

Yofre de Vaca Narvaja, Susana c. Ministerio del Interior

Resolución 221/00
Expediente: 443.459/98

Argentina

Corte Suprema de Justicia de la Nación
14/10/04

Dictamen del Procurador Fiscal de la Nación:

Considerando:

- I -

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala IV) confirmó la resolución 221/00 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en cuanto denegó el beneficio de la ley 24.043 a Susana Yofre de Vaca Narvaja, al desestimar la pretensión de que se asimile la situación de los asilados o refugiados políticos -en la que se encontraba la actora- a la de quienes estuvieron a disposición de autoridades militares durante el último gobierno de facto (fs. 112/113).

Para así resolver, consideró que ello excede del marco indemnizatorio instituido por la ley 24.043, pues no puede equipararse la situación de quienes habiendo sido detenidos ilegítimamente fueron obligados a exiliarse, con la de quienes optaron por el exilio por la propia valoración que realizaron de la situación imperante en aquella época.

- II -

Contra ese pronunciamiento, la actora interpuso el recurso extraordinario de fs. 117/126 donde sostiene, en esencia, que su situación se encuentra aprehendida por el art. 2º de la ley 24.906, en cuanto establece que el beneficio indemnizatorio alcanzará a los civiles que hubieren estado a disposición de autoridades militares o del Poder Ejecutivo, de modo que amplía *ratione personae*, el ámbito de aplicación de la ley 24.043.

Señala que es arbitraria la decisión de negar el derecho reparatorio a las personas que fueron perseguidas políticamente por el solo hecho de no haber estado detenidas a disposición del Poder Ejecutivo o de autoridades militares, máxime cuando ambas situaciones traducen una restricción a la libertad y, en general, al efectivo ejercicio de los derechos humanos que reconoce nuestra Constitución y los tratados internacionales.

Reitera que las autoridades militares que detentaron el poder en ese período de la historia argentina asesinaron primero a su esposo y luego a su hijo, mientras que todo el grupo familiar Vaca Narvaja, conformado por veintiséis personas, fue perseguido políticamente y tuvo que buscar asilo político y diplomático en la embajada de México en Buenos Aires y, después de permanecer varios días sin poder salir de la sede diplomática porque las vidas y libertades de sus integrantes corrían serios riesgos, abandonaron el país bajo el status de refugiados políticos.

En tales condiciones, afirma la recurrente que, contrariamente a lo que sostuvo la cámara, no tuvo la facultad de optar o de elegir salir del país, porque o abandonaba el territorio nacional y salvaba su vida o permanecía y se enfrentaba a un destino por demás incierto y peligroso.

También sostiene que no existe razón lógica ni jurídica que permita interpretar los casos "Bufano", "Geuna" y "Quiroga" del modo en que lo hace el a quo, sino que, por el contrario, la resolución que se adoptó en tales supuestos estuvo inspirada y sustentada en el sentido teleológico que tiene y debe darse

a toda la legalidad reparadora de las violaciones a los derechos humanos sancionada en la República.

- III -

El remedio extraordinario es formalmente admisible, pues se encuentra en discusión el alcance e interpretación de normas federales (leyes 24.043 y 24.906) y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa es contraria al derecho que la apelante funda en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

Asimismo, cabe recordar que, al discutirse el contenido y alcance de normas de derecho federal, el Tribunal no se encuentra limitado por los argumentos de las partes o del a quo, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (doctrina de Fallos: 308:647, entre muchos otros).

- IV -

Así planteada la cuestión, conviene recordar que la ley 24.043, que contempla la situación de las personas que "durante la vigencia del estado de sitio hubieran sido puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, por decisión de éste, o que siendo civiles hubiesen sufrido detención en virtud de actos emanados de autoridades militares" (art. 1°), tiene una finalidad reparadora de situaciones injustas, propias de la concepción absolutista y excluyente de todo disenso que imperó en esa etapa no lejana de la historia nacional, donde la persecución se extendió no sólo a la persona que se alzaba contra el régimen, sino a su familia, a sus bienes y hasta a su memoria.

Fue por medio de esa ley, así como de otras posteriores complementarias, que el Congreso Nacional, al mismo tiempo que cumplió el compromiso asumido por la República ante organismos internacionales encargados de velar por los derechos humanos, expresó su voluntad política de compensar, al menos económicamente, a las personas privadas injustamente de su libertad durante ese periodo.

