



**República Argentina Poder Ejecutivo Nacional**  
2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional

### **Resolución**

**Número:**

Buenos Aires,

**Referencia:** EXP S04:0029662/2016 - INSTRUCCIÓN EXILIOS

---

VISTO el Expediente N° S04:0029662/2016 del registro de este Ministerio, las Leyes Nos. 24.043, 24.411, 25.192, 25.914, 26.564 y 26.913, y la Resolución S.D.H. y P.C. N° 1 del 29 de enero de 2016, y

**CONSIDERANDO:**

Que por la Resolución S.D.H. y P.C. N° 1/16 se viene realizando un relevamiento respecto al estado y diagnóstico del trámite de los expedientes en materia de Leyes Reparatorias, con especial enfoque en las complejidades y efectos que el vacío legislativo sobre “exilio forzado” ha determinado con relación a la aplicación analógica de la Ley N° 24.043 y sus modificatorias.

Que en la citada Resolución se expuso la situación de emergencia presentada por la UNIDAD AD HOC, creada mediante la Resolución S.D.H. N° 4 del 24 de enero de 2005 en el ámbito de la Coordinación de la Ley N° 24.043, sosteniendo que “...*resulta necesario reforzar el accionar de la citada Unidad a través de la unificación de criterios de interpretación conforme las directrices pretorianas que al respecto viene desarrollando nuestro más Alto Tribunal, la doctrina de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN como así también la experiencia recogida en la tramitación de las leyes reparatorias*”.

Que el estado descripto resulta corroborado en el informe producido con fecha 4 de mayo de 2016 por la DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE POLÍTICAS REPARATORIAS dependiente de la mencionada Secretaría, donde además se da cuenta de la existencia de la tramitación de TRES MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS (3982) y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS (3336) expedientes correspondientes a las reparaciones previstas por las Leyes Nros. 24.043 y 26.564, respectivamente.

Que el temperamento asumido por esta Administración en los términos transcritos en el primer considerando, reconocía un universo aproximado de CINCO MIL OCHOCIENTOS (5800) expedientes administrativos en trámite por “exilio forzado” y consiguientemente, su proyectada resonancia en sede judicial; provocándose la tensión del debate -linealmente-, en la pugna entre la falta de legislación en materia de exilio forzado y los alcances de la aplicación analógica de la Ley N° 24.043.

Que a consecuencia del vacío legislativo en la materia, se fue evolucionando a través de diversas perspectivas y alcances, en la aplicación analógica de la Ley N° 24.043 al referido Colectivo. En ese itinerario, las interpretaciones y decisiones elaboradas por los operadores de las instancias administrativas y judiciales que intervinieran en la vastedad de la casuística presentada, permitió la construcción de un régimen pretoriano que -en la generalidad de su trazo- puede traducirse en el siguiente postulado: a los fines de la ley, la detención es equiparable al ostracismo, en tanto debe computarse el lapso transcurrido en el exilio por aquellas personas perseguidas ilegalmente "Yofre de Vaca Narvaja, Susana c/ M° del Interior -

resol. M.J.D.H. 221/00 (expte. 443.459/98)".

Que en dichos autos, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ha hecho aplicación analógica de los preceptos legales destinados a fundar en ellos, el acogimiento favorable a extender la reparación a los casos de exilio, salvando así la falta de inclusión expresa de este supuesto en el texto de la Ley N° 24.043.

Que ante ese escenario, y con el devenir de los años, la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN ha variado su postura en esta materia en sentidos divergentes, remitiendo su última doctrina en esta temática al caso "Pujadas". En dicho caso, conforme surge del Dictamen PTN N° 268 del 18 de diciembre de 2014, el Alto Organismo Asesor -al tratar en general aquellas situaciones de "exilio forzado" determinadas por motivos de persecución política-, analizó DOS (2) pronunciamientos emanados de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN y sobre esa base expuso las razones que impedirían dirimir, ante la ausencia de un texto legal expreso, qué casos están alcanzados por la construcción pretoriana de nuestro Máximo Tribunal de Justicia y cuáles otros no lo están. Frente a la imposibilidad expuesta, concluyó que tales cuestiones debían transitar la etapa necesaria de debate y prueba que provee un proceso judicial de conocimiento completo, que culmine con un fallo dictado en consecuencia.

