



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

18686/2024

BERTULAZZI, LEONARDO c/ EN - VICEJEFATURA DE GABINETE DEL INTERIOR - CONATE (EX. 227194/02 - RESOL. 320/24) s/RECURSO DIRECTO DE ORGANISMO EXTERNO

Buenos Aires, fecha de firma digital.-

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

El Juez de Cámara, Dr. Guillermo F. Treacy dijo:

I.- Que a fojas 5/66 el señor Leonardo Bertulazzi interpone recurso directo contra la Disposición N° 294/2024 del Subsecretario del Interior de la Vicejefatura de Gabinete del Interior, confirmatoria de la Resolución N° 320/2024 mediante la cual la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) dispuso tener por cesada la condición de refugiado del recurrente.

El accionante, con el patrocinio de la Defensora Pública Coadyuvante, integrante de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación, efectúa una serie de planteos que se pueden resumir de la siguiente manera: (i) Plantea la inconstitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 924/2024 por considerarlo “repugnante al bloque de constitucionalidad federal (cfr. arts. 18, 20, 28, 75 inc. 22 , 99 inc. 3 , CN; art. 8.1, 8.2, 25.1, 22.7 y 22.8, CADH)”. En consecuencia, y con motivo de dicho planteo, solicita “la reconducción del sub examine bajo las reglas del proceso de conocimiento ordinario y se otorgue un plazo de 180 días para adecuar el escrito en los términos del artículo 330 del Código de rito”; (ii) Plantea la nulidad de la Disposición N° 294/2024, confirmatoria de la Resolución N° 320/2024, por errónea calificación de los hechos como aptos para cesar el estatuto de refugiado del señor Bertulazzi (cfr. arts. 11 y 49, Ley 26165 t.o. 2006 ; art. 7 incs. b, c y e y 14 inc. b, ap. ii y iii , Ley 19549); (iii) Plantea la nulidad de la Disposición 294/2024, confirmatoria de la Resolución N° 320/2024, por desviación de poder (cfr. art. 7 inc. f y 14 inc. b, ap. v , Ley 19549) y dolo (cfr. art. 14 inciso a, ap. ii , Ley 19549); (iv) Plantea la nulidad de la Disposición N° 294/2024, confirmatoria de la Resolución N°



320/2024, por falta de tratamiento del recurso jerárquico e intervención meramente testimonial de la Secretaría de Derechos Humanos (cfr. art. 32 y 50 t.o. 2006 y art. 7 inc. d y 14 inc. b, ap. iv , Ley 19549); (v) Solicita la excepción de la cesación por la existencia de razones imperiosas derivadas de una grave persecución anterior, la presencia de lazos familiares y sociales en la República Argentina y la imposibilidad de su sostenimiento en Italia (cfr. art. 11 in fine, Ley N° 26.165 t.o. 2006); (vi) Solicita y requiere que se produzca prueba informativa.

**II.-** Que mediante las presentaciones de fojas 114/115 y fojas 2611/2629 el Estado Nacional – Vicejefatura de Gabinete del Interior contesta el recurso interpuesto por el Sr. Bertulazzi. A los fundamentos allí vertidos, y por razones de brevedad, corresponde remitirse, sin perjuicio de la referencia que se haga a ellos oportunamente en este decisorio.

**III.-** Que a fojas 196 se encuentra agregado el dictamen del Fiscal General. En su intervención, dicho representante del Ministerio Público se remite a lo dictaminado en la causa N° 16288/2024 “Bertulazzi, Leonardo c/ Jefatura de Gabinete de la Nación - Vicejefatura de Onterior CONARE - EX 227194/02 y otro s/ Medida Cautelar (Autónoma)”.

**IV.-** Que para una mejor comprensión del caso, resulta pertinente reseñar algunos aspectos del expediente a fin de encuadrar adecuadamente las pretensiones en juego.

**IV.1.-** En primer lugar conviene reseñar las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa competente en esta materia relacionadas con la condición de refugiado del actor.

En tal sentido, el señor Leonardo Bertulazzi fue reconocido con el *status* de refugiado por una decisión adoptada por el entonces llamado Comité de Elegibilidad para los Refugiados con fecha 7 de octubre de 2004. Ello, de acuerdo con lo previsto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados aprobada en Ginebra en 1951 y su Protocolo de 1967 (Acta Resolutiva N° 320/2004). Dicho acto administrativo se basó en un análisis de las circunstancias de juzgamiento y condena del peticionario en su país de origen (Italia), la clase de delitos imputados, la pena impuesta y su régimen de ejecución.

Concretamente el Comité tuvo en consideración una serie de factores: a) que la persecución alegada se basaba en las





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

opiniones políticas del solicitante, causal prevista en la Convención de Ginebra de 1951; b) que la condena que le fue aplicada se basó en un juicio desarrollado en ausencia; por lo tanto, no se respetaron los estándares consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Europea sobre Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que no tuvo oportunidad de ser oído con todas las implicancias del debido proceso; c) las pruebas que incriminaban al actor se habrían basado en las declaraciones de arrepentidos, las cuales -según la doctrina de la Corte Europea de Derechos Humanos- “están abiertas a la manipulación y pueden ser hechas puramente con el objeto de obtener ventajas que la legislación italiana apoya para los *pentiti*, o para venganza personal” (con cita del caso *Labita v. Italia – Application N° 26772/95*, del 6/04/2000); d) que las penas aplicadas se basaron en una legislación especial de emergencia (*Legge Cossiga*) cuya legitimidad fue cuestionada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, y considerada abusiva por organismos como Amnistía Internacional, en tanto era utilizada contra personas que sostenían puntos de vista políticos minoritarios y permitían la detención de las personas por largos períodos, de modo que existía el riesgo de que la detención tenía “motivos políticos más bien que de otro tipo”; e) el riesgo de que el actor fuera sometido a un régimen penitenciario excesivo (denominado “cárcel dura”), el cual fue objetado por informes de organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, aludidos por el Comité en su decisión. De este modo, dicho órgano concluyó que “[e] temor [de Bertulazzi] a ser devuelto a su país y obligado a cumplir con la pena impuesta resultaría fundado, por implicar una violación a sus derechos en tanto el proceso mediante el cual se lo condenó no respetó las garantías del debido proceso legal, la pena se deriva de la aplicación de una legislación abusiva y su cumplimiento lo sometería a un régimen carcelario que, sumado al tiempo de condena impuesto, podría ser considerado pena excesiva, equiparable a persecución en los términos de la Convención de 1951”.

