y VI -respectivamente- a las que, por razones de brevedad, cabe remitirse. Lo propio decidió respecto de la solicitud de intervención de la Defensoría de Menores (cfr. Consid. VII).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. N° 3.595/18

De otro lado, en cuanto a la invocada inconstitucionalidad de la decisión administrativa por no haber fundado el rechazo de la solicitud de dispensa de la expulsión por razones de reunificación familiar, afirmó que el otorgamiento o no de la dispensa por motivos de reunificación familiar es del resorte de la autoridad administrativa especialmente instituida al efecto, a la par que se encuentra concebida como una prerrogativa discrecional, excepcional y eminentemente facultativa de la Administración.

Sobre esa base, advirtió que la autoridad migratoria había examinado el planteo del extranjero, desestimándolo al considerar que no correspondía otorgar la dispensa pretendida.

Agregó que el actor soslayaba que, conforme lo dicho por algunas Salas de esta Cámara en los precedentes que individualizó, aun quedando acreditados los vínculos familiares invocados con la entidad que aquél les atribuye, esa circunstancia por sí sola no generaba, sin más, el derecho a permanecer en el territorio nacional. A su vez, sostuvo que no cabía a los magistrados otorgar, *per se* y en esta instancia la dispensa, sino que sólo correspondía revisar el acto que, a su respecto, hubiera dictado la DNM.

En esa línea, estimó que las alegaciones del recurrente en este aspecto resultaban inidóneas para modificar la solución adoptada por la autoridad administrativa, la cual obedecía a una recta hermenéutica del sistema consagrado en la LNM.

Finalmente, recordó que medidas como la cuestionada constituyen el ejercicio de un poder propio de la Administración y, dentro de ella, la competencia ha sido asignada a un órgano estatal altamente especializado (creado al efecto) cuyos actos han de ser controlados por el Poder Judicial en orden a su razonabilidad, sin que ello habilite a los jueces para sustituir el criterio administrativo por el suyo propio, salvo que se demostrare que ha mediado error (de hecho o de derecho), omisión, o vicio con entidad suficiente para invalidar el acto dictado; supuestos que -conforme apreció- no se hallan configurados en el caso.

En tales condiciones, estimó que desde la perspectiva suministrada por el módulo de valoración que resultaba de las pautas normativas y jurisprudenciales analizadas, correspondía rechazar en todas sus partes la impugnación intentada.

Asimismo, respecto a las costas, invocó el principio objetivo de la derrota consagrado en el art. 68, primera parte, del C.P.C.C.N.



Por último, dispuso la retención de la accionante -una vez firme o ejecutoriado dicho pronunciamiento-.

III. Disconforme con lo así decidido, con fecha 4/4/19 [apeló y fundó su recurso el actor](#) -también por intermedio de la Sra. Defensora Pública Coadyuvante de la Comisión del Migrante de la Defensoría General de la Nación-.

III.1. En un primer orden de ideas, el recurrente se queja de que no se hubiera llevado a cabo un control judicial suficiente de la legalidad y razonabilidad de las disposiciones cuestionadas.

Así pues, ante todo, acusa que se realizó una errónea interpretación del art. 29, inc. "c", de la ley 25.871, en la medida en que el decisorio recurrido conculca la doctrina emergente del precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fallado en autos "Apaza León".

En ese sentido, explica que una recta aplicación al presente caso de sus lineamientos, impondrían la revocación de la orden de expulsión, pues, según la letra del art. 29 inc. "c" LNM, ninguno de los delitos cometidos alcanza la pena mínima de 3 años de prisión.

Por lo demás y a todo evento, sostiene que aun cuando por vía de hipótesis se aceptara como práctica válida adicionar los montos de todas las condenas, éstas totalizarían 2 años, 6 meses y 5 días de prisión, tampoco se alcanzaría el mínimo legal previsto en la ley migratoria.

Por otro lado, postula que, a mérito de lo decidido en la instancia de grado, se ha visto vulnerado el principio de legalidad puesto que la DNM consideró que su situación se subsume en el art. 29 inc. "c" LNM, mientras que el juez *a quo* sostuvo que, dada su conducta reincidente, resultaba de aplicación el art. 29 inc. "j" -y luego el art. 62 inc. "b"-, arrogándose así facultades que son propias de la autoridad administrativa.

Asimismo, se agravia de que no se hubiera ponderado de manera adecuada su solicitud de dispensa por razones de reunificación familiar prevista en el art. 29 *in fine* de la Ley N°25.871.

