



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

3091/2025 BALDOUSKAYA, DARYA c/ EN-VICEJEFATURA DE GABINETE DEL INTERIOR-CONARE (EX 890278/22 - RESOL 6/25) s/ RECURSO DIRECTO DE ORGANISMO EXTERNO

Buenos Aires, 30 de septiembre de 2025.-

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

I. Que el contexto jurídico del caso, los fundamentos exteriorizados por la parte solicitante de refugio, representada por la Defensora Pública Coadyuvante de la Defensoría General de la Nación, y la precisión de la cuestión que esta sala debe resolver se hallan adecuadamente reseñados por el fiscal general en los puntos 1 y 2 de su dictamen.

II. Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado, con un claro énfasis, acerca del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional que “el texto transcripto es elocuente y las palabras escogidas en su redacción no dejan lugar a dudas de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país (‘Verrocchi’). Así, para el ejercicio válido de esta facultad de excepción, el constituyente exige -además de la debida consideración por parte del Poder Legislativo- que la norma no regule materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos, y que exista un estado de necesidad y urgencia” (Fallos: 333:633).

III. Que, sobre esa premisa, el Máximo Tribunal estableció diversas pautas de interpretación que resultan determinantes en el examen de la validez constitucional de los decretos de necesidad y urgencia:

—Es atribución del Poder Judicial “evaluar, en [cada] caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos” (Fallos: 333:633).



—“El Poder Judicial deberá entonces evaluar si las circunstancias invocadas son excepcionales, o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables; en estos casos, la facultad ejercida carecerá del sustento fáctico constitucional que lo legitima” (Fallos: 333:633).

—“La previsión en el texto constitucional de pautas susceptibles de ser determinadas y precisadas en cada caso concreto autoriza al Poder Judicial a verificar la compatibilidad entre los decretos dictados por el Poder Ejecutivo y la Constitución Nacional, sin que ello signifique efectuar una valoración que reemplace a aquella que corresponde al órgano que es el competente en la materia o invada facultades propias de otras autoridades de la Nación. En ese sentido, ha afirmado esta Corte desde siempre que es un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres altos poderes políticos independientes y soberanos en su esfera, pero siempre respetando las atribuciones de cada uno de ellos” (Fallos: 333:633).

IV. Que a efectos de evaluar la existencia de razones de necesidad y urgencia, debe repararse en las modificaciones formuladas por el decreto 942/2024 sobre la ley 26.165 y en las motivaciones que el Poder Ejecutivo Nacional expuso para fundarlas, para poder precisar si éstas “constituyeron una genuina situación de emergencia o si, por el contrario, resultaban inexistentes, manifiestamente irrazonables o fundadas en criterios de mera conveniencia, supuestos en los cuales el decreto cuestionado carecería de validez constitucional” (Fallos: 333:633 y 344:2690).

V. Que las modificaciones y las motivaciones referidas fueron adecuadamente reseñadas por el fiscal general en los puntos 19, 20, 21 y 22 del dictamen que suscribió en la causa “*A.Z. c/ EN -Vicejefatura de Gabinete del Interior-CONARE (ex 85597764/22 -resol 12/25) s/ recurso directo de organismo externo*” —al que remite en esta causa—, que se transcribe a continuación:

“19. El Decreto N 942/2024 sustituyó diversas disposiciones de la Ley N° 26.165 en lo que hace a cuestiones del derecho de fondo, como así





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

3091/2025 BALDOUSKAYA, DARYA c/ EN-VICEJEFATURA DE GABINETE DEL INTERIOR-CONARE (EX 890278/22 - RESOL 6/25) s/ RECURSO DIRECTO DE ORGANISMO EXTERNO

también del procedimiento establecido para la solicitud y cancelación de la condición de refugiado.

Con relación a la cuestión en examen, mediante el artículo 4° se sustituyó al artículo 50 de la Ley por el siguiente: ‘Las resoluciones emitidas por la CONARE serán notificadas al solicitante de forma inmediata por el Secretariado Ejecutivo, ya sea en persona, electrónicamente, o por los medios de notificación previstos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y su reglamentación’.

‘Si 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.

‘El 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. Junto con la remisión, deberá presentar un informe circunstanciado sobre la procedencia de la habilitación de instancia, los antecedentes y los fundamentos de la medida impugnada.

‘Presentadas las actuaciones administrativas, la Sala de la Cámara Federal sorteada, previo a todo trámite, dará vista al fiscal por el término de CUARENTA Y OCHO (48) horas con el fin de que se expida sobre la habilitación de instancia y, de existir, algún otro planteo que haga a su competencia.