Casi 20 años después, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) -continuadora institucional del Comité en virtud de la Ley N° 26.165-, y con una composición diferente, decidió de oficio reabrir el trámite y analizar si se habían producido causas de cesación de la condición de refugiado respecto del señor Bertulazzi. Luego de un breve trámite, mediante un acto administrativo fechado el 29 de agosto de 2024 la CONARE dispuso el cese de la tutela internacional conferida al nombrado, por considerar que se acogió de manera voluntaria a la protección de su país de nacionalidad y por haber desaparecido las



circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado, causales previstas en el artículo 11 incisos “a” y “e”, respectivamente, de la Ley N° 26.165 (t.o. 2006) (Resolución N° 320/2024, rectificada por Resolución N° 354/2024 del 4 de septiembre próximo pasado). En ese acto, se hizo mención del informe técnico elaborado por la Secretaría Ejecutiva donde se consideró que “el contacto que Leonardo BERTULAZZI mantuvo con un defensor privado en 2019 pudo haber sido interpretado como una posible acogida de manera voluntaria por parte del mencionado a la protección del país de su nacionalidad, recayendo de este modo en la causal de cesación estipulada en el Art. 11 – inciso a) de la Ley N° 26.165”. Sostuvo, asimismo, que tal contacto “puede ser interpretado como otra causal de cesación de las previstas en el art. 11 de la Ley 26.165 inc e) [en virtud del cual] no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado”.

**IV.2.-** Este último acto dio lugar a una serie de impugnaciones y planteos por parte del actor, tanto en sede administrativa como judicial.

En sede administrativa cuestionó el acto de cese del refugio mediante el recurso jerárquico previsto en el artículo 50 de la Ley N° 26.165 (t.o. 2006, vigente a esa fecha). En lo sustancial, argumentó que las circunstancias en virtud de las cuales fuera reconocido como refugiado no desaparecieron, y adujo que la Resolución N° 320/2024 presenta vicios en los elementos causa, objeto, procedimiento, motivación y finalidad, por lo que resultaba nula de nulidad absoluta y debía ser revocada (arts. 7, 14 inc. “b” y 17 de la Ley N° 19.549). También, sostuvo que se le impidió deliberadamente conocer cuál era la causa que motivó el procedimiento administrativo que culminó con el cese de la protección internacional, motivo por el cual se vulneró el derecho al debido proceso en sede administrativa. Este recurso fue rechazado el 4 de octubre de 2024 por el Subsecretario del Interior de la Vicejefatura de Gabinete del Interior a través de la Disposición N° 294/2024, quedando agotada la vía administrativa.

Mientras se encontraba en trámite la impugnación administrativa, el señor Bertulazzi -representado por la Defensoría General de la Nación- solicitó en sede judicial, con fecha 24 de septiembre de 2024, una medida cautelar autónoma (expediente CAF N° 16288/2024). Requirió que se ordenara a la CONARE, a la Vicejefatura de Gabinete de Interior y a la Dirección Nacional de Migraciones que se abstuviesen de poner en ejecución la Resolución N° 320/2024 hasta





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V

tanto fuera objeto de una sentencia judicial pasada en autoridad de cosa juzgada, o se encontrara vencido el plazo legal para su impugnación en sede judicial. Dicha causa quedó radicada en el Juzgado N° 12 del fuero.

Poco tiempo después, con fecha 22 de octubre de 2024, el señor Bertulazzi inició una acción judicial de nulidad del acto administrativo, conforme al régimen de la Ley N° 26.165 (art. 50, texto original) (Expediente N° 18290/2024). Las actuaciones, en atención a la conexidad declarada con la medida cautelar, quedaron también radicadas ante el Juzgado N° 12 de este fuero. El mismo día, el 22 de octubre de 2024 se publicó en el Boletín Oficial el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 942/2024, que introdujo modificaciones susanciales en el texto de la Ley N° 26.165.

Ante el dictado de esta última normativa, el 30 de octubre de 2024 el actor inició el presente recurso directo ante la Cámara, aclarando que lo hacía “en subsidio”. En su escrito inaugural el recurrente solicita la inconstitucionalidad de los artículos 3° y 4° del DNU que modificaron el procedimiento previsto en los artículos 12 y 50 de la Ley N° 26.156 para la impugnación de los actos de cese y/o cancelación del *status* de refugiado. En subsidio, interpone recurso directo en los términos de esas normas modificadas, contra la Disposición N° 294/2024, confirmatoria de la Resolución N° 320/2024.

**V.-** Que en tales condiciones, corresponde señalar que el análisis de la presente causa, por razones metodológicas, requiere establecer cuál es el tribunal competente para analizar la impugnación del actor, atento a las modificaciones de índole aparentemente procesal introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 942/2024. Ello involucra un examen de la naturaleza de las normas de este último y el modo en que se pretende su implementación en el caso de autos. En definitiva, se trata de determinar, como cuestión previa, si la impugnación del actor debe ser tramitada como recurso directo o como una acción judicial de nulidad.

**V.1.-** Que, como se advierte de lo expuesto, el análisis de la cuestión exige analizar los efectos de la sucesión de normas en el tiempo toda vez que, iniciada la demanda por el actor, se produjo un cambio normativo que parece impactar en las reglas procesales y de competencia (en razón del grado) aplicables.

En efecto, *al momento del dictado del acto de la CONARE aquí cuestionado*, regía el artículo 12 de la Ley N° 26.165. conforme al cual la decisión de ese organismo administrativo sobre el cese de la condición de refugiado “será susceptible de apelación ante el



Ministro del Interior, dentro de un plazo de quince días desde la fecha de su notificación. [...]" Por su parte, el artículo 8° de la ley reconocía el derecho del interesado a interponer recursos administrativos y judiciales, mientras que el artículo 34 preveía la aplicación de la Ley N° 19.549 en todo lo que no fuera regulado expresamente en aquella. De este modo, los actos administrativos en esta materia, emanados de la Comisión mencionada, eran recurribles en sede administrativa -a través de una "apelación" ante el Ministro del Interior- y en sede judicial a través de una acción de nulidad del acto administrativo que debía promoverse en primera instancia, con arreglo a la Ley N° 19.549.