Así quedó plasmado en los debates que se suscitaron en ambas cámaras del Congreso al tratar el proyecto que luego se convirtió en la ley 24.043. En tal sentido, el senador Marín, autor del proyecto de ley y miembro de la comisión informante, aclaró que la finalidad perseguida era "...hacer justicia a todos aquellos que sufrieron una detención ilegal", mientras que el senador Brasesco, por su parte, también resaltó que el bien jurídico tutelado por el proyecto es la libertad del hombre, la dignidad del ser humano y que "en nombre de esa dignidad del ser humano, de esa reparación histórica, hombres de las distintas bancadas, inclusive con interpretaciones distintas sobre el proceso que vivimos, llegamos a este proyecto que cuenta con dictamen de comisión. Se trata de un proyecto consensuado, madurado, que no se basó en el deber ser sino en lo que había ocurrido en el país" (Diario de Sesiones del Senado 30 de noviembre de 1991, págs. 3387 y 3389, respectivamente).

Asimismo, por su especial relación con el tema bajo examen, considero pertinente traer a colación las expresiones vertidas en la Cámara de Diputados cuando se consideró el proyecto enviado por el Senado. En dicha oportunidad, ante el reclamo efectuado por el diputado Caviglia, que cuestionó al proyecto de ley por considerarlo injusto y perverso, ya que, en su opinión, no constituía una reparación integral, en tanto el beneficio no se otorgaba respecto de las víctimas del terrorismo de Estado "que no tuvieron la suerte" de estar detenidos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, el diputado Gentile expresó que "el debate parlamentario serviría para aclarar el sentido que se ha querido dar a la redacción del proyecto, sin perjuicio de las imprecisiones que han quedado plasmadas y que son consecuencia de haberse incluido en el texto el régimen de pagos mediante mecanismos que surgen de la ley de convertibilidad..." (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, sesión del 27 de noviembre de 1991, págs. 4833 y 4836), pues se estaba frente a una reparación histórica y los legisladores obraban con justicia frente a tantas arbitrariedades cometidas por años y en detrimento económico de numerosas personas cuyas vidas fueron arruinadas durante la vigencia del estado de sitio impuesto por el último gobierno militar (ibídem).

A su turno, el diputado Lázara, aun cuando reconoció que las observaciones tenían una dosis de validez, consideró que la elección de cualquier otra alternativa, por más buena voluntad que se ponga, podría hacer naufragar el proyecto y, en términos elocuentes, señaló que aquél "...resuelve [...] un gran problema que data del principio del proceso de reinstauración democrática. En 1983 muchos familiares de detenidos y las mismas personas que habían sufrido represión en la época de la dictadura consideraban doloroso recurrir a la justicia y hacer planteos y reclamaciones en torno al tiempo de detención o a las torturas sufridas....Este proyecto promueve por extensión las distintas cuestiones, amplía los márgenes del decreto originario, permite resolver problemas planteados y descomprime la situación anterior" (pág. 4837).

Con el mismo espíritu reparador de las vejaciones a los derechos humanos padecidas en ese período de la historia nacional, el Congreso prorrogó varias veces el plazo previsto por la ley 24.043 para solicitar la reparación que establece (vgr. leyes 24.436, 25.497 y 25.814).

También en este contexto se encuentra la ley 24.906 (invocada por la actora), que además aclaró que gozarán de la indemnización todas las personas que hubiesen estado a disposición del Poder Ejecutivo Nacional y de autoridades militares desde la fecha en que se declaró el estado de sitio que antecedió al advenimiento del gobierno militar y la asunción del gobierno democrático, es decir desde el 6 de noviembre de 1974 hasta el 10 de diciembre de 1983, según surge de los fundamentos del proyecto de ley, presentado por los senadores Losada y Fernández Meijide (conf. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 27 y 28 de noviembre de 1996, pág. 7303).

Para tener un cabal marco de situación que permita desentrañar las finalidades que persiguió el legislador al sancionar estas leyes de contenido reparador, y de tal modo contar con una guía segura al momento de evaluar su aplicación a los casos concretos, es necesario señalar que junto a la ley 24.043, el Poder Legislativo también plasmó la voluntad política de la Nación de compensar otro tipo de ultrajes a la dignidad humana que se cometieron en aquellos años, de igual o mayor intensidad que las previstas en dicha ley.