Que no obstante ello, en dicho caso testigo utilizado por el Máximo Órgano Asesor para sentar su doctrina vigente en la materia, la Sala I de la CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, en la causa N° 56.578/15, caratulada "Pujadas, Víctor c/ Ministerio de Justicia y DDHH s/ recurso directo de organismo externo", resolvió recientemente hacer lugar al recurso directo interpuesto por el señor Víctor Pujadas (contra la Resolución MJyDH N° 1476/15 que le había denegado el beneficio), remitiéndose el Tribunal al precedente "Yofre de Vaca Narvaja" ya mencionado, sin haberse atravesado etapa de "debate y prueba", como propiciara la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN.

Que este Ministerio se ha venido ajustando al mencionado criterio plasmado en el caso "Pujadas", sin haberse logrado en sede judicial, el correlato esperado por el Máximo Organismo Asesor.

Que en efecto, y conforme se desprende del informe producido por la DIRECCIÓN DE GESTIÓN JUDICIAL dependiente de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de este Ministerio, las denegatorias administrativas resueltas con base a la citada doctrina, recibieron por réplica contundente del escenario judicial -a través de un mayoritario número de sentencias-, la negación a la habilitación de prueba y debate propugnada por el Dictamen PTN N° 268/14 y a la vez, la reiterada aplicación analógica, de reconocer al exilio forzado en los términos de la Ley N° 24.043.

Que esa praxis judicial se ha mantenido invariable al igual que la consecuente generación del incremento de los costos y costas impuestas al ESTADO NACIONAL, al resultar perdidoso en su postura.

Que según el citado informe, en materia de procesos judiciales por exilio forzoso, desde el año 2013 a la fecha se han dictado TRESCIENTOS CINCUENTA (350) sentencias adversas al ESTADO NACIONAL, contra un total de CINCUENTA Y TRES (53) favorables a la Administración.

Que queda verificada así, una clara doctrina judicial en el sentido de la admisión del régimen reparatorio plasmado en la Ley N° 24.043 y sus modificatorias, en los casos de exilio forzoso debidamente probados y precedidos por situaciones de detención ilegal y/o persecución que hubieran generado en los involucrados, un temor fundado a experimentar un grave riesgo en sus vidas, integridad física y/o libertad personal. Cabe agregar que los aludidos fallos favorables, se debieron únicamente a que los reclamantes no lograron probar tales circunstancias, siendo interpretada su partida del país como un autoexilio voluntario.

Que en este sentido, razones de interés público y debida diligencia impiden que se tolere y mantenga la inercia que presenta el contexto descripto, imponiendo en esta Administración la urgente asunción de sanear la ineficiencia que se revela en el dispendio procedimental aplicado al tratamiento de los reclamos por exilio forzado.

Que en consecuencia, resulta necesario apartarse de la referida doctrina “Pujadas” de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN, y hacer operativa la aprehensión y aplicación de los lineamientos de la doctrina pretoriana antes citada en el caso “Yofre”, elaborada por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, en punto al tratamiento y aplicación analógica de la Ley N° 24.043 a las reclamaciones reparatorias por “exilio forzado”.

Que la doctrina de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN no es obligatoria para este Ministerio, ante el carácter de Autoridad de Aplicación que surge de la ley antes citada (Dictámenes 250:261, 253:289 y 259:18). También el Alto Organismo Asesor ha señalado que resulta conveniente que la Administración atienda en sus decisiones el contenido de los pronunciamientos emanados del Poder Judicial, en particular, aquellos dictados por el máximo Tribunal, siempre que se trate de una jurisprudencia coetánea y exista una identidad sustancial entre las cuestiones en juego (Dictámenes 252:312).