Ahora bien, el 23 de octubre del 2024 entró en vigencia el DNU N° 942/2024, que sustituyó el mencionado artículo 12 de la ley por el siguiente: "La Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) será el organismo de aplicación de la presente ley que decidirá mediante resolución debidamente fundada la aplicación de las cláusulas de cesación en primera instancia, la cual será susceptible del recurso judicial previsto en el artículo 50 de la presente" (art. 3° del DNU citado, modificatorio del art. 12 de la Ley N° 26.165).

Por su parte, el artículo 50 de la ley -en su texto modificado por el DNU- dispone, en cuanto aquí interesa, que "[s]i la resolución deniega, cesa o cancela el estatuto de refugiado, el solicitante podrá interponer un recurso judicial directo en un plazo de CINCO (5) días hábiles desde su notificación". Y añade que "[e]l recurso directo deberá ser presentado por escrito, debidamente fundado y con patrocinio letrado, ante la Secretaría Ejecutiva de la CONARE, que deberá remitir las actuaciones a la Cámara Federal de Apelaciones competente dentro de las CUARENTA Y OCHO (48) horas siguientes...". Es decir, el DNU parece considerar que lo actuado en sede de la CONARE constituiría una suerte de "primera instancia" (conforme al nuevo art. 12), frente a lo cual se podría acceder a la jurisdicción de la Cámara Federal de Apelaciones a través de un recurso judicial directo, que deviene así una "segunda instancia". En este punto, y como acotación marginal, parece ocioso recordar que un organismo administrativo en ningún caso constituye una primera instancia respecto de la intervención judicial, como se desprende del nuevo artículo 12. Aunque parece un error meramente terminológico, las consecuencias de esta interpretación se proyectan sobre el contenido de la regulación modificatoria de la Ley N° 26.165, al punto de constituir serias limitaciones al principio de control judicial suficiente (doctrina de Fallos 247:121; 328:651; entre otros).

**V.2.-** Como se recordó anteriormente, con fecha 24 de septiembre de 2024 el aquí actor solicitó una medida cautelar en sede





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V

judicial y, en fecha 22 de octubre de 2024, inició una acción judicial de impugnación de acto conforme al régimen de la Ley N° 26.165 (art. 50, en su texto original); ambas pretensiones fueron presentadas ante los tribunales de primera instancia del fuero. En la misma fecha de inicio de esta última (22/10/2024), se publicó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 942/2024 que modificó la Ley N° 26.165. Esta norma, cabe destacar, entró en vigencia al día siguiente de la interposición de la demanda, esto es el 23 de octubre de 2024 (conf. art. 6° del DNU N° 942/2024).

Ahora bien, el artículo 5° del aludido decreto indica que “[I]os procesos administrativos y judiciales que se encuentren en trámite deberán adecuarse al presente”. Luego de ello, aclara que “[I]os solicitantes que hubieran sido notificados de resoluciones administrativas de denegación, cesación o cancelación del estatuto de refugiado contarán con un plazo de CINCO (5) días hábiles, a partir de la entrada en vigencia del presente, para interponer el recurso previsto en el artículo 50 de la Ley N° 26.165”.

Si bien es cierto que el DNU citado contiene disposiciones de corte aparentemente procesal, y existe consenso jurisprudencial y doctrinal en cuanto a que las normas de procedimiento son aplicables de manera inmediata (Fallos 181:288; 215:470; 306:1615 y 1223; 317:499; entre muchos otros; Palacio, Lino E., Derecho Procesal Civil, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994, págs. 50 y ss.), el caso de autos impone algunas precisiones adicionales. Ello, en tanto en el DNU los aspectos de forma se encuentran de tal modo interrelacionados con principios sustanciales del derecho de los refugiados que es imposible separar ambos aspectos sin causar lesión al derecho de las personas a no ser devueltos a sus países de origen en caso de temores fundados de persecución.

**V.3.-** Una reiterada jurisprudencia internacional ha establecido el carácter sustancial de las normas que regulan los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, así como también las de cancelación o cese de dicha condición. Ello es así debido a las implicancias que el reconocimiento (o cesación) del *status* de refugiado pueden tener sobre la vida o la libertad de la persona concernida, lo que debe implicar un reforzamiento de las garantías del debido proceso. En el caso de las personas refugiadas un principio fundamental es el de no devolución (*non-refoulement*), que constituye una norma imperativa de Derecho Internacional (*ius cogens*) y está contenida en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados aprobada en Ginebra en 1951, de la que la Argentina es Estado parte. Con arreglo a este principio “[n]ingún Estado Contratante



podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas" (art. 33.1 de la Convención citada y, en la misma línea, arts. 2, 7 y 14 de la Ley 26.165).

Frente a estas obligaciones, los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos, sobre la base de instrumentos internacionales que en nuestro país tienen jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 CN) han establecido estándares que no pueden ser desconocidos en el caso de autos.

En efecto, se ha señalado que "la protección efectiva de los derechos substantivos requiere de un marco de procedimiento adecuado para su implementación. Los derechos substantivos controvertidos en el contexto de la condición de refugiado son el derecho de buscar asilo y las garantías correspondientes, como establece el artículo XXVII de la Declaración [Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre]. Estas garantías constituyen, en sí mismas, un medio para salvaguardar los derechos fundamentales a la libertad, la integridad y la vida, consagradas en la Declaración Americana. Un marco de procedimiento que sea adecuado para hacer valer estos derechos es aquel que proporciona mecanismos que establecen efectivamente si una persona cumple con el estándar aplicable de riesgo. En el contexto de la condición de refugiado, esto requiere de procedimientos efectivos para establecer los hechos pertinentes e interpretar y aplicar las normas pertinentes. [...]" (CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 40 rev. 28 febrero 2000, párr. 104; disponible en: <https://www.cidh.org/countryrep/Canada2000sp/canada2.htm>). Tales garantías valen tanto para la determinación de la condición de refugiado, como para ulteriores decisiones que puedan significar modificaciones de ese *status*.