En ese sentido, destaca que se omitió considerar el interés superior del niño respecto de su hija argentina menor de edad, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos precedentes.

A su vez, considera que se omitió llevar a cabo el pertinente *test* de razonabilidad respecto de la expulsión ordenada, que entiende





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. N° 3.595/18

imprescindible a los fines de ponderar las circunstancias subjetivas del extranjero en el *sub examine*, a saber: a) tiempo de su permanencia en el territorio nacional; b) los vínculos familiares forjados desde su llegada al país; c) el carácter y la severidad de los delitos cometidos; d) la resocialización; e) el alcance de las penurias que constituye la deportación para su familia y para él; f) el tiempo que transcurrió desde el dictado de la orden de expulsión; y g) dispensa por razones humanitarias en virtud de la enfermedad que padece.

Por lo demás, asevera que la orden de expulsión comporta una transgresión al principio *non bis in idem*.

III.2. En otro apartado de su memorial, también acusa la inconstitucionalidad de los arts. 69 *nonies* y 70 LNM (con las modificaciones introducidas por el D.N.U. n° 70/17). A tal fin, en suma, efectúa una comparación entre el régimen normativo anterior y el actual (ley n° 25.871 en su redacción anterior y su decreto reglamentario, n° 616/10; y la normativa antes referida) y, tras referirse -entre otras cuestiones- a la reducción de plazos, también sostiene que la sentencia adquirirá firmeza no cuando se deniegue el recurso extraordinario sino cuando no exista recurso por resolver por parte del M. Tribunal en tanto sería contrario al sentido común considerarla como firme en caso de que se interponga un recurso de queja ante la C.S.J.N., dado que sería susceptible de ser revocada.

III.3. Por último, se queja de que se hubieran impuesto las costas a su cargo, afirmando que en el caso en concreto se creyó con derecho a iniciar la presente acción judicial por haberse dictado la orden de expulsión de manera ilegítima e inconstitucional. Solicita que, ante el hipotético e improbable caso de un fallo adverso, los gastos causídicos se distribuyan en el orden causado.

IV. Corrido que fuera el pertinente traslado, por presentación fechada el 23/4/19 (fs. 348/365) la accionada, a más de peticionar que se declare la deserción del recurso interpuesto por su contraria, [contestó](#) el mismo solicitando que sea rechazado, con costas.

V. A su turno, el señor Fiscal General en lo Civil y Comercial Federal y en lo Contencioso Administrativo Federal, dictaminó en relación a los agravios esbozados por la actora, a tenor de los fundamentos vertidos en su dictamen del 13/5/19 (fs. 369/372).



VI. Por [sentencia del 19/11/19](#) (fs. 379/384) la Sala IV del fuero confirmó la sentencia de grado en lo sustancial y la modificó únicamente en punto a las costas, las que distribuyó en ambas instancias en el orden causado.

Para así decidir en cuanto aquí interesa, el mentado Tribunal, en su voto mayoritario, sostuvo que no se encontraban controvertidas las diversas condenas que pesaban sobre el actor (en mérito de las cuales la DNM había decidido su expulsión, al considerar que su conducta reincidente configuraba el impedimento del art. 29 inc. "c" LNM).

A renglón seguido, destacó que los agravios del accionante no constituían aquellas críticas concretas y razonadas que el código de rito exige en su art. 265.

En tal sentido, explicó que el apelante había centrado sus quejas en dos órdenes de consideraciones principales. Por un lado, que en la sentencia de grado se hubiera recurrido a un encuadre jurídico distinto al empleado por la DNM. Por el otro, que el Juez *a quo* acudió al art. 62 inc. "b" que es aplicable a residentes permanentes, con lo que se vio afectado el principio de legalidad.

Al respecto, en cuanto al primero de los escenarios planteados por el apelante, consideró el Tribunal que el sentenciante no había desoído ni modificado los antecedentes de hecho que dieron lugar a la expulsión, pues tanto en el proyecto como en el acto administrativo impugnado se había hecho referencia expresa a la conducta reincidente.