En efecto, mediante la ley 24.411 se otorgó un beneficio extraordinario a los causahabientes de las personas que, al tiempo de su sanción, se encontraron en situación de desaparición forzada (art. 1°), aclarando que en caso de duda sobre el otorgamiento de la indemnización prevista, deberá estarse a lo que sea más favorable al beneficiario, a sus causahabientes o herederos, conforme al principio de la buena fe (art. 6°, texto según la ley 24.823).

- V -

La Corte, por su parte, ha señalado que la finalidad de la ley 24.043 fue otorgar una compensación económica a las personas privadas del derecho constitucional a la libertad, no en virtud de una orden de autoridad judicial competente, sino en razón de actos -cualquiera que hubiese sido su expresión formal- ilegítimos, emanados en ciertas circunstancias de tribunales militares o de quienes ejercían el Poder Ejecutivo de la Nación durante el último gobierno de facto (Fallos: 320:1469) y destacó que "lo esencial no es la forma que revistió el acto de autoridad ... sino la demostración del menoscabo efectivo a la libertad, en los diversos grados contemplados en la ley 24.043" (considerando 5°), pues ésta abarcó un amplio espectro que incluyó desde el menoscabo más radical a la libertad y a la vida -actos atentatorios de derechos humanos que podían provocar lesiones gravísimas o la muerte- hasta un quebranto más atenuado (considerando 6°).

También esta Procuración General tuvo en cuenta estos parámetros cuando debió expedirse sobre la aplicación de la ley 24.043 a distintos supuestos que, en principio, parecían no amoldarse a sus términos literales, pero que, en realidad, estaban comprendidos en el espíritu amplio que animó al legislador al establecer el régimen reparatorio.

En esta línea se inscriben los pronunciamientos emitidos en las causas "Bufano", "Geuna" y "Quiroga", cuyos fundamentos y conclusiones fueron compartidos por V.E. (Fallos: 323:1406, 1460 y 1491, respectivamente). Precisamente, en el último de ellos se señaló que es regla en la interpretación de las leyes dar pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de

manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional (Fallos: 182:486; 184:5; 186:258; 200:165; 281:146; 296:22; 297:142; 299:93; 301:460; 304:794, entre muchos otros), así como que dicho propósito no puede ser obviado por los jueces con motivo de las posibles imperfecciones técnicas de su instrumentación legal, toda vez que ellos, en cuanto servidores del derecho para la realización de la justicia, no deben prescindir de la ratio legis y del espíritu de la norma (Fallos: 257:99; 259:63; 271:7; 302:973).

La exégesis de la ley requiere la máxima prudencia, cuidando que la inteligencia que se le asigne no pueda llevar a la pérdida de un derecho, o el excesivo rigor de los razonamientos no desnaturalice el espíritu que ha inspirado su sanción (Fallos: 303:578).

En esa tarea no es siempre método recomendable el atenerse estrictamente a las palabras de la ley, ya que el espíritu que la nutre ha de determinarse en procura de una aplicación racional, que elimine el riesgo de un formalismo paralizante; es necesario buscar en todo tiempo una interpretación valiosa de lo que las normas, jurídicamente, han querido mandar, de suerte que la admisión de soluciones notoriamente injustas cuando es posible arbitrar otras de mérito opuesto, no resulta compatible con el fin común de la tarea legislativa y de la judicial.

- VI -

Pues bien, a partir de las pautas indicadas y el contexto que impone el plexo normativo de reparación histórica a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos considero que debe analizarse si la situación planteada en autos encuentra cabida en la ley 24.043 y sus complementarias.

En mi concepto, se impone una respuesta afirmativa a dicho interrogante por la vocación reparadora que traducen las leyes bajo análisis, en tanto las condiciones en las que la actora tuvo que permanecer y luego abandonar el país -sobre las que no existen controversias- demuestran que su decisión de ampararse, primero, bajo la bandera de una nación amiga, y emigrar después, lejos de ser considerada como "voluntaria" o libremente adoptada, fue la única y desesperada alternativa que tuvo para salvar su vida ante la amenaza del propio Estado o de organizaciones paralelas o, cuanto menos, de recuperar su libertad pues, como desarrollo a continuación, considero que al momento de su decisión de extrañarse, ya sufría la mengua de tal derecho básico.

Por ello, pienso que la sentencia apelada no se ajusta al amplio espíritu que guió al Congreso Nacional al dictar la ley que, según se viene analizando, buscó hacer efectivo el compromiso internacional asumido por la República y reparar sin restricciones extrañas a su propósito, las graves violaciones a la dignidad del ser humano que se cometieron en aquellos años de nuestra historia reciente.