Específicamente se ha señalado que los procesos de deportación o expulsión tienen implicaciones sustanciales para la vida y la seguridad de las personas afectadas, lo cual necesariamente habrá de incidir en la determinación de si se configuran o no los recaudos de un juicio justo y de debido proceso. En particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó que "los procedimientos que comportan la detención, *status* o devolución de extranjeros del territorio de un Estado por exclusión, expulsión o extradición exigen una evaluación individualizada y detenida y deben estar sujetos a las mismas





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

*protecciones procesales básicas y no derogables que se aplican en los procedimientos de carácter penal" (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párrafos 408-409, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr. 22 de octubre de 2002, disponible en: [https://cidh.oas.org/terrorism/span/r.htm#\\_ftnref928](https://cidh.oas.org/terrorism/span/r.htm#_ftnref928); lo destacado no es del original). Añadió que en este tipo de procedimientos se debe tener debidamente en cuenta el principio de *non-refoulement*, de conformidad con el artículo 33 de la Convención de la ONU sobre el Estatuto de Refugiado, el artículo 3(1) de la Convención de la ONU sobre la Tortura, el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y el artículo 22(8) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CIDH, Informe..., cit., párr. 409).*

**V.4.-** Por lo tanto, y en consonancia con la interpretación de los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos, las cuestiones atinentes al *status* de los refugiados implican no sólo aspectos formales, sino también sustanciales. En este caso, aspectos aparentemente procesales del decreto inciden en la cuestión de fondo, pues se priva al refugiado de un conjunto de garantías mínimas inherentes al debido proceso (art. 18 CN y normas concordantes de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional) y ello puede alterar el resultado sustantivo de la litis. En efecto, a diferencia de otras normas meramente procesales, la nueva normativa no tiene un efecto neutro sino que impacta de lleno sobre el derecho de defensa en materia de refugio: se establecen plazos fugaces para la impugnación de las decisiones (en contradicción con el art. 8.2 inc. c) de la Convención Americana); no se prevé la oportunidad de ofrecer y producir prueba; y convierte prácticamente en final a la decisión de la única instancia que interviene -tal como habrá ocasión de ver. Y aun cuando se alegare que en materias no penales la doble instancia no tiene jerarquía constitucional (doctrina de Fallos 155:96; 310:1424; 313:1267; 315:698; 320:2145; 322:3241, etc.), cabe hacer excepción a ese principio cuando el procedimiento tiene efectos comparables a los de un proceso penal, en tanto puedan derivar en restricciones a la libertad física de la persona. Así sucede en este caso, en que el actor se encuentra sujeto a un proceso de extradición (conforme se ha informado a través del DEO 17454190, agregado al expediente el 11/04/2025) y la pérdida del *status* de refugiado tendría como consecuencia su expulsión hacia su país de origen, respecto del cual en su momento se consideraron atendibles los temores fundados que alegó el actor y, en virtud de ello, se reconoció su condición de refugiado. La decisión administrativa impugnada exige por lo tanto una amplia revisión, teniendo



en cuenta que está en juego el principio de no devolución, consagrado por las normas internacionales en la materia. Ello permitiría postular la vigencia del derecho a recurrir la sentencia, previsto en el artículo 8.2 h) de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en el caso se ve frustrado ante la implementación de un proceso de instancia única. Este derecho asistía al actor en base a las disposiciones originales de la Ley N° 26.165.

Cabe añadir que, en otro contexto normativo, el de las migraciones, aunque con evidentes puntos de contacto con la situación de las personas que requieren refugio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha interpretado que el derecho de apelar una sentencia de primera instancia sólo podía ser objeto de restricciones cuando las normas específicamente las establecen (*in re "Ojeda Hernández"*, O.113.XLVIII.RHE, del 10/07/2014). Podría sostenerse que en este caso el DNU N° 942/2024 es el que expresamente limita las instancias recursivas al prever una instancia única. Sin embargo, precisamente el impacto que una regulación procesal tiene sobre aspectos sustanciales, como el mantenimiento de la situación jurídica de la persona refugiada y el principio de no devolución obligan a una interpretación particularmente estricta de normas procesales que, lejos de mejorar los derechos procesales del sujeto involucrado, los restringen -al menos en este caso- de manera dudosamente compatible con el debido proceso.

**V.5.-** Por otra parte, en la situación de autos se produce una modificación intempestiva del procedimiento judicial respecto de un caso judicial que ya estaba iniciado (correctamente, pues así lo preveían las normas entonces vigentes) ante un juzgado de primera instancia. El actor había agotado previamente la vía administrativa con arreglo a las disposiciones de la Ley N° 26.165 en su redacción original e inició la acción judicial pertinente (conforme al art. 25 de la Ley N° 19.549) ante el tribunal de primera instancia, al cual también solicitó una medida cautelar que nunca fue resuelta. Ahora bien, el dictado, con vigencia inmediata, de un decreto de necesidad y urgencia que incide sobre una causa judicial en curso afecta la operatividad del principio de confianza legítima -concebido como uno de los principios rectores del procedimiento administrativo (art. 1° bis de la Ley N° 19549), el cual sin duda es aplicable al proceso judicial. Ello no implica desconocer la jurisprudencia que establece que las leyes modificatorias de la jurisdicción y competencia se aplican de inmediato a las causas pendientes, en tanto la facultad de cambiar las leyes procesales es un derecho que pertenece a la soberanía (doctrina de Fallos 342:697), pero en el caso deben tenerse en cuenta los efectos que tales normas generan sobre los actos





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V

procesales cumplidos y cómo la aplicación de aquéllas pueden influir sobre el ejercicio del derecho de defensa y las cuestiones de fondo.

**V.6.-** Un argumento adicional, que obliga a descartar la aplicación inmediata del DNU al caso de autos, deriva del hecho de que la modificación de la norma procesal haya sido adoptada a través de un decreto de necesidad y urgencia (y no de una ley del Congreso), con pretensión de que se aplique a causas en trámite, equivale a reconocer que el Poder Ejecutivo puede interferir en el conocimiento de causas judiciales pendientes, lo que le está vedado (art. 109 de la Constitución Nacional). Aun cuando se argumentara que la materia sobre la que versa el DNU no está expresamente prohibida, y soslayando en este caso el análisis de los presupuestos fácticos de esta disposición de carácter legislativo emanada del Poder Ejecutivo, lo cierto es que el cambio repentino de la competencia del tribunal, la abreviación de plazos de impugnación, las restricciones tanto en materia probatoria cuanto en el derecho al recurso ante otro órgano judicial, revelan que no se trata de una simple alteración de las reglas de competencia en razón del grado y del trámite procesal, sino que la aplicación inmediata del nuevo DNU afecta las bases sobre las cuales se constituyó la relación jurídica sustancial, pues el actor fue reconocido como refugiado mediante un acto válido del Estado argentino, frente a lo cual nacen derechos y obligaciones de ambas partes.