En relación con el segundo de los postulados recursivos señalados, indicó que del precedente de la Sala I de esta Cámara fallado en la causa "Roa Restrepo", invocado por el juez de primera instancia, se seguía que lo que en realidad allí se plasmó fue una exégesis integradora del art. 29, inc. "c", LNM, respecto de situaciones *prima facie* alcanzadas por esa norma pero no explícitamente referidas en ella, producto tal vez de una insuficiencia o imperfección legislativa, o de un vacío legal. Por lo demás, destacó esa Alzada que dicho precedente, al menos a esa fecha, no había sido invalidado; e invocó el principio *iura novit curia*.

Contra esa decisión, el actor -también por conducto de la Comisión del Migrante de la D.G.N.- interpuso [recurso extraordinario federal](#) con fecha 5/12/19 (fs. 386/406vta.), el que, una vez [sustanciado](#) (fs. 410/428), fue [declarado inadmisibles por resolución del 5/3/20](#) (fs. 430/vta.).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. N° 3.595/18

Ello motivó la [presentación directa en queja](#) por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, formulada por el actor, que tramitó mediante el incidente N° 2, nro. 3595/2018/2.

VII. En su [fallo del 29/8/23](#), recaído en el mencionado incidente, nuestro M. Tribunal hizo lugar a la queja, declaró procedente el recurso extraordinario y revocó la sentencia de la Sala IV, con costas. Asimismo, ordenó que volvieran los autos al Tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dictara un nuevo fallo con arreglo a lo allí decidido.

Para así decidir, la Corte Federal consideró que las cuestiones planteadas guardaban sustancial analogía con las debatidas y resueltas por ella en la causa “Roa Restrepo” (*Fallos*: 344:2013), a la que remitió por razones de brevedad.

VIII. Así las cosas, a fin de lograr una mejor comprensión de la cuestión venida en recurso, cabe señalar que de la compulsa del expediente administrativo nro. 196.953/13 del registro de la DNM –que en copias certificadas fuera acompañado por la accionada y luce glosado a fs. 67/249– así como de la documental adjuntada por el actor surge, en cuanto aquí interesa, que:

i) Por Disposición SDX n° 19072, dictada el 1°/2/11 en el marco del expediente DNM N° 215677/1996, se declaró irregular la permanencia del actor en el país, se ordenó su expulsión del territorio nacional y se prohibió su reingreso por el término de cinco (5) años, por encontrarse incurso en el impedimento previsto en el art. 29 inc. c) de la ley 25.871 (fs. 271/273).

ii) Por sentencia del 26/5/12 el Tribunal Oral en lo Criminal n° 15 de esta Ciudad condenó al Sr. Barrera Carranza a la pena de nueve (9) meses de prisión, de efectivo cumplimiento, por ser penalmente responsable del delito de robo en grado de tentativa (v. fs. 76/76vta.).

Del certificado obrante a fs. 77/78, expedido el 15/8/13 por el Juzgado Nacional en lo Correccional n° 14 se desprende que el migrante fue condenado a la pena de un (1) mes y diecinueve (19) días de prisión de efectivo cumplimiento por considerarlo penalmente responsable del delito de hurto simple.

iii) Por Disposición SDX n° 55822, del 13/3/13, se suspendieron los efectos de la Disposición SDX n° 19072/11 y se intimó al migrante a que regularizara su situación migratoria bajo el criterio previsto por el art. 22 LNM



en el perentorio plazo de treinta (30 días) de notificado dicho acto (fs. 109/110vta.).

iv) Con posterioridad, mediante Providencia n° 1264/14, del 12/3/14, el Director de la DNM opinó que **no** correspondía aplicar la dispensa ministerial prevista en el art. 29 *in fine* de la ley 25.871 “...atento la naturaleza de los delitos por los que ha sido condenado el extranjero y su condición de reincidente” (fs. 105).

v) Previo dictamen de la Dirección General Técnico-Jurídica n° 3108, del 31/3/14 (fs. 105vta./106vta.), mediante Disposición SDX n° 132579, del 22/5/15, la Dirección General de Inmigración: 1°) denegó el beneficio solicitado; 2°) declaró irregular la permanencia en el país del actor; 3°) ordenó su expulsión del territorio nacional por el término de ocho años; y 4°) prohibió su reingreso por el término de ocho (8) años. Para así decidir, destacó que “...surge de lo actuado que ha sido condenado por diversos delitos siendo su conducta reincidente” y encuadró los hechos en los impedimentos previstos en el artículo 29 inc. c) de la ley n° 25.871 (fs. 120vta./122).

