



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 12 de diciembre de 2024

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa M. R., L. c/ EN – M Interior y T - DNM s/ recurso directo DNM”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, confirmó la sentencia de primera instancia que rechazó el recurso judicial interpuesto por L. M. R., de nacionalidad filipina, contra las disposiciones SDX 35825/10 y 1653/11 mediante las cuales se había declarado irregular su permanencia, ordenado su expulsión del territorio nacional y prohibido su reingreso con carácter permanente.

Para decidir de esa forma descartó la aplicación de lo dispuesto en los artículos 22 y 62, inciso b, de la ley migratoria invocada por la actora en su carácter de progenitora de tres hijas menores de edad, de nacionalidad argentina. En razón de ello, consideró que la extranjera no revestía el carácter de residente permanente. Por otra parte, afirmó que el agravio relativo a la dispensa por reunificación familiar tampoco podía prosperar. Al respecto, resaltó el carácter discrecional de dicha facultad otorgada a la Dirección Nacional de Migraciones y la limitación que de ello se deriva, en función de la cual expresó que *“no cabe a los magistrados otorgar, per se y en esta instancia, la dispensa analizada, sino que sólo les compete revisar el acto referente a la misma que haya dictado la Administración”*; bajo tales parámetros y en los términos de la pretensión articulada en autos, consideró que el actuar de la administración en la causa resultaba ajustado a derecho.

En relación al planteo fundado en la petición de refugio –que la recurrente informó como realizada con posterioridad al dictado de la sentencia de primera instancia– y la consiguiente solicitud de suspensión de la orden de

expulsión, advirtió ante todo que, el hecho de que la cuestión no hubiera sido sometida a la decisión del juez de instancia anterior bastaba para declarar su inadmisibilidad y que, además, la solicitud del estatuto de refugiado no podía implicar una forma de regularizar la situación migratoria. Ello sentado, la cámara sostuvo que en la presentación de fs. 176/176 vta. *“no se hace mención de los argumentos y circunstancias concretas en que se apoyaría la petición de refugio; y de los hechos consignados en la presente causa, en principio tampoco se ha invocado que estén en juego razones que involucren motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, susceptibles de generar en la peticionaria un temor fundado de persecución, como tampoco de un supuesto de concreta y puntual amenaza de su vida, seguridad o libertad por la violencia generalizada, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en la República de las Filipinas. En cambio, referían, pura y exclusivamente, a la comisión de un delito ...”*, razón por la cual concluyó en que, en autos, no se había verificado ni demostrado verosímilmente la certeza y actualidad del riesgo invocado y, por lo tanto, no correspondía hacer lugar a la suspensión de la expulsión solicitada.

2º) Que contra esa decisión la migrante interpuso el recurso extraordinario federal cuya denegación dio origen a la presente queja.

En sustancial síntesis afirma que su situación debió encuadrarse en los artículos 22 y 62, inciso b, de la ley migratoria; califica de errónea y arbitraria la interpretación de la dispensa por reunificación familiar efectuada por la cámara y sostiene que en el caso se encuentra vulnerado el interés superior del niño.

Por otra parte señala que el *a quo* desconoció la vigencia del principio de “no devolución”, contemplado en el artículo 33 de la Convención



Corte Suprema de Justicia de la Nación

sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en los artículos 2° y 7° de la ley 26165, conforme el cual, en su criterio, corresponde suspender la ejecución de la orden de expulsión migratoria hasta tanto se resuelva su petición de refugio efectuada ante la Comisión Nacional para los Refugiados. Agrega que la cámara incurrió en exceso de jurisdicción al afirmar que no corresponde reconocerle la condición de refugiada.

3°) Que esta Corte dio vista al Ministerio Público Fiscal y de la Defensa y la Procuradora Fiscal y la Defensora General de la Nación emitieron, oportunamente, los respectivos dictámenes.

4°) Que los agravios de la recurrente relacionados con el alcance que corresponde asignar a los artículos 22, 29 y 62 de la ley 25.871 encuentran adecuada respuesta en lo decidido por esta Corte en Fallos: 345:1086, a cuyas consideraciones corresponde remitir en razón de brevedad.

5°) Que los planteos relacionados con la errónea y arbitraria interpretación de la dispensa por reunificación familiar efectuada por el *a quo* y la supuesta vulneración del interés superior del niño resultan inadmisibles (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

6°) Que en cuanto a la alegada violación del principio de "no devolución" consagrado tanto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967, como en la ley 26.165, el recurso extraordinario resulta formalmente admisible por cuanto en el caso se ha puesto en tela de juicio la interpretación de normas de naturaleza federal y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que en ella fundó el apelante (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48).