En efecto, el reconocimiento de ese *status* conlleva una particular situación de estabilidad para el acto administrativo pertinente, en tanto no puede ser revocado o modificado, ni siquiera por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. Así lo establece expresamente el artículo 13 primera parte de la Ley N° 26.165, con lo cual se procura dejar a salvo a la persona refugiada de cambios de criterio circunstanciales de los gobiernos de turno. La única excepción posible a esta regla es la *cancelación* de la condición de refugiado, decisión que es posible cuando la autoridad de aplicación “tenga en su poder prueba suficiente que demuestre que el peticionante ocultó o falseó los hechos materiales sobre los que fundamentó su solicitud de tal forma que, de haberse conocido, hubieran conllevado la denegación del reconocimiento de la condición de refugiado” (art. 13 segunda parte de la norma citada). La otra posibilidad es la de disponer la *cesación* de la condición de refugiado, para lo cual existen causales previstas en la ley (art. 11), y que son las que, a criterio de la autoridad demandada, se habrían configurado en el caso de autos. Es la configuración -o no- de las causales invocadas la que deberá ser examinada como cuestión de fondo en esta impugnación judicial, que incluye, entre otros vicios que se



alegan, el cuestionamiento del acto en base a la falsedad de la causa. En efecto, el acto administrativo impugnado partió de la base de que la condena del actor en su país de origen estaba prescripta y había quedado firme (v. informe de la Secretaría Ejecutiva de la CONARE de fecha 29/10/2024), cuando de las constancias de autos surgen comunicaciones del Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 1 de esta Ciudad, en relación con el proceso de extradición del causante radicado en ese tribunal (cfr. Oficio agregado a fojas 169/170; DEO 17134657 de fecha 12/02/2025; DEO 17454190, de fecha 11/04/2025), de las que aparentemente resultaría lo contrario.

Por lo tanto, se advierte una desproporción entre el trámite procesal sumarísimo fijado por el DNU y las consecuencias que su aplicación tiene sobre la situación del actor, así como la aparentemente inevitable afectación del principio de no devolución que podría producirse. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que las leyes procesales son susceptibles de reproche con base constitucional cuando resultan irrazonables, o sea, cuando los medios que arbitran no se adecuan a los fines cuya realización procuran o cuando consagran una manifiesta iniquidad (doctrina de Fallos 328:566). En el caso, las restricciones al derecho de defensa que conlleva el DNU N° 942/2024, así como la afectación del principio de no devolución de carácter sustancial, y el hecho de que el actor había promovido la impugnación judicial con anterioridad a la entrada en vigencia de esa modificación normativa, tornan procedente mantener la aplicación de la Ley N° 26.165 en su texto original.

Es por todo ello que, tal como se tuvo oportunidad de señalar anteriormente, la normativa del DNU excede de lo meramente procesal, pues impactan sobre el ejercicio del derecho de defensa en juicio y pueden influir en la decisión sobre el tema de fondo, por lo que no pueden ser de aplicación inmediata. En el caso, la nueva normativa lograría por una vía expedita la expulsión de un extranjero al que el Estado argentino reconoció hace más de 20 años la condición de refugiado, volviendo sobre un acto administrativo firme, sin una oportunidad efectiva para que la persona pueda cuestionar, con todas las garantías del caso, la decisión de revisar esa decisión.

**V.7.-** A la luz del temperamento propiciado por el Fiscal General en su dictamen, que en líneas generales se comparte, y teniendo en cuenta que la declaración de inconstitucionalidad es la *ultima ratio* del orden jurídico (Fallos 324:920, entre otros), es posible sostener que la cuestión planteada se resuelve mediante la aplicación del texto original de la Ley N° 26.165, ya que ello evita la aplicación de una





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

normativa que no es meramente procesal, en tanto afecta derechos sustanciales de la persona refugiada, tanto desde el ángulo del derecho de defensa en juicio como del principio de no devolución.

Ello determina que la jueza de primera instancia deberá reasumir la competencia y dar trámite a la acción judicial de nulidad de la Resolución N° 320/2024 de la CONARE.

**VI.-** Que de acuerdo con el criterio aquí propuesto, tal vez el cuestionamiento constitucional relacionado con la ejecución de la medida impugnada y el efecto devolutivo del recurso extraordinario que, eventualmente, pudiera deducirse, podría resultar prematuro (Fallos: 334:454, y sus citas; ver también, *mutatis mutandis*, Sala III “Ramírez Mallorquín Primo Gabriel c/ EN -Mo Interior- DNM s/ Recurso Directo DNM”, causa N° 80.036/2018, del 28/05/2019, y Sala I “Tancara Mollo, Max Freddy c/ EN - DNM s/Recurso Directo DNM”, Causa N° 498/2019, del 10/09/2019).

Sin embargo, cabe formular unas breves consideraciones respecto de la validez del artículo 50 último párrafo de la Ley N° 26.165 (según el texto ahora fijado por el DNU N° 942/2024). Esa norma establece el carácter devolutivo que tendría ahora la interposición del recurso extraordinario federal. Cualquiera fuera la validez de las restantes disposiciones del DNU citado, si se confirmara la cesación del status de refugiado aquí impugnada, la autoridad administrativa estaría en condiciones de disponer la expulsión del actor, sin que la Corte Suprema haya podido revisar la sentencia. De este modo, al cercenamiento del recurso judicial efectivo que el Estado debía regular (art. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos), se añade la imposibilidad de obtener un pronunciamiento *oportuno* de la máxima autoridad judicial del país, en un asunto regido por normas federales. Cabe recordar que el artículo 258 del CPCCN prevé la posibilidad de solicitar la ejecución de una sentencia en caso de que la sentencia de la cámara fuera confirmatoria de la dictada en primera instancia, una vez concedido el recurso extraordinario. En el caso de autos, atento a la decisión de tramitar la pretensión como recurso directo, no habrá una instancia confirmatoria de una sentencia anterior. En caso de aplicarse la norma cuestionada, en cuanto al efecto devolutivo de la interposición del recurso extraordinario, se tornaría prácticamente inútil la intervención del Alto Tribunal, ya que podría consumarse la lesión de derechos antes de que éste se expida, ocasionando agravios de difícil reparación ulterior. Por consiguiente, tal disposición debería ser invalidada, atento a su incompatibilidad flagrante con la Constitución Nacional y a fin de



preservar la jurisdicción de la Corte en esta materia (Fallos 325:3464; 324:3599; entre otros).