vi) Mediante certificado expedido con fecha 23/9/15, el T.O.C. N° 19 de esta Ciudad comunicó que el Sr. Barrera Carranza fue condenado a la pena de siete (7) meses prisión por considerarlo autor penalmente responsable del delito de robo en grado de tentativa (fs. 136vta./137).

vii) Contra la citada disposición, el migrante interpuso recurso de reconsideración (fs. 151vta./166), el cual, previo Dictamen SDX n° 7912 de la Dirección General Técnico-Jurídica (fs. 168/170), fue desestimado mediante Disposición SDX n° 201980, del 17/10/16 (fs. 174/175vta.).

viii) Con fecha 9/8/17 el T.O.C. N° 22 de esta Ciudad comunicó que el migrante fue condenado a la pena de un (1) mes y quince (15) de prisión por el delito de hurto en grado de tentativa (fs. 213 y 216/217). En esa oportunidad fue declarado reincidente en los términos del art. 50 CPN.

ix) A su vez, contra la mencionada Disposición SDX n° 201980, el extranjero interpuso recurso de alzada (fs. 177vta./192), el cual, previo Dictamen SDX n° 3095 (fs. 202/203), fue desestimado por la Resolución de la Secretaría del Interior N° RESOL-2017-2056-APN-SECI#MI, del 27/11/17 (fs. 221/222).

x) Finalmente, contra esa Disposición, la parte actora interpuso el recurso judicial que dio inicio a las presentes actuaciones.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. N° 3.595/18

IX. Ahora bien, en cumplimiento con la manda encomendada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su [fallo recaído con fecha 29/8/23](#) en el marco del incidente de Recurso de Queja N° 2, causa nro. 3595/2018/2/RH1, corresponde que este Tribunal -que resultara desinsaculado al efecto- se expida acerca de las cuestiones debatidas, con arreglo a la doctrina que del precedente “Roa Restrepo” (*Fallos*: 344:2013).

IX.1. Al respecto conviene recordar que, en la citada causa “Roa Restrepo”, nuestra Corte Federal, en su voto mayoritario, descalificó la sentencia dictada por la Sala I de esta Cámara en el marco de una causa sustancialmente análoga a la presente, al sopesar que ese Tribunal modificó la causal impeditiva para la permanencia del migrante que invocó la DNM para decidir su expulsión, reemplazándola por otra distinta, lo cual no sólo afectaba la causa y motivación del acto administrativo cuestionado, sino también desnaturalizaba la misión del Poder Judicial.

En efecto, en tales actuados ocurrió que la DNM decidió la expulsión del migrante sobre la base de “la condena” recaída en sede penal y la consecuente subsunción en el impedimento previsto en el art. 29 inc. “c” LNM.

En ese contexto, el Tribunal Címero remarcó que, al fundar dicho acto, la DNM exclusivamente tomó en consideración la condena penal que pesaba sobre el migrante, sin efectuar referencia alguna acerca de la conducta reiterante en la comisión de delitos; y que tampoco había mencionado el inciso “j” del artículo 29 de la ley 25.871 o el artículo 62, inciso “b”, de la ley 25.871, que fueron invocados por el Tribunal de segunda instancia.

Así las cosas, se recordó que la competencia jurisdiccional no es sustitutiva, sino revisora (doc. de *Fallos*: 331:1639) y, desde esa perspectiva, concluyó que la causal impeditiva para la permanencia en el país que justificó la orden de expulsión expresada por la DNM no podía ser reemplazada en sede judicial por una distinta que, a la postre, ni siquiera fue habida sido considerada por la autoridad administrativa; ello por cuanto la determinación de las razones que obstan a la permanencia de un migrante en el país corresponde, según la ley 25.871, a la autoridad migratoria.

Al ser ello así, estimó que la *legalidad* de esa decisión solo debe juzgarse en base a los motivos que expresa, y no de otros, pues la concurrencia de la causal impeditiva hace a la motivación del acto y debe



estar expuesta en él (artículo 7º, incisos b y e, de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos) y no puede ser modificada posteriormente por los jueces cuando su validez es cuestionada.

Explicó que, de lo contrario, si la apreciación de la causa del acto de expulsión pudiera ser reemplazada o sustituida por los magistrados, pasaría a ser materia de un debate judicial sobre aspectos no delimitados previamente, en lugar de constituir el antecedente necesario de la eficacia jurídica del acto, desnaturalizando así la misión del Poder Judicial (conf. arg. Fallos: 314:1091, disidencia del juez Belluscio).