Por otra parte, es preciso resaltar que, al encontrarse en discusión el alcance que cabe asignar a normas de derecho federal, la Corte no se

encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o de la cámara, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 311:2553; 314:529; 316:27; 321:861, entre muchos otros).

7°) Que de acuerdo con el artículo 4° de la ley 26.165 “*el término refugiado se aplicará a toda persona que:*

a) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.

b) Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Por su parte, en el inciso b del artículo 25 de la mencionada norma se establece que corresponde a la Comisión Nacional para los Refugiados resolver, en primera instancia, sobre reconocimiento y la cesación de la condición de refugiado.

En consecuencia, resulta evidente que, al examinar el mérito de la solicitud de refugio que la migrante efectuó ante la mencionada Comisión, la cámara excedió su ámbito de competencia, avanzando sobre aquellas de la autoridad a la que el legislador designó para expedirse, en primer término, sobre la materia.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

8º) Que, ello aclarado, es preciso destacar que el artículo 2º de la ley 26.165 dispone que *“La protección de los refugiados en la República Argentina se realizará con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio pro homine. Conforme al carácter declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de refugiado, tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento”*.

Por su parte, en el artículo 7º de esa norma se establece que *“Ningún refugiado, entendiéndose como incluido en este término al solicitante de asilo cuyo procedimiento de determinación de la condición de refugiado esté todavía pendiente de resolución firme, podrá ser expulsado, devuelto o extraditado a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro su derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, incluido el derecho a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”*.

Finalmente, el artículo 8º de la citada ley dispone que *“La expulsión de un refugiado no puede resolverse sino de manera excepcional, cuando razones graves de seguridad nacional o de orden público lo justifiquen. Esta medida deberá adoptarse conforme a los procedimientos legales vigentes, ser razonable y proporcionada asegurando un balance adecuado entre los derechos afectados por la medida y el interés de la sociedad”*.

9º) Que de la lectura de las normas reseñadas resulta evidente que la protección que establece la ley 26.165 se extiende no solo a quien obtuvo el reconocimiento de la condición de refugiado, sino también a quien tiene su

solicitud en trámite, como sucede con la aquí recurrente. También de esos preceptos surge con toda claridad que en virtud del principio de “no devolución”, la Dirección Nacional de Migraciones no podrá disponer la expulsión de la migrante en virtud del acto administrativo que se cuestiona en esta causa hasta tanto se encuentre firme la resolución denegatoria de la solicitud de refugio que efectuara.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal y habiendo tomado intervención la señora Defensora General de la Nación, se hace lugar a la queja, se declara parcialmente admisible el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada –con el alcance indicado en los considerandos 8° y 9°- y se hace saber a la Dirección Nacional de Migraciones que no podrá ejecutar el acto administrativo aquí cuestionado hasta tanto se encuentre firme la resolución denegatoria de la solicitud de refugio que efectuara. Costas por su orden (artículo 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

VOTO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando que:

1°) Adhiero a la reseña de los antecedentes del caso que realizan mis colegas en los considerandos 1° a 3° del voto precedente, que doy por reproducida a fin de evitar reiteraciones. También comparto la solución a la que arriban respecto de las cuestiones debatidas en autos por las razones que detallo a continuación.

2°) El agravio de la recurrente referido a que adquirió el carácter de residente por el mero hecho de ser progenitora de ciudadanas argentinas y que, por lo tanto, su situación debe ser juzgada de acuerdo con el artículo 62 de la ley 25.871, encuentra adecuada respuesta en el precedente “Funez López” (Fallos: 345:1086), a cuyos fundamentos me remito por razones de brevedad.

3°) En cuanto a los planteos de la recurrente referidos a la dispensa por reunificación familiar y a la vulneración del principio de interés superior del niño, que se fundan en el hecho de que es madre de tres niñas menores de edad nacidas en el país, es importante mencionar que el referido vínculo familiar puede ser invocado ante la autoridad migratoria en la oportunidad procesal prevista en el artículo 70 de la ley 25.871. Esta norma dispone que, producida la retención a los efectos de cumplir con una orden de expulsión firme y consentida, si el ciudadano extranjero *“alegara ser padre, hijo o cónyuge de argentino nativo, siempre que el matrimonio se hubiese celebrado con anterioridad al hecho que motivara la resolución, la Dirección Nacional de Migraciones deberá suspender la expulsión y constatar la existencia del vínculo alegado en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas hábiles. Acreditado que fuera el vínculo el extranjero recuperará en forma inmediata su libertad y se*

habilitará respecto del mismo, un procedimiento sumario de regularización migratoria” (párrafo tercero, texto vigente de la norma, énfasis agregado).