**VII.-** Que en virtud de lo expuesto en los considerandos I a V, corresponde que la jueza de grado reasuma su competencia y dé trámite a la acción judicial ordinaria interpuesta por el señor Bertulazzi y que tramita bajo el Expediente N° 18290/2024, agregándose copia del presente decisorio en dicha causa.

En consecuencia, cabe ordenar el archivo del presente recurso directo. Las costas se imponen en el orden causado, en atención al carácter novedoso y complejo de la cuestión (art. 68, segunda parte del CPCCN). **ASÍ VOTO.**

El Juez de Cámara, Dr. Jorge Federico Alemany dijo:

**I.-** Que coincido con lo dictaminado por el Fiscal General en la causa nro. 16288/2024, “Bertulazzi, Leonardo c/ Jefatura De Gabinete de la Nación - Vicejefatura De Interior CONARE - Ex 227194/02 y Otro s/Medida Cautelar (Autónoma) y con lo expresado en el considerando V, V.1 y V.2 del voto del juez Guillermo F. Treacy. **ASÍ VOTO.**

El Juez de Cámara, Dr. Pablo Gallegos Fedriani, dijo:

**I.-** Que respecto de los antecedentes de la causa, cabe remitirse al voto del Dr. Guillermo Treacy.

Acto seguido, corresponde pronunciarse respecto de la cuestión atinente a la competencia en razón del grado, planteada a partir de lo establecido en los artículos 4º y 5º del decreto de necesidad y urgencia 942/2024, publicado en el Boletín Oficial el 22 de octubre de 2024.

En ese decreto se establece que, cuando la resolución administrativa de la Comisión Nacional Para los Refugiados deniega, cesa o cancela el estatuto de refugiado, el solicitante o beneficiario “podrá interponer recurso judicial directo en un plazo de cinco días desde su notificación”, que será elevado por ese organismo administrativo a la Cámara Federal dentro del plazo de 48 horas.

En cuanto interesa, se añade que “los procesos administrativos y judiciales que se encuentren en trámite deberán





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V

adecuarse al presente”, y además “los solicitantes que hubieran sido notificados de resoluciones administrativas de denegación, cesación, o cancelación del estatuto de refugiado contarán con un plazo de cinco (5) días hábiles, a partir de la entrada en vigencia del presente, para interponer el recurso previsto en el artículo 50 de la ley 26.165”.

En el dictamen agregado a fojas 196 el Fiscal se remitió a la opinión expuesta por ese mismo funcionario en la causa 16.288/2024 –medida cautelar– y 18.290/2024 –proceso de conocimiento–, y hace notar que las resoluciones administrativas impugnadas en el presente caso, en particular, la resolución 320/2024 de la Comisión Nacional Para los Refugiados mediante la cual se dispuso “tener por cesada” la condición de refugiado, y la resolución del Subsecretario del Interior, mediante la que se rechazó el recurso jerárquico interpuesto contra aquella), fueron dictadas y notificadas con anterioridad a la entrada en vigencia del decreto de necesidad y urgencia 942/2024.

En consecuencia, señala que ya se hallaba habilitada la instancia judicial para tramitar la demanda ordinaria interpuesta con anterioridad en la causa 18.290/2024 y, por tanto, no correspondía privar de efectos a ese acto procesal, cumplido con anterioridad.

**II.-** Que en el caso concreto, y tal como resulta de las constancias de fojas 67, la parte interesada efectivamente pudo interponer el recurso directo agregado a fojas 2632/2693 dentro del plazo de cinco días previsto en el decreto de necesidad y urgencia 942/2024, cuyas disposiciones impugna; por lo que, habida cuenta, además, de la solicitud de adecuación de la demanda ordinaria formulada por la parte contraria en la instancia de grado, resulta inoficioso pronunciarse sobre el planteo referente a la constitucionalidad de ese plazo por resultar exiguo para garantizar el derecho de defensa en juicio.

Por tales razones, corresponde asumir la competencia para conocer en el recurso directo. En cuanto al ofrecimiento de prueba, por las razones expuestas en los considerandos siguientes, la documental acompañada por ambas partes, en particular, los agregados 1 a 29, resulta suficiente para decidir el caso; por lo que la apertura a prueba resulta innecesaria.



**III.-** Que en la motivación del decreto de necesidad y urgencia 942/2024 se explica que esa medida tiene por finalidad resolver los problemas ocasionados por la lentitud del procedimiento administrativo y del proceso judicial, que obstruye y dilata los trámites que requieren de tutela, permitiendo la permanencia de solicitantes de refugio que no debieran residir en este país por carecer de motivos legales que lo justifiquen. Por esa razón, se instituye “un procedimiento administrativo y un proceso judicial expeditos para la tramitación de las solicitudes de asilo, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva de todos los solicitantes de este instrumento de protección” y, así cumplir con la responsabilidad asumida por el Estado, de implementar medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Sobre el particular, al ampliar la contestación del recurso directo a fojas 2611/2629, la representación legal del Estado Nacional sostiene que ese decreto cumple con los requisitos establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y con la doctrina de los precedentes que invoca, relativos a la existencia de los elementos determinantes del ejercicio de la potestad de dictarlos, esto es, de la necesidad y la urgencia. Además, y entre otras razones sostiene que tal como resulta de las causales de exclusión previstas en la Convención de 1951 y en la Ley n° 26.165, el asilo político no debe ser utilizado para favorecer, procurar, o asegurar la impunidad en caso de graves violaciones a los derechos humanos; e invoca lo sostenido al respecto en la Opinión Consultiva 25/18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**IV.-** Que el fondo de la cuestión bajo examen en el presente caso obliga a citar los preceptos normativos de la Ley N° 26.165, examinados al momento del dictado del acto, puesto que su redacción se encuentra actualmente y de modo parcial modificada. Sin perjuicio de ello, la citada normativa otorga definiciones claras y determina el rol y las competencias de la Co.Na.Re., estableciendo su facultad para decidir sobre el reconocimiento y la cesación de la condición de refugiado mediante resoluciones debidamente fundadas.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