[...]

‘La Cámara resolverá el recurso en un plazo máximo de DIEZ (10) días hábiles. ‘La sentencia deberá expresamente resolver sobre la habilitación de instancia, las excepciones planteadas y la cuestión de refugio en debate. [...]’.

20. De lo expuesto se advierte que el alcance de este artículo comprende múltiples aspectos de índole procesal y procedimental con relación a la impugnación de un acto por el cual se deniegue, cese o cancele la condición de refugio, que han sido cuestionados por la actora



con fundamento constitucional. Razones de orden lógico, como se apuntara anteriormente, conllevan a que deba analizarse en primer término el cuestionamiento a la competencia en razón del grado asignada a V.E. por la norma tachada de inconstitucional y es con relación a esta cuestión que cabe valorar, para ello, si se encuentran suficientemente explicitadas y acreditadas las razones de necesidad y urgencia invocadas para su dictado. La admisión de tal planteo, en su caso, tornará inoficioso el tratamiento por V.E. de los restantes cuestionamientos constitucionales en torno a las modificaciones introducidas a través de la norma impugnada.

21. En los considerandos del Decreto N.º 942/2024 se puso de manifiesto que ‘en la actualidad, un número significativo de migrantes realiza solicitudes de refugio ante la CONARE por motivos que no guardan ninguna relación con la definición de refugiado contenida en la ley, extremo que, por la lentitud del procedimiento administrativo y del proceso judicial, obstruye y dilata los trámites de aquellas personas que efectivamente requieren de la tutela y reconocimiento del Estado argentino en el aludido estatuto, permitiendo la permanencia de solicitantes que no debieran residir en la REPUBLICA ARGENTINA por carecer de motivos legales que así lo posibiliten’.

Con relación a esa circunstancia, se precisó que ‘la duración promedio de un expediente administrativo en la actualidad es de aproximadamente CUATRO (4) años, mientras que, si se judicializa la decisión, el proceso contencioso demora más de SIETE (7) años’, lo que lleva a que ‘una gran cantidad de personas migrantes [utilicen las previsiones de la ley] con el único objetivo de que no puedan operativizarse, cuando median en su contra causales impeditivas de ingreso y permanencia en el territorio nacional, los trámites de expulsión previstos en la Ley de Migraciones N° 25.871’.

En tal contexto, se sostuvo que ‘es necesario implementar 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’. Agregó que ‘no debe soslayarse que el número de solicitudes de asilo en el territorio argentino de personas provenientes de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

3091/2025 BALDOUSKAYA, DARYA c/ EN-VICEJEFATURA DE GABINETE DEL INTERIOR-CONARE (EX 890278/22 - RESOL 6/25) s/ RECURSO DIRECTO DE ORGANISMO EXTERNO

países del Medio Oriente ha mostrado un incremento significativo en los últimos años’ y que ‘a partir del año 2016, se observó un aumento del DOSCIENTOS VEINTICINCO POR CIENTO (225 %) en los inicios de trámites de refugio, como consecuencia de conflictos bélicos o de crisis humanitarias emergentes en otros países’. Se destacó que ‘el aludido incremento en el año 2017 y en el año 2018 creció al DOSCIENTOS DIEZ COMA SETENTA Y UNO POR CIENTO (210,71 %), sin perjuicio de la caída del QUINCE COMA CERO SEIS POR CIENTO (15,06 %) en el año 2020 debido a la pandemia declarada por COVID-19. Del año 2022 al año 2023 la suba fue del DOSCIENTOS POR CIENTO (200 %), mientras que respecto de 2024 el porcentaje asciende al CIEN POR CIENTO (100 %) al 30 de junio de 2024’.

El Poder Ejecutivo entendió que ello ‘refleja un panorama global cada vez más complejo y una creciente presión sobre el sistema migratorio y de asilo argentino’ y que ‘la volatilidad en las cifras de solicitudes de asilo’ es lo que se ‘torna urgente la implementación de un sistema legal de reconocimiento y protección al refugiado que responda con efectividad a las circunstancias sobrevinientes, garantizando así la protección de los solicitantes y de los refugiados y la seguridad nacional’.

Asimismo, se tuvo en consideración que ‘la excesiva duración de los plazos en los procedimientos administrativos y en los procesos judiciales que tramitan conforme la normativa vigente obstruye el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de extradición’. Añadió que ‘el ESTADO NACIONAL debe fijar políticas públicas integrales que respalden y en su conjunto brinden soluciones efectivas, expeditas y duraderas a la situación que enfrenta el mundo respecto a las actividades terroristas, con el fin de fortalecer el sistema legal vinculado a las mismas’.