Consecuentemente, los agravios que se refieren a la situación familiar de la actora resultan, por el momento, insustanciales (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

4°) Finalmente, comparto lo expresado por mis colegas en los considerandos 6° a 9° del voto que antecede en lo referido a la admisibilidad del recurso extraordinario de la actora y a la interpretación de la ley 26.165.

Sobre este punto me interesa destacar dos cuestiones. En primer lugar, la cámara incurrió en un exceso de jurisdicción al juzgar que la situación de la actora no encuadraba en lo dispuesto por el artículo 7° de la ley 26.165 pues de ese modo substituyó a la Comisión Nacional para los Refugiados en la competencia atribuida por el legislador (ver además lo expresado por la señora Procuradora Fiscal en los primeros cuatro párrafos del apartado V de su dictamen). Y, en segundo lugar, la citada normativa federal impide a la autoridad migratoria llevar adelante la expulsión de la actora mientras no exista una resolución firme respecto de su solicitud de refugio.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado en lo pertinente por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara parcialmente admisible el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada con los alcances indicados y se hace saber a la Dirección Nacional de Migraciones que no podrá adoptar ningún temperamento respecto de la situación de la migrante hasta tanto no exista resolución firme sobre su solicitud de refugio. Costas por su orden (artículo 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

1°) Que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, confirmó la sentencia de primera instancia que rechazó el recurso judicial interpuesto por L. M. R., de nacionalidad filipina, contra las disposiciones SDX 35825/10 y 1653/11 mediante las cuales se había declarado irregular su permanencia, ordenado su expulsión del territorio nacional y prohibido su reingreso con carácter permanente.

Para decidir de esa forma descartó la aplicación de lo dispuesto en los artículos 22 y 62, inciso b, de la ley migratoria invocada por la actora en su carácter de progenitora de tres hijas menores de edad, de nacionalidad argentina. En razón de ello, consideró que la extranjera no revestía el carácter de residente permanente. Por otra parte, afirmó que el agravio relativo a la dispensa por reunificación familiar tampoco podía prosperar. Al respecto, resaltó el carácter discrecional de dicha facultad otorgada a la Dirección Nacional de Migraciones y la limitación que de ello se deriva, en función de la cual expresó que *“no cabe a los magistrados otorgar, per se y en esta instancia, la dispensa analizada, sino que sólo les compete revisar el acto referente a la misma que haya dictado la Administración”*; bajo tales parámetros y en los términos de la pretensión articulada en autos, consideró que el actuar de la administración en la causa resultaba ajustado a derecho.

En relación al planteo fundado en la petición de refugio –que la recurrente informó como realizada con posterioridad al dictado de la sentencia de primera instancia– y la consiguiente solicitud de suspensión de la orden de expulsión, advirtió ante todo que, el hecho de que la cuestión no hubiera sido

sometida a la decisión del juez de instancia anterior bastaba para declarar su inadmisibilidad y que, además, la solicitud del estatuto de refugiado no podía implicar una forma de regularizar la situación migratoria. Ello sentado, la cámara sostuvo que en la presentación de fs. 176/176 vta. *“no se hace mención de los argumentos y circunstancias concretas en que se apoyaría la petición de refugio; y de los hechos consignados en la presente causa, en principio tampoco se ha invocado que estén en juego razones que involucren motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, susceptibles de generar en la peticionaria un temor fundado de persecución, como tampoco de un supuesto de concreta y puntual amenaza de su vida, seguridad o libertad por la violencia generalizada, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en la República de las Filipinas. En cambio, referían, pura y exclusivamente, a la comisión de un delito ...”*, razón por la cual concluyó en que, en autos, no se había verificado ni demostrado verosímelmente la certeza y actualidad del riesgo invocado y, por lo tanto, no correspondía hacer lugar a la suspensión de la expulsión solicitada.

2º) Que contra esa decisión la migrante interpuso el recurso extraordinario federal cuya denegación dio origen a la presente queja.

En sustancial síntesis afirma que su situación debió encuadrarse en los artículos 22 y 62, inciso b, de la ley migratoria; califica de errónea y arbitraria la interpretación de la dispensa por reunificación familiar efectuada por la cámara y sostiene que en el caso se encuentra vulnerado el interés superior del niño.

Por otra parte señala que el *a quo* desconoció la vigencia del principio de “no devolución”, contemplado en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en los artículos 2º y 7º de la ley



Corte Suprema de Justicia de la Nación

26165, conforme el cual, en su criterio, corresponde suspender la ejecución de la orden de expulsión migratoria hasta tanto se resuelva su petición de refugio efectuada ante la Comisión Nacional para los Refugiados. Agrega que la cámara incurrió en exceso de jurisdicción al afirmar que no corresponde reconocerle la condición de refugiada.