Que la citada aplicación analógica debe integrarse, comprendiendo las diferencias respecto de la afectación de derechos entre los exiliados y los efectivamente detenidos y aún de aquellos que sufrieron libertad vigilada, debiendo ser necesariamente ponderadas en la diversidad de sus sustancialidades, a la hora de fijar el monto de las reparaciones a conceder.

Que en ese sentido, debe recalarse en el principio constitucional de igualdad, consagrado en el artículo 16 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, que exige necesariamente acreditar que las realidades a comparar exhiban características similares.

Que consecuentemente, el otorgamiento de la indemnización por el período pasado en el llamado exilio, deberá necesariamente respetar la índole de los perjuicios sufridos por sus protagonistas, respecto de los que debieron soportar aquellos sometidos a una detención efectiva o libertad vigilada por parte de las fuerzas de la represión.

Que por lo expuesto, y en congruencia con esta política orientada en la búsqueda del interés público y eficiencia en la gestión, este Ministerio habrá de apartarse, dejando sin efecto la mecánica y directa aplicación del quantum indemnizatorio previsto por el artículo 4°, primer párrafo, de la Ley N° 24.043 y sus modificatorias, para los supuestos de “exilio forzado”; por cuanto la metodología de cálculo indemnizatorio así practicado, desatiende completar la actividad analógica que la cuestión requiere, conllevando resultados que consagran la violación de los principios de igualdad y razonabilidad que deben presidir la actividad reparatoria.

Que reconocer una indemnización completa por cada día pasado en el exterior, excede la finalidad indemnizatoria tenida en miras por el legislador, consagrándose una especie de gracia o liberalidad por parte del Estado, incompatible con los principios que rigen la administración del presupuesto nacional y la sustentabilidad armónica que debe asegurarse de las restantes políticas de estado.

Que lo concluido se colige, entre otras, de los siguientes parámetros de razonabilidad: i) el exilio exhibe una limitación aminorada de la Libertad, frente al menoscabo más radical sufrido por aquella, que se representa en la detención ilegal efectiva, ii) el exilio ha sido la “consecuencia” disvaliosa de los delitos de lesa humanidad como es el caso de la detención ilegal efectiva, y su entidad debe evaluarse en la dimensión de la naturaleza jurídica de “lo accesorio”, manteniendo por definición, notas nítidamente disminuidas respecto a la entidad “del principal” que en el caso, se encuentra representado por los delitos de Lesa Humanidad, que fueran su causa, y iii) el exilio participa en relación a la vulneración que ocasiona al derecho a la libertad -en su graduación-, al nivel o rango siguiente, al estado de disminución de las libertades que experimentaron los habitantes de la República, que habiendo estado detenidos o no, continuaron residiendo en el país hasta el 10 de diciembre de 1983 bajo las condiciones de excepción, derivadas del estado de sitio.

Que como colofón de los criterios puntualizados y su razonabilidad para concluir en la equidad del

porcentual de aplicación que se fija analógicamente por cada día de “exilio forzado”;deberá atenderse a la integralidad y armonía que debe presidir la constelación de indemnizaciones establecidas por las distintas leyes reparatorias.

Que en esa tarea, especial relevancia adquieren los fundamentos que sostuvieran la sanción de la Ley N° 26.913, cuyo objetivo fue el de reconocer el derecho básico a trabajar, del que se desprenden los derechos previsionales interrumpidos -en el caso- para aquellas personas que en los años de la dictadura militar fueron obligadas a exiliarse. Es decir, compensar la interrupción de la vida laboral que también afectó el trámite normal de los aportes patronales y jubilatorios.

Que el valor indemnizatorio que por esta Resolución se establece por cada día de “exilio forzado” converge, se integra y se consolida en su equidad, con la pensión del régimen reparatorio previsto por la Ley N° 26.913; especialmente valorado desde sus características de permanente, periódico y representativo de importes aproximados al doble de una jubilación ordinaria mínima.