Por ello, concluyó que, al no haber sido el supuesto del artículo 62, inciso “b”, de la ley 25.871 (registrar conducta reiterante) la razón de hecho y de derecho por la que se dispuso la expulsión, no resultaba válido que esa Sala hubiera introducido otra causal, no solo porque había excedido, de tal modo, el control de legalidad y razonabilidad, sino también porque la decisión adoptada había implicado sustituir los motivos del acto administrativo sin la debida oportunidad de debate en sede administrativa y judicial por parte del migrante.

IX.2. A la luz de los lineamientos reseñados, cabe recordar que, en la especie, por Disposición N° 132539, del 22/5/15, la Dirección General de Inmigración denegó el beneficio que solicitara el Sr. Barrera Carranza, declaró irregular su permanencia en el Territorio Nacional y ordenó su expulsión del mismo, prohibiéndole el reingreso por el término de 8 años.

Para así decidir, se consideró expresa y puntualmente que surgía de o actuado “...que [el migrante] *ha sido condenado por diversos delitos siendo su conducta reincidente. // Que los hechos se enmarcan dentro de los impedimentos para ingresar o permanecer en el Territorio Nacional normados por el Artículo 29 inciso c) de la Ley N° 25.871*”.

Los actos posteriores, también cuestionados, fueron confirmatorios de aquél.

El mencionado dispositivo legal, en cuanto aquí interesa referir, reza que: “[s]erán causas impeditivas del ingreso y permanencia de extranjeros al Territorio Nacional: (...) c) 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; (...)”.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. N° 3.595/18

IX.3. Ahora bien, a los fines de dar solución al presente litigio, es oportuno repasar que la intervención del órgano judicial se encuentra limitada al control de *legalidad*, *debido proceso* y de *razonabilidad* del acto motivo de impugnación (conf. art. 89, LNM).

Así pues, interesa referir que la *legalidad* de la decisión implica la validez de sus elementos constitutivos, entre los cuales figura el de los antecedentes fácticos o causa (Sala I, *in re*, "Kohn Loncarica, Alfredo Guillermo c/Poder Legislativo Nacional -Biblioteca del Congreso de la Nación-s/empleo público", del 20/2/98; esta Sala, *in re*, "Unión de Trabajadores del ISSJP c/EN – M° Salud – SSS s/amparo ley 16.986", expte. n° 20.903/10, resol.del 17/03/11).

La "causa" de los actos administrativos, entonces, constituye uno de sus requisitos esenciales y así lo prescribe expresamente el art. 7 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos en cuanto exige, con carácter necesario, que ellos se sustenten en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable, por manera que la *legalidad* de la decisión implica, como se dijo, la validez de –entre otros– este elemento constitutivo del acto administrativo(ver, en mismo sentido, esta Sala –en otra integración– *in re*, "Laurencena, José Miguel c/Estado Nacional s/empleo público", del 5/11/96 y en autos "Sindicatos de Obreros y Empleados de Aceros Zapla c/ANSSAL s/proceso de conocimiento", del 8/11/01; en igual sentido, Sala V, *in re*, "Matsuo Muneo y otro c/Prefectura Naval Arg. -Resol. DPSJ JS1 Nro. 173 A/94", del 23/8/95).

De tal modo, se ha afirmado que la misma no puede ser discrecional, en tanto debe hallarse referida a circunstancias perfectamente verificables (conf. Comadira, Julio – Monti, Laura (colaboradora), *Procedimientos Administrativos – Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, anotada y comentada*, Tomo I, Buenos Aires, 2002, Ed. La Ley, pág.196; con cita a la P.T.N. en *Dictámenes* 114:376).

En consecuencia, en aquellos casos en que el acto administrativo careciera de "causa", por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados, o por violación de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado, el artículo 14 de la ley 19.549 prevé -entre otros supuestos- la nulidad absoluta e insanable del mismo (cfr. esta Sala, *in re*, "Telecom Personal SA c/CNC-Resol.509/04 s/proceso de conocimiento", expte. n° 29.478/06, sent. del 31/07/12; y más recientemente, *in re*,



“Mosquera Sotomayor, Camilo c/EN–M Interior OP y V - DNM s/recurso directo DNM”, expte. n° 71.084/18, del 12/3/20).