3°) Que esta Corte dio vista al Ministerio Público Fiscal y de la Defensa y la Procuradora Fiscal y la Defensora General de la Nación emitieron, oportunamente, los respectivos dictámenes.

4°) Que los agravios de la recurrente relacionados con el alcance que corresponde asignar a los artículos 22, 29 y 62 de la ley 25.871 encuentran adecuada respuesta en lo decidido por esta Corte en Fallos: 345:1086, a cuyas consideraciones corresponde remitir en razón de brevedad.

5°) Que los planteos relacionados con la errónea y arbitraria interpretación de la dispensa por reunificación familiar efectuada por el *a quo* y la supuesta vulneración del interés superior del niño resultan inadmisibles (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Que *"...cabe poner de relieve -a fin de evitar interpretaciones erróneas acerca del alcance de los fallos de la Corte Suprema- que la desestimación de un recurso extraordinario mediante la aplicación de dicha norma no importa confirmar ni afirmar la justicia o el acierto de la decisión recurrida..."* (conf. causa "Vidal", Fallos: 344:3156, suscripta por los jueces Rosatti, Maqueda, Highton de Nolasco y Lorenzetti).

6°) Que en cuanto a la alegada violación del principio de "no devolución" consagrado tanto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967, como en la ley 26.165, el recurso extraordinario resulta formalmente admisible por cuanto en el caso se ha puesto

en tela de juicio la interpretación de normas de naturaleza federal y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que en ella fundó el apelante (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48).

Por otra parte, es preciso resaltar que, al encontrarse en discusión el alcance que cabe asignar a normas de derecho federal, la Corte no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o de la cámara, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 311:2553; 314:529; 316:27; 321:861, entre muchos otros).

7°) Que de acuerdo con el artículo 4° de la ley 26.165 “*el término refugiado se aplicará a toda persona que:*

a) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.

b) Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Por su parte, en el inciso b del artículo 25 de la mencionada norma se establece que corresponde a la Comisión Nacional para los Refugiados resolver, en primera instancia, sobre reconocimiento y la cesación de la condición de refugiado.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En consecuencia, resulta evidente que, al examinar el mérito de la solicitud de refugio que la migrante efectuó ante la mencionada Comisión, la cámara excedió su ámbito de competencia, avanzando sobre aquellas de la autoridad a la que el legislador designó para expedirse, en primer término, sobre la materia.

8°) Que, ello aclarado, es preciso destacar que el artículo 2° de la ley 26.165 dispone que *“La protección de los refugiados en la República Argentina se realizará con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio pro homine. Conforme al carácter declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de refugiado, tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento”*.

Por su parte, en el artículo 7° de esa norma se establece que *“Ningún refugiado, entendiéndose como incluido en este término al solicitante de asilo cuyo procedimiento de determinación de la condición de refugiado esté todavía pendiente de resolución firme, podrá ser expulsado, devuelto o extraditado a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro su derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, incluido el derecho a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”*.

Finalmente, el artículo 8° de la citada ley dispone que *“La expulsión de un refugiado no puede resolverse sino de manera excepcional, cuando razones graves de seguridad nacional o de orden público lo justifiquen. Esta medida deberá adoptarse conforme a los procedimientos legales vigentes,*

ser razonable y proporcionada asegurando un balance adecuado entre los derechos afectados por la medida y el interés de la sociedad”.

9º) Que de la lectura de las normas reseñadas resulta evidente que la protección que establece la ley 26.165 se extiende no solo a quien obtuvo el reconocimiento de la condición de refugiado, sino también a quien tiene su solicitud en trámite, como sucede con la aquí recurrente. También de esos preceptos surge con toda claridad que en virtud del principio de “no devolución”, la Dirección Nacional de Migraciones no podrá disponer la expulsión de la migrante en virtud del acto administrativo aquí cuestionado hasta cuando se encuentre firme la resolución denegatoria de la solicitud de refugio que efectuara.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal y habiendo tomado intervención la señora Defensora General de la Nación, se hace lugar a la queja, se declara parcialmente admisible el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada –con el alcance indicado en los considerandos 8º y 9º- y se hace saber a la Dirección Nacional de Migraciones que no podrá ejecutar el acto administrativo aquí cuestionado hasta tanto se encuentre firme la resolución denegatoria de la solicitud de refugio que efectuara. Costas por su orden (artículo 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.



CAF 36321/2015/2/RH1

M. R., L. c/ EN – M Interior y T - DNM
s/ recurso directo DNM.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por **L. M. R., parte actora**, representada por el **Dr. César Augusto Balaguer, cotitular de la Comisión del Migrante de la Defensoría General de la Nación**.

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

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal n° 6**.