Que lo expuesto impone a este Ministerio-en calidad de autoridad de aplicación de la Ley N° 24.043- la asunción perentoria del ejercicio de las facultades que le confiere la materia, consistentes en practicar la labor de “integración” que deviene la aplicación analógica de la Ley N° 24.043 y sus modificatorias, a los reclamos indemnizatorios por “exilio forzado”.

Que en este sentido, la labor de integración -desde el ámbito administrativo- que se manifiesta en la presente resolución, tiene por alcance establecer los lineamientos fundantes para justipreciar y fijar el beneficio o indemnización que por cada día de “exilio forzado”, corresponderá reconocer y computar congruentemente, por aplicación analógica de la citada norma.

Que nuestro Alto Tribunal de Justicia ha circunscripto su labor analógica a suplir el vacío legal de la Ley N° 24.043 y sus modificatorias ante la ausencia en su literalidad de las situaciones por “exilio forzado” y por ende, se limitó a establecer los plazos alcanzados por esta clase de reclamos reparatorios. Empero, las tareas de integración analógica en el “quantum” que corresponde asignar a cada día de “exilio forzado”, importa de una actividad inherente a la esfera de atribuciones que -como Autoridad de Aplicación-, la ley expresamente le confirió en su ejercicio, a este Ministerio.

Que en virtud de los fundamentos y facultades invocadas, este Ministerio ha de fijar el valor del beneficio por cada día de “exilio forzado” en el porcentual del VEINTICINCO POR CIENTO (25%), aplicado sobre el valor que alcanza el beneficio por día, de acuerdo a las bases establecidas en el artículo 4°, primer párrafo, de la Ley N° 24.043 y sus modificatorias.

Que adicionalmente, del relevamiento efectuado por la DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE POLÍTICAS REPARATORIAS de la SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS Y PLURALISMO CULTURAL y la SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN de este Ministerio, se tiene que los beneficios por detención ilegal efectiva y por exilios forzosos, otorgados durante el período 2013 al mes de mayo de 2016 por esta cartera, conforme la Ley N° 24.043 y sus modificatorias, y su interpretación pretoriana, permiten observar que: i) en el citado lapso, se han pagado un total de DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CIENTO CATORCE (237.114) días por motivos de detención ilegal, contra un total de OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS CUATRO (865.204) días por exilio; ii) dichos pagos implicaron, tomando como referencia el valor diario al 31 de mayo de 2016 para tales reparaciones (PESOS SETECIENTOS SESENTA CON CUARENTA CENTAVOS (\$ 760,40)) una suma de PESOS CIENTO OCHENTA MILLONES TRESCIENTOS UN MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO (\$180.301.485) en concepto de detenciones, mientras que por razones de exilio forzoso se abonó la suma de PESOS SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS UN MIL CIENTO VEINTIUNO (\$ 657.901.121); iii) estas cifras reflejan que, desde el 2013 a la fecha, los días reconocidos y en consecuencia- los montos erogados por el ESTADO NACIONAL en concepto de exilio forzoso han sido un TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO POR CIENTO (365%) mayor al reconocido y erogado por razones de detenciones ilegales en el marco de la Ley N° 24.043 y sus modificatorias, proporción que se ha

venido incrementando a lo largo de dichos años.

Que tales cifras demuestran la desproporción presupuestaria que se generó al aplicar en forma mecánica y directa el “quantum” indemnizatorio previsto por el artículo 4º, 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.

Que por otro lado,-por vía de hipótesis- de hacerse una proyección de la totalidad de los expedientes en trámite por exilio forzado, bajo los criterios de liquidación al 31 de mayo de 2016, demandarían como mínimo el pago de la suma de PESOS NUEVE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES OCHO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO (\$ 9.495.008.344).

Que ello conduciría a que adquieran relevancia los criterios de razonabilidad invocados si se los analiza en el marco de la Ley N° 27.198 por medio de la cual se aprobó el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016, y se los aprecia -a modo comparativo- con la planilla Anexa al artículo 47 de la citada norma, que previó como importe máximo un total de PESOS MIL DOSCIENTOS MILLONES (\$ 1.200.000.000), en colocación de bonos de consolidación para atender los beneficios de las Leyes Nros. 24.411 (desaparecidos / fallecidos); 24.043 (detenidos); 25.192 (represión del levantamiento cívico militar 1956); 26.690 (Embajada de Israel) y 27.139 (A.M.I.A.).