En efecto, la Ley Nº 26.165, "Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado", establecía –y lo sigue haciendo– en su artículo 4º la definición de refugiado, indicando que dicha condición se otorgará a quienes se encuentren fuera de su país de nacionalidad debido a "fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas", y que no puedan o no quieran acogerse a la protección de dicho país. Asimismo, incluye a quienes han huido debido a "violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

Ahora bien, en lo que respecta a la cesación de la condición de refugiado, el artículo 11 disponía que dicho estatus cesaría respecto de toda persona que se hubiera acogido voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad; hubiera recuperado su nacionalidad tras haberla perdido; hubiera adquirido una nueva nacionalidad y disfrutado de la protección del Estado que se la otorgó; o hubiera decidido establecerse en el país que previamente había abandonado o del cual permanecía fuera por temor de persecución. Asimismo, la cesación procedería cuando el refugiado no pudiera continuar negándose a la protección del país de su nacionalidad debido a la desaparición de las circunstancias que justificaron su reconocimiento, o cuando, careciendo de nacionalidad, hubiera estado en condiciones de regresar al país de su anterior residencia habitual por haber desaparecido las circunstancias que motivaron su refugio. No obstante, la normativa preveía que la cesación no procedería en estos últimos casos si la persona hubiera podido invocar razones imperiosas derivadas de la persecución que motivó su salida o si, pese al cambio de circunstancias, persistiera un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

V.- Que por su parte, la Ley 26.165 en su artículo 12 creó la Co.Na.Re., dentro de la jurisdicción del Ministerio del Interior, y lo hizo como un organismo de aplicación encargado de decidir "mediante resolución debidamente fundada la aplicación de las cláusulas de cesación en primera instancia". La norma establece que, en caso de cesación, la persona afectada tendrá un "plazo razonable para dejar el país o permanecer en él bajo el estatuto legal aplicable".



La Co.Na.Re. –conforme el actual artículo 18 de la ley– está integrada por cinco comisionados, representando a distintos ministerios: un representante de la Vicejefatura de Gabinete del Interior de la Jefatura de Gabinete de Ministros, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, un representante del Ministerio de Justicia, un representante del Ministerio de Capital Humano y un representante del Ministerio de Seguridad. Todos ellos ejercen sus funciones en el ámbito de la Vicejefatura de Gabinete del Interior de la Jefatura de Gabinete de Ministros y deben ser personas de alta autoridad moral y reconocida idoneidad en la materia.

Esta comisión goza de "independencia funcional". Es que la Ley Nº 26.165 establece que ejerce sus funciones con plena independencia, sin estar sometida a mandato imperativo ni recibir instrucciones de ninguna autoridad que pudieran condicionar sus criterios (cfr. art. 21). Su estructura incorpora, con derecho a voz pero sin voto, la participación de un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de un delegado de organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia, asegurando así una visión plural e imparcial en el cumplimiento de sus objetivos (cfr. art. 23). En resguardo de su autonomía, la Comisión elige sus propias autoridades y dicta su reglamento de funcionamiento, lo que le confiere capacidad de autodeterminación en el ejercicio de sus competencias (cfr. art. 24). Entre sus atribuciones fundamentales, se destaca la protección efectiva de los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo bajo la jurisdicción argentina, la resolución sobre el reconocimiento y cesación de la condición de refugiado, y la adopción de medidas destinadas a facilitar su inserción social y económica (cfr. art. 25). Esta configuración normativa no solo ratifica su independencia funcional, sino que la posiciona como un órgano cuyo accionar se rige exclusivamente por los principios y garantías que tutelan a quienes buscan refugio en el país.

**V.1-** Importa destacar que la Ley Nº 26.165 establece, en su artículo 34, que los procedimientos seguidos por la Co.Na.Re. se regirán por la Ley de Procedimientos Administrativos Nº 19.549, en lo que no haya regulación específica en la Ley 26.165. Además, el artículo 35 dispone que en sus decisiones, la Comisión deberá aplicar los criterios interpretativos del Comité Ejecutivo del ACNUR y las recomendaciones del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado.

En consecuencia, esta normativa muestra a las claras la importancia de la Co.Na.Re. en la evaluación de solicitudes y cesaciones





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

de estatus de refugiado, con base en principios de protección internacional y al debido proceso.

**VI.-** Que en el caso de autos, el actor obtuvo inicialmente el reconocimiento de la condición de refugiado, la cual fue posteriormente revocada por la Co.Na.Re., decisión que impugnó mediante el presente recurso directo judicial.

Para fundamentar su decisión de cesación de la condición de refugiado, la Co.Na.Re. consideró que el Sr. Leonardo Bertulazzi , de acuerdo con expuesto en el expediente respectivo, y en el Informe de la Secretaría Ejecutiva, agregados a la causa, se había acogido nuevamente de manera voluntaria a la protección del país de su nacionalidad y, por otra parte, habían desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado.

Para ser claro, puntualmente de la prueba obrante a fojas 2046/2433 de estas actuaciones, se desprende que la Co.Na.Re ha considerado que el recurrente ha incurrido en dos causales que conducen a la cesación de su condición de refugiado. En primer término, ha interpretado que el interesado se acogió voluntariamente a la protección del Estado italiano, en tanto en el año 2019 mantuvo contacto con su abogado defensor en Italia para solicitar la prescripción de las penas impuestas en aquel país y, posteriormente, requirió una entrevista consular con el propósito de gestionar un pasaporte. A juicio de la administración, tales actos implican una aceptación implícita de la autoridad de su país de origen y una renuncia tácita a la protección internacional que le había sido otorgada (art. 11, inc. a, Ley Nº 26.165).

En segundo lugar, se ha sostenido que las circunstancias que justificaron el reconocimiento de su calidad de refugiado han desaparecido de manera irreversible. En particular, se ha señalado que la organización de extrema izquierda a la que pertenecía el recurrente ya no existe y que el contexto político que motivó su salida de Italia ha cambiado sustancialmente, al punto de que no persiste persecución alguna contra quienes formaron parte de aquellos movimientos. Asimismo, se ha argumentado que el sistema judicial italiano ha experimentado reformas que garantizan la vigencia de las garantías procesales, eliminando las prácticas que originalmente fueron consideradas lesivas del debido proceso. A ello se suma el reciente interés de las autoridades italianas en su extradición, lo que, según la



administración, confirma que el Estado requirente lo considera sujeto a su jurisdicción sin que subsistan riesgos de persecución (art. 11, inc. e, Ley 26.165).