Pensar, por otra parte, que el sub lite queda fuera del ámbito de aplicación de la ley 24.043, significa menospreciar la voluntad política de la Nación que surge nítidamente de los debates parlamentarios transcritos, en tanto de ahí se deduce que el cuerpo legislativo, por encima de las precisiones terminológicas, procuró y puso su mayor dedicación en lograr un resarcimiento omnicompreensivo de quienes habían sufrido esa penosa situación.

Por ello, entiendo que corresponde desestimar el razonamiento que pretende excluir de las reparaciones este tipo de violaciones a los derechos humanos, so capa de una interpretación literal, porque tanto la intención del legislador como la ratio del texto legal indica que situaciones como las aquí examinadas quedan aprehendidas en la ley, más allá de las imprecisiones de su texto.

Así, por sobre las dudas que puedan subsistir luego de una exégesis literal, vale la pena reiterar que esta última solución recoge con fidelidad la voluntad legislativa y se adecua a las reglas de interpretación de la ley resumidas supra, en el capítulo anterior, en tanto supone una inteligencia valiosa de lo que la norma ha querido mandar, que compatibiliza el fin común de la tarea legislativa y de la judicial, sin que sea obstáculo para ello la posible imperfección técnica de su instrumentación legal.

De tal forma, pienso que el fallo impugnado no se ajusta a la interpretación que cabe asignarle a la expresión "detención ilegal" que se utiliza tanto en las motivaciones como en el texto de la ley.

Porque detención, no sólo en esa ley sino también para el sentido común, significa distintas formas de menoscabo a la libertad ambulatoria. Así, curioso sería negarle el carácter de detenido, por ejemplo, al General José María Paz, cuando cambiando siete años de calabozo fue trasladado a Buenos Aires, por decisión de Rosas, teniendo la ciudad por cárcel.

Porque además, el Tribunal ha considerado que, a los fines de la ley, la detención es equiparable al ostracismo, en tanto debe computarse el lapso transcurrido en el exilio por personas perseguidas ilegalmente (y a mi modo de ver no puede ser sino así, si atendemos que, conforme enseña la historia, el castigo de extrañamiento se reservó, principalmente, para quienes disientían con el régimen; y que, por su extremada crueldad en cuanto involucra la prohibición de pisar el suelo natal, era considerado en la antigüedad como la mayor de las penas; entendimiento que queda reflejado en el pensamiento del filósofo: cuán preferible es la muerte a ser privado de la vista de Atenas).

Por ello, no me cabe duda que también se encuentra ínsito en el concepto de detención de la ley en análisis, el confinamiento obligado de toda una familia -abuelos, hijos, cónyuges y nietos- en el recinto de una embajada extranjera, y su posterior exilio inexorable como único medio de torcer el destino de muerte que ya habían sufrido dos de sus integrantes.

Por último, creo oportuno señalar que, en mi opinión, el sub lite difiere del precedente de V.E. de Fallos: 323:1656 (caso "López Rega"), porque en dicha causa la orden de detención librada contra la persona no pudo ser cumplida porque se encontraba fuera del país, por su propia decisión, desde mucho tiempo antes del dictado de la medida, en circunstancias totalmente diferentes a las que padeció la actora.

- VII -

Opino, por tanto, que debe hacerse lugar al recurso extraordinario, revocando la sentencia. - 11 de marzo de 2004. -

Luis S. González Warcalde

Buenos Aires, octubre 14 de 2004.

Considerando: Que esta Corte comparte el dictamen del señor Procurador Fiscal, a cuyos términos corresponde remitirse, en razón de brevedad.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por aquél, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a este fallo. Con costas. - Enrique S. Petracchi. - Augusto C. Belluscio. - Carlos S. Fayt. - Antonio Boggiano (según su voto). - Juan C. Maqueda. - E. Raúl Zaffaroni. - Elena I. Highton de Nolasco.

Voto del doctor Boggiano:

Considerando:

Que las cuestiones planteadas son sustancialmente análogas a las examinadas y resueltas en el precedente de Fallos: 323:1491, al que corresponde remitirse por razones de brevedad.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a este fallo. Con costas. - Antonio Boggiano.

Recurso extraordinario interpuesto por los Dres. Juan Carlos Vega; Marisa Bollea de Alvarez Luque y Rodolfo Ojea Quintana, en representación de la Sra. Susana Cofre de Vaca Narvaja, actore en autos.
Tribunal de origen: Cámara nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV.