

“Ávila, Felix E. v. Ministerio de Justicia y Derechos”, sentencia de fecha 26/3/2009

Voces: Presupuestos. Denegación. Silencio de la administración. Recurso directo. Aplicabilidad

DICTAMEN DE LA PROCURADORA FISCAL:

I.- Félix E. Ávila (fs. 104/110) -transcurridos 11 meses desde que presentó un pedido de "urgente despacho"- dedujo el recurso de apelación en los términos del art. 31 Ver Texto , ley 24043, porque estimó configurada la denegación tácita por falta de pronunciamiento de la Administración respecto de su solicitud para que se le otorgue el beneficio previsto en la esa ley, por el lapso durante el cual estuvo exiliado en Francia.

II.- A fs. 148/149, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (sala 1ª) rechazó el recurso interpuesto.

Para así resolver, observó -en primer lugar- que en autos no se dictó resolución ministerial alguna respecto de la petición formulada por el actor.

Destacó luego, la sustancial diferencia existente entre la demanda o acción contencioso administrativa y el recurso directo, que en la especie y por principio sólo está establecido para los actos administrativos que expresamente denieguen en forma total o parcial el beneficio solicitado, "...el que, al estar dentro de un régimen de excepción, impide extender su aplicación a otras causales (vgr. art. 10 Ver Texto , Ley de Procedimientos Administrativos)...".

Señaló finalmente que, ante la inexistencia de resolución por parte de la autoridad de aplicación, no era posible habilitar la instancia en el sub lite.

III.- Disconforme, el actor interpuso el recurso extraordinario de fs. 183/192, que -denegado por el a quo (fs. 202/203)- dio lugar a esta presentación directa, que trae el asunto a conocimiento de V. E.

IV.- Según estimo, dicho recurso es formalmente admisible, toda vez que, si bien la sentencia que tiene por no habilitada la instancia judicial por medio del recurso directo deducido no reviste el carácter de sentencia definitiva en los términos del art. 14 Ver Texto , ley 48, ello no resulta óbice para invalidar lo resuelto cuando el tribunal ha incurrido en un injustificado rigor formal que redundaría en menoscabo del derecho de defensa en juicio y genera un dispendio inútil de actividad jurisdiccional incompatible con un adecuado servicio de justicia (doctrina de Fallos 307:282 Ver Texto).

V.- En efecto, contrariamente a lo sostenido por la Cámara, tengo para mí en primer lugar, que nada impide la aplicación de ciertos institutos previstos en la Ley de Procedimientos Administrativos Ver Texto -en el sub examen el del "silencio de la Administración" del art. 10 Ver Texto , ley 19549- a un régimen de excepción como el que regula la ley 24043 Ver Texto , maxime si aquéllos al igual que éste resguardan la defensa de los intereses jurídicamente protegidos de los particulares y el cumplimiento por parte del poder público de su deber irrenunciable de velar por la intangibilidad del orden jurídico y de procurar su restablecimiento, cuando resulta vulnerado.

En segundo término, cabe poner de resalto que, a fs. 102/103 de este expediente, luce la nota ley 240443 n. 5237/2006, referencia: expte. M.J. y D.H. 145.339/2004, del 5/7/2006, en la que el "Coordinador Área Exilio" de la Secretaría de Derechos Humanos le hizo saber al actor que "...la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha devuelto las presentes actuaciones a esta área, quien había emitido su opinión favorable a la concesión del beneficio solicitado por el período en que debió exiliarse forzosamente del país, atento la postura adoptada por el procurador del Tesoro de la Nación mediante dictamen 146/2006, que resulta vinculante para la Administración Pública Nacional. Los lineamientos generales del pronunciamiento que han dado lugar a la negativa auspiciada por el servicio jurídico se basan en que no puede trasladarse la doctrina de la Corte Suprema de Justicia a casos distintos a los que constituyeron el objeto de esa decisión, atento que tal precedente no ha sido efectuado en términos generales o abstractos sino con respecto al caso concreto sometido a su evaluación...".

Si bien tal comunicación no constituye el acto administrativo denegatorio del beneficio impetrado, según opino, pone claramente en evidencia el criterio de la autoridad de aplicación sobre el tema -por lo demás, criterio reiteradamente expuesto en numerosas actuaciones en las que esta Procuración General tuvo oportunidad de dictaminar (conf. causas "Portugheis", "Aragón", "Carelli", "Cardillo", "Depaoli", "Cagni", "Aristizabal", "Armengol", "Cocco" y "Custo", entre muchas otras)- que, a mi entender, tornarían en un ritualismo inútil y en un dispendio de la actividad jurisdiccional la devolución del expediente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuando, además, lleva casi 4 años de trámite y transcurrieron 10 meses entre la solicitud de pronto despacho y la interposición del recurso directo de apelación.

VI.- En tales condiciones, opino que corresponde hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario deducido, dejar sin efecto el pronunciamiento apelado y devolver los autos al Tribunal de Origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo.- Buenos Aires, agosto 28 de 2008.- Laura M. Monti.

Buenos Aires, marzo 26 de 2009.

Considerando:

1) Que el actor solicitó a la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, en noviembre de 2004, el beneficio previsto en la ley 24043 Ver Texto por el lapso de su asilo político en Francia. Asimismo, en enero de 2006, requirió urgente despacho de su solicitud. Finalmente, al no obtener respuesta, presentó en noviembre de ese año, por ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, un recurso fundado en el art. 3 Ver Texto , ley cit., al considerar que el silencio de la administración importaba una denegación del reclamo en los términos del art. 10 Ver Texto , ley 19549. La sala 1ª de la mencionada Cámara, a su turno, no habilitó la instancia con base en que, por estar en juego un "recurso directo", se requería la existencia de un acto administrativo que expresamente denegara, total o parcialmente, el beneficio, siendo inaplicable el supuesto del citado art. 10 Ver Texto .

Contra ello, el interesado dedujo el recurso extraordinario cuya denegación motiva esta queja.

2) Que atento a la índole de la materia en debate y a los perjuicios que podría acarrear para el recurrente la demora sine die de la demandada en decidir las cuestiones planteadas, cabe asignar a la resolución de la Cámara el carácter de sentencia definitiva a los fines del art. 14 Ver Texto , ley 48 (doctrina de Fallos 324:1405 Ver Texto y sus citas). Asimismo, el recurso extraordinario pone en la liza los alcances de una norma federal (Fallos 329:4570 Ver Texto) y reúne los restantes recaudos de admisibilidad.

3) Que, en cuanto al fondo del asunto, cabe advertir, como incluso lo hace la propia demandada, que por la vía del recordado art. 3 Ver Texto , ley 24043 "el legislador ha querido evitar a los eventuales interesados el tránsito por los prolongados trámites inherentes a los procesos ordinarios, para el cuestionamiento de los actos denegatorios del beneficio (fs. 20). Más todavía, el precepto, incluso en lo que atañe al desarrollo del trámite administrativo, exige una "forma sumarísima".

Luego, aun admitiendo, a modo de hipótesis, la defensa que seguidamente agrega a lo transcripto la mencionada parte, en cuanto a que dicho recurso, por su especificidad, "debe ser objeto de una interpretación estricta" (ídem), tal criterio no podría llevar a la solución que aquélla pretende, acogida por el a quo. En efecto, resulta inaceptable que sea el propio órgano administrativo a quien la ley confía, en primer lugar, la atribución de decidir (de forma sumarísima) sobre la petición formulada, quien, mediante una prolongada demora en la observancia de su cometido -en el caso, 2 años a noviembre de 2006- termine produciendo nada menos que lo que el legislador, con toda evidencia, quiso evitar. En consecuencia, frente a supuestos como el sub examine, la aplicación del art. 10 Ver Texto , ley 19549 a los fines del recurso del citado art. 3 Ver Texto , antes que una desnaturalización del procedimiento aplicable, resulta un medio adecuado y coadyuvante, cuando no ejemplar, para el cumplido logro de los propósitos perseguidos por las normas sustanciales que rigen la controversia.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por la procuradora fiscal, se hace lugar a la queja y al recurso extraordinario, y se revoca la sentencia apelada en cuanto fue materia del agravio examinado, con costas, de manera que la causa deberá ser devuelta a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente.

Hágase saber, acumúlese la queja al principal, reintégrese el depósito y, oportunamente, remítase.- Ricardo L. Lorenzetti.- Elena I. Highton de Nolasco.- Carlos S. Fayt.- Enrique S. Petracchi.- Juan C. Maqueda.- E. Raul Zaffaroni.