Así las cosas, se postuló que ‘resulta imperativo contar con herramientas jurídicas adecuadas para salvaguardar la seguridad nacional y la de la comunidad internacional en plazos razonables’, en tanto ‘la permanencia en el territorio nacional de personas que han cometido graves delitos -incluyendo crímenes de guerra y delitos contra la humanidad-, o que son miembros de organizaciones terroristas, representa una amenaza directa a la seguridad pública y a la estabilidad de la Nación’. En referencia



a ello, denuncia que ‘grupos terroristas y criminales internacionales, como Hamas y Hezbollah, han utilizado diferentes jurisdicciones y abusado del régimen del refugio para extender sus redes, extremo que subraya la necesidad imperiosa de fortalecer los mecanismos de control y exclusión en el marco del instituto del refugio’.

En síntesis, se sostuvo que ‘la falta de mecanismos ágiles y efectivos para evaluar y excluir respecto de la condición de refugiado a solicitantes con antecedentes penales que no cumplan con la definición de refugiado prevista en la Convención precitada o que posean vínculos con el terrorismo internacional impide la correcta protección de la comunidad argentina y debilita la confianza en el sistema de justicia’. Por lo tanto, a juicio del Poder Ejecutivo ‘es imperativo ajustar el régimen de refugio para evitar que sea utilizado como herramienta para eludir la justicia y para que funcione eficazmente como un mecanismo de protección para quienes realmente lo requieran, sin comprometer la seguridad nacional, y dentro de plazos razonables en la duración de los procesos’.

Finalmente, se entendió que ‘la excepcionalidad de la situación descrita imposibilita seguir los trámites ordinarios previstos en la CONSTITUCIÓN NACIONAL para la sanción de la ley’.

22. Sentado ello, el Decreto mencionó genéricamente que ‘es necesario implementar 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’. Por ello, sostiene la norma ‘resulta imperativo contar con herramientas jurídicas adecuadas para salvaguardar la seguridad nacional y la de la comunidad internacional en plazos razonables’”.

VI. Que, como afirma el fiscal general en el punto 24 del dictamen que suscribió en la referida causa “A.Z.”, el decreto de necesidad y urgencia 942/2024 no justifica, de una manera pormenorizada, la “necesidad imperiosa” de modificar la competencia que la ley 26.165 asigna a los juzgados federales de primera instancia y concederla





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

3091/2025 BALDOUSKAYA, DARYA c/ EN-VICEJEFATURA DE GABINETE DEL INTERIOR-CONARE (EX 890278/22 - RESOL 6/25) s/ RECURSO DIRECTO DE ORGANISMO EXTERNO

directamente a las cámaras federales sin aguardar a la intervención del Congreso Nacional.

VII. Que, además, en palabras del Máximo Tribunal, aplicadas a este caso, “los fundamentos dados por el Poder Ejecutivo Nacional no alcanzan para poner en evidencia que el dictado del decreto en cuestión haya obedecido a la necesidad de adoptar medidas inmediatas para paliar una situación de rigurosa excepcionalidad y urgencia” y que justifique la modificación del sistema procesal referente a la competencia en razón del grado que prevé la ley 26.165 otorgada a los juzgados federales de primera instancia para establecerla directamente en las cámaras federales, sino que, “por el contrario, traducen la decisión de modificarlo de manera permanente, sin recorrer el cauce ordinario que la Constitución prevé” (Fallos: 344:2690).

VIII. Que, por tanto, corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo 4° del decreto de necesidad y urgencia 942/2024 únicamente en cuanto atribuye la competencia directa a esta cámara, y, por consiguiente, la incompetencia del tribunal para conocer en esta causa de manera directa.

En consecuencia, debe remitirse la causa a la secretaría general para que sortee el juzgado que vaya a intervenir, que deberá pronunciarse sobre los demás planteos formulados por la parte solicitante de refugio.

En mérito de las razones expuestas, el tribunal **RESUELVE**: **1.** Declarar la inconstitucionalidad del artículo 4° del decreto de necesidad y urgencia 942/2024 únicamente en cuanto atribuye la competencia directa a esta cámara; y **2.** Declarar la incompetencia del tribunal para conocer en esta causa de manera directa; **3.** Remitir la causa a la secretaría general para que proceda a sortear el juzgado interviniente, de conformidad con el considerando VIII.

Regístrese, notifíquese y remítase.