Que en este sentido, de continuarse con los criterios actuales para la liquidación de los exilios forzosos, y en el supuesto de resolver todo este colectivo en el corriente año, implicaría la necesidad de excederse en un SETECIENTOS NOVENTA Y UN POR CIENTO (791%) más de lo previsto por los legisladores a la hora de prever el gasto (en bonos) de las CINCO (5) leyes reparatorias, mencionadas en el anterior considerando, exteriorizando un impacto económico en desvío, que tornaría imposible afrontarlo.

Que por último, cabe agregar que omitir o desentenderse de las implicancias de la ponderación sobre la diversa sustancialidad que advierten los casos de exilio forzado y de detención ilegal efectiva, sin practicar la labor de integración explicitada a lo largo de la presente; es en términos económicos, sostener que este Ministerio y los restantes poderes del Estado involucrados en la materia, se desentiendan del interés público comprometido ante el directo y superlativo impacto negativo que sobre el erario público representa aproximadamente la suma de PESOS SIETE MIL CIENTO VEINTICINCO MILLONES (\$ 7.125.000.000).

Que la presente resolución cumple en sus términos y alcances con el restablecimiento y preservación del interés público que resultara afectado a consecuencia de la omisión del ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 8º de la Ley N° 24.043 y sus modificatorias a este Ministerio y al propio tiempo, detiene el impacto económico que llevaría a precarizar la sustentabilidad de la política de estado sobre derechos humanos, y permite el sostenimiento de las restantes leyes reparatorias, Programas en materia de lucha contra la violencia de género, sexual, trata de personas, y otros programas protectorios afines.

Que resulta oportuno mencionar que han tramitado por ante el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN distintos proyectos de Ley tendientes a regular esta materia (entre los cuales se puede destacar aquellos registrados bajo Expedientes Nros. S-4526/04 y N° 1747-D-2009), sin que a la fecha hayan sido sancionados ninguno de ellos.

Que la SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS Y PLURALISMO CULTURAL y la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de este Ministerio han tomado la intervención que les compete.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 8º de la Ley N° 24.043 y sus modificatorias, en concordancia con el artículo 22 de la Ley de Ministerios (t.o. 1992) y sus modificaciones.

Por ello,

EL MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Instrúyase a las áreas competentes de este Ministerio que intervienen en la tramitación de las solicitudes de otorgamiento del beneficio reglado por Ley N° 24.043 y sus modificatorias, invocando situaciones de “exilio forzado”, a ajustarse a las siguientes pautas:

- a. Se elevarán al suscripto proyectos de resoluciones que propicien otorgar el referido beneficio, sólo en los supuestos en los que se haya acreditado -con el debido respaldo probatorio- la existencia de situaciones de exilio que guarden analogía sustancial con la doctrina establecida por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN en el caso “Yofre de Vaca Narvaja” (Fallos: 327:4241), así como el correspondiente período indemnizable.
- b. 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.
- c. Se elevarán al suscripto proyectos denegatorios del respectivo beneficio, cuando no concurren los extremos fijados en el inciso a) del presente artículo.

Las áreas competentes deberán reformular los proyectos de resoluciones en trámite, a fin de readecuarlos a las pautas precedentes.

ARTÍCULO 2°.- Instrúyase a la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de este Ministerio a recabar la intervención de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN para que dictamine sobre la aplicación de los términos del artículo 1° de la presente Resolución, con relación a aquellos trámites que se encuentren sujetos a los distintos estadios de judicialización, y respecto de los que se hubieren dictado actos administrativos reconociendo el beneficio en cumplimiento de fallos emitidos previamente.

ARTÍCULO 3°.- Regístrese, comuníquese y archívese.