Sobre la base de estos elementos, la Comisión ha concluido que el recurrente ya no requiere la protección internacional brindada por la República Argentina, disponiendo en consecuencia la cesación de su estatus de refugiado.

**VI.1.-** Los extremos que del expediente administrativo se desprende deben tenerse por acreditados en tanto poseen valor probatorio en sede judicial y, para apartarse de sus constancias, no resulta suficiente un desconocimiento genérico de su contenido, sino que es preciso especificar sus deficiencias y aportar prueba concreta de las mismas, lo que aquí no ha ocurrido dado que la recurrente se limite a sostener meramente una interpretación disímil a la efectuada por la autoridad competente. En este sentido, cabe indicar que en innumerables precedentes se ha reconocido que las constancias administrativas tienen el valor probatorio de instrumentos públicos, en virtud de la presunción de validez y regularidad de los actos de los funcionarios públicos (cfr. C.Fed. Cont. Adm., Sala II, in re "Dar S.A.", sentencia del 13-7-1995; Sala III, in re "Distribuidora de Gas del Sur", sentencia del 21-9-1993; Sala IV, in re "Romera, Marcos", sentencia del 21-9-1993; esta Sala, in re "Y.P.F. c/ Cía de Obras y Servicios Públicos s/ Contrato de Obra Pública", sentencia del 28-4-1997; CSJN, Fallos 259:398; 281:173).

**VI.2.-** Por lo demás, el artículo 386 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (aplicable en la especie) determina que salvo disposición en contrario: "...los jueces formarán su convicción respecto de la prueba, de conformidad con las reglas de la sana crítica. No tendrán el deber de expresar en la sentencia la valoración de todas las pruebas producidas, sino únicamente las que fueron esenciales y decisivas para el fallo de la causa". La libre apreciación de las pruebas reconoce en nuestro ordenamiento el marco legal de la "sana crítica", expresión que comprende la necesidad de valorar los distintos medios, explicando las razones que ha tenido el juez para formar su convicción al ponderar con un sentido crítico la variedad de pruebas.

De tal manera que, a mi juicio, las probanzas de autos no permiten sostener que los motivos en que se basa el acto impugnado resultan ilegítimos o irrazonables, sino más bien que se apoyan en elementos con suficiencia y solidez de valoración.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

**VII.-** Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que el control judicial de los actos administrativos de la naturaleza que se está analizando en la especie debe ejercerse dentro de los límites de la razonabilidad, sin sustituir la discrecionalidad técnica del órgano competente. En efecto, si bien el Poder Judicial posee la facultad de revisar los actos emanados de la Administración, dicho control se circscribe —salvo arbitrariedad manifiesta— a la verificación de su legitimidad, sin extenderse a la evaluación de su oportunidad o conveniencia, aspectos que corresponden a los funcionarios competentes en ejercicio de las facultades de que se hallan investidos por las normas cuya validez no ha sido objetada (v. dctr. aplicable *mutatis mutandis* al presente en Fallos: 304:1335; 314:1251, entre otros).

De este modo, el control judicial de actos administrativos que resultan del ejercicio de facultades discretionales debe respetar los límites propios de la separación de poderes y del principio de especialidad de la Administración. A este respecto, la discrecionalidad no equivale a arbitrariedad, pues su ejercicio debe mantenerse dentro del marco impuesto por la juridicidad y el principio de razonabilidad. Como ha señalado la doctrina, “la discrecionalidad administrativa no configura un ámbito exento de control judicial, ni puede desvincularse del ordenamiento jurídico como una figura carente de toda juridicidad; en rigor, solo confiere un margen de arbitrio dentro de los límites fijados por el ordenamiento. En este sentido, su ejercicio debe sujetarse a los principios generales del derecho y a las normas positivas que rigen la validez de los actos administrativos, lo que impide que derive en arbitrariedad o irrazonabilidad” (cfr. Cassagne Juan Carlos; *La revisión de la discrecionalidad administrativa por el Poder Judicial*; TR LALEY AR/DOC/8354/2).

En este marco, tratándose del reconocimiento de la condición de refugiado, no corresponde que los jueces sustituyan la valoración efectuada por la Co.Na.Re., dado que dicho órgano cuenta con la especialidad y conocimientos técnicos que justifican su margen de apreciación. No obstante, el control judicial sí puede verificar si el acto administrativo cumple con los requisitos de validez exigidos por la normativa aplicable. En el presente caso, no se advierten vicios en la decisión administrativa.

Que en lo que respecta al efecto devolutivo atribuido a la interposición del recurso extraordinario federal —según lo previsto en el DNU previamente mencionado—, considero que, en el estado actual del proceso, resulta prematuro emitir un pronunciamiento al respecto.



Que, por los fundamentos expuestos, corresponde: **1)** declarar la competencia para conocer en el recurso directo interpuesto; **2)** declarar inoficioso pronunciarse respecto del planteo de inconstitucionalidad de los artículos 4º y 5º del decreto de necesidad y urgencia 942/2024; y **3)** rechazar el recurso interpuesto por el Sr. Leonardo Bertulazzi en cuanto pretendía impugnar la Resolución nº 320 dictada con fecha 29 de agosto de 2024 por la Co.Na.Re., con costas en el orden causado dada la cuestión debatida (art. 68, segundo párrafo, del CPCCN) **4)** No tratar el efecto devolutivo previsto en el recurso extraordinario legislado por prematuro. **ASÍ VOTO.**

Por las consideraciones precedentes, el Tribunal, por mayoría, **RESUELVE:** **1)** Ordenar que la jueza de grado reasuma su competencia y dé trámite a la acción judicial ordinaria interpuesta por el señor Bertulazzi y que tramita bajo el Expediente N° 18290/2024; **2)** Agregar copia del presente decisorio en el Expediente N° 18290/2024; **3)** Ordenar el archivo del presente recurso directo; **4)** Imponer las costas en el orden causado, en atención al carácter novedoso y complejo de la cuestión (art. 68, segunda parte del CPCCN); **5)** Comunicar la presente decisión, vía oficio DEO, al Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 1, en el marco de la causa CFP 18156/2002 y a sus efectos.

Regístrese, notifíquese a las partes y al Fiscal General y, firme la presente, archívense.-

**Jorge F. ALEMANY**

**Guillermo F. TREACY**

**Pablo GALLEGOS FEDRIANI**  
**(en disidencia)**