A su turno, la “motivación” es la explicitación de la “causa”: esto es, la declaración de cuáles son las razones y circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a dictar el acto (conf. Hutchinson, Tomás, “*Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549. Revisado, ordenado y comentado*”; Bs. As., Astrea, 1998, 4° ed., p. 87; y esta Sala, *in re*, “Amarilla Gas S.A. c/M° de Energía y Minería s/recurso directo de organismo externo”, expte. n° 88.240/17, del 13/08/19).

Es decir que la fundamentación o “motivación” del acto, contenida dentro de sus considerandos, es una declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a su emanación, o sea sus motivos o presupuestos; es la exposición y argumentación fáctica y jurídica con que la administración debe sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada. Por ello es el punto de partida fundamental para el juzgamiento de esa legitimidad (Gordillo, Agustín, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, FDA, Buenos Aires, 2000, TIII, pág. X-15; y Sala V, *in re*, “Seguil Acevedo, Christian Yolvi c/EN -M° Interior OP y V-DNM s/recurso directo DNM”, expte. n° 53.874/17, del 13/06/19).

IX.4. Desde esta perspectiva, estimo que en el caso, la causa del acto administrativo primigenio -que ordenó la expulsión del aquí accionante- adolece de deficiencias o vicios que, además de proyectarse naturalmente en su motivación, sellan su nulidad absoluta e insanable.

En efecto, como primera aproximación cabe indicar que al momento del dictado de la Disposición SDX N° 132579, del 22/5/15, la DNM tenía conocimiento, según surge de estos autos, de las condenas a nueve (9) meses de prisión de efectivo cumplimiento en orden al delito de robo en grado de tentativa y a un (1) mes y diecinueve (19) días de prisión de efectivo cumplimiento por ser responsable del delito de hurto simple; con lo que, como se vio, la DNM hizo mérito en la conducta delictual reiterante del Sr. Barrera Carranza a fin de considerar que la misma se subsumía en el art. 29 inc. “c” LNM.

Sin embargo, como se observa de la letra del aludido dispositivo legal (que fuera transcripto *supra*), en su redacción aplicable al caso, el mismo no prevé como objeto de reproche migratorio –y, consecuentemente, impida el ingreso y permanencia en el país– la conducta reiterante en la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. N° 3.595/18

comisión de delitos. Por lo demás, se aprecia lo propio en el decreto reglamentario N° 616/10, en lo que a dicho dispositivo de la LNM respecta.

Resulta claro entonces que el acto primigenio que ordenó la expulsión del accionante del territorio nacional, prohibiéndole su reingreso por 8 años, no se encuentra debidamente fundado en derecho, pues, más allá de que alguna previsión normativa pudiere ser aplicable al supuesto de hecho contemplado en autos -tal como lo hizo el Sr. Juez *a quo* al remitir a lo decidido por la Sala I del fuero *in re* "Roa Restrepo", el que fue dejado sin efecto por la C.S.J.N. y cuya doctrina justamente propició aplicar en autos-, el dispositivo elegido y expresamente invocado para sustentar el acto expulsivo, no se ajusta a las circunstancias del caso.

IX.5. Como corolario de lo expuesto, corresponde revocar la Disposición SDX N° 132579, del 22/5/15. Asimismo, y por lógica implicancia en tanto fueron confirmatorias de aquella, lo propio corresponde decidir respecto de la Disposición N° 201980, del 17/10/16, y la Resolución N° RESL-2017-2056-APN-SECI#MI, del 27/11/17, también impugnadas en autos.

X. Sin perjuicio que lo hasta aquí señalado conlleva la declaración de nulidad de los actos administrativos impugnados, a todo evento y con el fin de agotar la cuestión, cabe tener presente que, aun si por vía de hipótesis se estimara que la DNM en rigor entendió que debían analizarse individualmente las condenas respecto de las cuales tenía conocimiento a momento del dictado de la Disposición SDX N° 132579, concluyendo que en cualquier caso la situación del Sr. Barrera Carranza se subsumía en el art. 29 inc. "c" LNM, téngase presente que, sea cual fuere la que se tome como referencia, tales antecedentes no alcanzan el mínimo legal exigido por la norma migratoria para sustentar la decisión.

En efecto, téngase presente que, de manera reciente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado acerca de la interpretación que debe hacerse respecto de la expresión "merezca" contenida en el artículo 29, inciso c), de la ley n° 25.871 (en su redacción original), en la causa "Apaza León, Pedro Roberto c/EN - DNM disp. 2560/11 (exp. 39.845/09) s/recurso directo para juzgados", sentencia del 8/5/18 (expte. n° CAF 46.527/2011/CA1-CS1).

Fecha de firma: 18/10/2023

Firmado por: JOSE LUIS LOPEZ CASTINEIRA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARIA CLAUDIA CAPUTI, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LUIS MARIA MARQUEZ, JUEZ DE CAMARA



#31204970#386955831#20231017122647828

En dicho precedente, específicamente en el Considerando 6 *in fine*, al analizar la interpretación del artículo 29, inciso c) de la ley 25.871, el Alto Tribunal especificó, en cuanto aquí interesa y respecto del alcance de la expresión “merezca”, que “[d]e acuerdo con este inciso quien en el país o en el exterior haya sufrido condena penal -o tuviera antecedentes- por alguno de los delitos mencionados, o por delitos cuya pena mínima en la legislación argentina esté prevista en tres o más años de prisión, encuadraría en la causal impeditiva reglada en la norma”.

En tal entendimiento, téngase presente que, respecto del delito de “hurto”, el C.P.N. establece en su art. 162 que “[s]erá reprimido con prisión de un mes a dos años, el que se apoderare ilegítimamente de una cosa mueble, total o parcialmente ajena”, mientras que, en lo atinente al delito de “robo”, el art. 164 dispone que: “[s]erá reprimido con prisión de un mes a seis años, el que se apoderare ilegítimamente de una cosa mueble, total o parcialmente ajena, con fuerza en las cosas o con violencia física en las personas, sea que la violencia tenga lugar antes del robo para facilitarlo, en el acto de cometerlo o después de cometido para procurar su impunidad”.

Bajo tal comprensión, aun si se admitiere -en este estado- la viabilidad en la ponderación individual de cada condena, en ningún caso aquellas de las que tenía conocimiento la DNM al momento de dictar la Disposición SDX N° 132579 alcanzan el mínimo legal que prevé la norma migratoria; ello con arreglo a los lineamientos que surgen del citado precedente “Apaza León”.

XI. En mérito de la conclusión a que se arriba, deviene inoficioso expedirme respecto de las restantes cuestiones planteadas por la apelante (incluso respecto de las costas -ver Considerando siguiente-).

XII. En mérito a lo sentado precedentemente, teniendo en cuenta las particularidades de la cuestión, corresponde distribuir las costas de ambas instancias en el orden causado (art. 68, segundo párrafo, y 279 del C.P.C.C.N.). Así lo ha entendido este Tribunal *in re*: “Roa Restrepo, Henry c/ EN – M° Interior. OP. y V. -DNM s/recurso directo DNM”, Expte. N° 53869/17, sent. del 28/9/21).

En razón de lo expuesto, propongo al acuerdo: **1º**) hacer lugar al recurso de apelación intentado por el actor y revocar la sentencia de grado. En consecuencia, se hace lugar al Recurso Judicial oportunamente





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. N° 3.595/18

interpuesto, de modo que se declara la nulidad de las Disposiciones nros. 132579 y 201980 y de la Resolución N° RESOL-2017-2056-APN-SECI#MI conforme lo dispuesto en el Considerando IX del presente voto; y **2º**) distribuir las costas de ambas instancias en el orden causado (cfr. arts. 279 y 68, segunda parte, ambos del C.P.C.C.N.). **ASÍ VOTO.-**

La doctora María Claudia Caputi y el doctor Luis María Márquez adhieren al voto precedente.

En virtud del resultado que instruye el acuerdo que antecede, oído el Sr. Fiscal General, el Tribunal **RESUELVE: 1º**) hacer lugar al recurso de apelación intentado por el actor y revocar la sentencia de grado. En consecuencia, se hace lugar al Recurso Judicial oportunamente interpuesto, de modo que se declara la nulidad de las Disposiciones nros. 132579 y 201980 y de la Resolución N° RESOL-2017-2056-APN-SECI#MI conforme lo dispuesto en el Considerando IX de la presente; y **2º**) distribuir las costas de ambas instancias en el orden causado (cfr. arts. 279 y 68, segunda parte, ambos del C.P.C.C.N.).

Regístrese, notifíquese -a las partes y al Sr. Fiscal General- y, oportunamente, devuélvase.-

JOSÉ LUIS LOPEZ CASTIÑEIRA

MARÍA CLAUDIA CAPUTI

LUIS MARÍA MÁRQUEZ

