



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

Buenos Aires, 31 de agosto de 2018

**Al Comité de Derechos
Económicos, Sociales y Culturales
de las Naciones Unidas**

S. / D.

USO OFICIAL

Tengo el agrado de dirigirme al ilustre Comité en mi carácter de titular del Ministerio Público de la Defensa de la Nación argentina, a fin de efectuar distintos aportes del organismo al proceso de revisión del Estado parte, que tendrá lugar en el marco del 64° Período de Sesiones (24 de septiembre 2018 – 12 de octubre 2018).

I. Presentación

El Ministerio Público de la Defensa (MPD) es uno de los órganos creados por la Constitución de la República Argentina con carácter independiente, autonomía funcional y autarquía financiera, al igual que el Ministerio Público Fiscal (CN, Art. 120). En los términos de la ley que reglamenta su actividad (Ley N° 27.149), el MPD es una institución de defensa y protección de derechos humanos que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, en casos individuales y colectivos, de acuerdo con los principios, funciones y previsiones establecidas en la ley. Promueve toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad (Art. 1).

El MPD interviene en la mayor parte de los procesos penales sustanciados ante la Justicia Nacional¹ y Federal de todo el país² para garantizar el derecho de defensa de los imputados. A su vez, en los procesos civiles, comerciales, laborales y contencioso administrativo, la intervención se enmarca en la representación de individuos con limitación de recursos económicos, en situación de vulnerabilidad o que se encuentren ausentes. También ejerce la intervención obligada en todo proceso que involucre intereses de niñas, niños y adolescentes, y de personas sobre las que existe sentencia en el marco de un proceso referente al ejercicio de la capacidad jurídica o que se encuentran ligadas a este tipo de proceso.

Por otra parte, el MPD es encabezado por la Defensoría General de la Nación. De ella dependen comisiones, programas y equipos especializados, con la misión de favorecer el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables: *Comisión de Cárceles*; *Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niñas, Niños y Adolescentes*; *Comisión para la Asistencia Integral y Protección al*


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

¹ Se trata de la justicia penal ordinaria de la ciudad de Buenos Aires, pero debe aclararse que también funciona en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un poder judicial, que entiende en contravenciones y en determinados delitos, con base en convenios de transferencia que amplían por etapas su competencia (Art. 129 de la Constitución Nacional).

² Los delitos no federales cometidos en las provincias son de conocimiento del poder judicial local (Arts. 116, 117 y 118 de la CN).

Refugiado y Peticionario de Refugio; Comisión sobre Temáticas de Género; Comisión del Migrante; Programa de Atención a las Problemáticas Sociales y Relaciones con la Comunidad; Programa contra la Violencia Institucional; Programa para la Aplicación de Instrumentos de Derechos Humanos; Programa para la Asistencia Jurídica a Personas Privadas de Libertad; Programa de Resolución Alternativa de Conflictos; Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas; Programa de Asistencia y Patrocinio Jurídico a Víctimas de Delitos; Programa sobre Temáticas de Salud, Discapacidad y Adultos Mayores; Programa sobre Diversidad Cultural; Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Equipo de Trabajo en Centros de Acceso a la Justicia; Equipo de Trabajo Río Matanza Riachuelo; Unidad de Letrados de Salud Mental y Unidad de Letrados de Personas Menores de Edad.

En especial, el *Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* se creó mediante la Resolución DGN N° 904/16 con el fin de trabajar en la defensa de aquellos casos que sean declarados de especial interés institucional por la Defensora General de la Nación; intervenir en el diseño de estrategias de defensa de los DESC; participar en la elaboración de proyectos de indicaciones y recomendaciones tendientes a garantizar una adecuada defensa -individual y colectiva- de los DESC; realizar investigaciones que permitan dar cuenta de las problemáticas referidas al acceso a la justicia; difundir información y establecer lazos de cooperación con instituciones que tengan por objeto la protección de los DESC. En este tiempo el *Programa* ha trabajado en el litigio de casos estratégicos vinculados con el derecho a la vivienda adecuada, a los servicios públicos, al acceso a la justicia de los grupos vulnerables y a los derechos sociales de las personas privadas de libertad, entre otros temas.

En lo que sigue, en cada punto tratado en este escrito se explican las dificultades que se perciben en el organismo con relación al cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y se formulan recomendaciones. Cabe aclarar que el presente informe no agota todos los asuntos de interés del Comité DESC, sino sólo aquellos que se vinculan centralmente con las funciones del Ministerio Público de la Defensa. A su vez, la contribución que se realiza en esta etapa profundiza aquella oportunamente presentada con motivo de la adopción de la Lista de Cuestiones, y se dirige a mejorar el proceso de discusión con el Estado Parte.

II. Acceso a la seguridad social

II.1. Pensiones asistenciales a personas en situación de vulnerabilidad

De acuerdo con información que tomó estado público, durante el primer semestre de 2017 la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, redujo las pensiones asistenciales a adultos mayores sin recursos, personas con invalidez laboral y madres de 7 o más hijos. Dicha medida se adoptó unilateralmente por la CNPA en casos individuales y sin previo aviso a la persona afectada, a través de una aplicación estricta de los Decretos N° 432/1997 (personas con invalidez laboral), N° 582/2003 (adultos mayores sin recursos) y N° 2360/90 (madres de 7 o más hijos), que exigen el cumplimiento de ciertos requisitos por



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

parte de los beneficiarios para demostrar su condición de indigencia, pero sin contemplar adecuadamente la vulnerabilidad en cada caso concreto.

Esta situación persiste y se ve con especial preocupación desde el organismo. Asimismo, ha motivado la presentación de numerosas acciones de amparo –individuales y colectivas- ante los tribunales federales de todo el país, algunas iniciadas por integrantes de este Ministerio Público de la Defensa. En ellos se solicita la rehabilitación de las pensiones suspendidas y la inconstitucionalidad del Decreto N° 432/1997, en tanto no se adecúa a la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad ni a la Observación General N° 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/GC/19, 4/2/2008).

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que adopte medidas para que las personas afectadas por la suspensión de sus pensiones puedan requerir la revisión de la decisión y la rehabilitación de éstas.

USO OFICIAL

II.2. Cobertura de salud y pensiones no contributivas a personas con discapacidad

II.2.(a). En la experiencia del organismo, obtener la cobertura de salud médica integral prevista por las leyes locales N° 22.431 y N° 24.901 se demora un tiempo considerable, ya que dicha cobertura sólo se efectiviza cuando se accede a la pensión por discapacidad, y no cuando la autoridad administrativa otorga el Certificado Único de Discapacidad (CUD) que la antecede.

Por otra parte, aun allanado este obstáculo, son habituales las demoras en el acceso al recurso sanitario requerido, sea atención profesional, medicamentos y/o internaciones hospitalarias o geriátricas.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) reduzca el tiempo que transcurre entre el inicio del trámite para obtener el CUD hasta su otorgamiento y (2) reduzca el tiempo promedio de duración del trámite tendiente a obtener la pensión y la afiliación de la persona con discapacidad al Programa Federal de Salud del Ministerio de la Nación (*Incluir Salud*).

II.2.(b). En las últimas Observaciones Finales a la Argentina del Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad (CRPD/C/ARG/CO/1, 19/10/2012), se señalaron con preocupación las disposiciones normativas sobre el acceso a pensiones no contributivas que discriminan directa o indirectamente a las personas con discapacidad, entre ellas, el requisito de la curatela exigido por el Decreto Reglamentario N° 432/97, y se recomendó su revisión. Sin embargo, tal requerimiento aún no fue modificado.


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que evite que el acceso a las pensiones establecidas en la Ley N° 13.478 derive en el inicio de un proceso de determinación de capacidad jurídica, tal como todavía prevé el Inc. f) del Art. 5° del Decreto N° 432/97.

II.3. Pensiones asistenciales y subsidios a personas migrantes

Desde el organismo se advierte con preocupación que, a pesar de la expresa mención en las Observaciones realizadas en 2011 por el Comité DESC (E/C.12/ARG/CO/3, 14/12/2011, Párr. 15 y 20), subsisten en la actualidad limitaciones para el acceso de las personas migrantes a pensiones asistenciales (adultos mayores sin recursos; personas con invalidez laboral; y madres de 7 o más hijos) y a la Asignación Universal por Hijo.

Respecto de las pensiones asistenciales, los mismos Decretos N° 432/1997, N° 582/2003 y N° 2360/90 previamente mencionados, establecen como requisito para las personas extranjeras acreditar una residencia mínima continuada en el país de 20, 40 y 15 años respectivamente. Si bien esta clase de exigencias ha sido declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN, "R.A.D. c/ Estado Nacional", Fallos: 330:3853; 04/09/2007), no ha sido eliminada de la legislación vigente y se sigue aplicando por parte de las autoridades públicas.

Con relación a la Asignación Universal Por Hijo, el Decreto N° 1602/2009 establece que el niño/a o adolescente beneficiario/a "*sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud*". Ello importa en la práctica una restricción que afecta a niños y adolescentes migrantes que no tengan residencia de al menos 3 años en la Argentina, así como a niños argentinos cuyos padres extranjeros no cuentan con esos años de residencia en el país.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que modifique su legislación y las reglamentaciones en materia de pensiones asistenciales y Asignación Universal por Hijo, a los fines de adecuarlas a los estándares internacionales y, en particular, al principio de igualdad y no discriminación.

II.4. Cambios previsionales y posible impacto diferenciado en razón del género

La última reforma previsional adoptada mediante Ley N° 27.426 hizo una distinción entre quienes se jubilaron aportando y quienes se jubilaron



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

por moratoria. A los primeros se les garantiza un haber mínimo atado al salario mínimo vital y móvil, en adelante SMVM (el 82% móvil).³

Según un informe del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, "en mayo de 2010, del total de beneficios otorgados por moratoria un 78% corresponden a mujeres y el 22% restante a varones, concentrándose en ambos casos en el rango de edad de 65 a 69 años".⁴ Asimismo, según la Encuesta Nacional de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación,⁵ en 2011 habían accedido a jubilarse por moratoria el 34,4% de las personas jubiladas, pero si distinguimos por sexo se observa que del total de los varones jubilados (más de 65 años), habían accedido a jubilarse por moratoria el 12,4% de ellos; mientras que del total de mujeres jubiladas (más de 60 años) habían accedido por moratoria el 53,6% de ellas.

Esos datos, que pueden ser complementados con otros actualizados, sugieren que la aplicación de la norma incorporada por la Ley N° 27.426 podría producir un impacto desproporcionado en perjuicio de las mujeres, que son quienes más han accedido a la jubilación a través de moratorias y, por ende, quienes en mayor medida verán disminuidos sus ingresos, en comparación con aquellos que accedieron por los aportes realizados, cuando la fórmula de actualización aprobada por la ley arroje sobre el haber de la Prestación Básica Universal (PBU) un resultado inferior al 82% del SMVM.

USO OFICIAL

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que garantice a través de su legislación un acceso igualitario al beneficio jubilatorio, sin distinción entre aquellas personas que obtuvieron el beneficio a través de una moratoria y quienes no.

III. Violencia contra las mujeres y trata de personas

III.1. Violencia contra las mujeres

En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, la *Comisión sobre Temáticas de Género* tiene como función central favorecer el acceso a la justicia y las estrategias de defensa de los derechos de mujeres y personas LGTBI. Bajo su órbita funcionan servicios de asistencia y patrocinio jurídico gratuito a víctimas de violencia de género exclusivamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, algunos de ellos en convenio con otros organismos públicos nacionales (Ministerio de Desarrollo Social, Instituto

³ A través del artículo 5 de la norma se incorpora el Artículo 125 bis, que establece que: "El Estado nacional garantiza a los beneficiarios de la Prestación Básica Universal (PBU) que acrediten treinta (30) años o más de servicios con aportes efectivos, el pago de un suplemento dinerario hasta alcanzar un haber previsional equivalente al ochenta y dos por ciento (82%) del valor del Salario Mínimo Vital y Móvil, instituido por el artículo 116 de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias vigente en cada período. La presente garantía no resulta aplicable a los beneficiarios que hubiesen accedido a la Prestación Básica Universal por aplicación de la Ley N° 24.476 modificada por el decreto 1.454 del 25 de noviembre de 2005, por el artículo 6° de la Ley N° 25.994 o por la Ley N° 26.970, todas ellas con las modificaciones introducidas por los artículos 20 a 22 de la Ley N° 27.260".

⁴ Véase p. 14 del informe mencionado, disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20OSIPA.pdf>.

⁵ Véase en http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/enapross/?id_seccion=69. Anexo estadístico, cuadro TM6.

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

Nacional de las Mujeres, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Oficina de Violencia Doméstica, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación).⁶ La misión de estos servicios es proveer asistencia legal gratuita en el marco de la Ley N° 26.485, a quienes son víctimas de violencia por razones de género a los efectos de obtener medidas de protección ante el fuero civil. A ese fin contribuirá también, aunque fuera de la estructura del Ministerio Público de la Defensa, el Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género, creado por Ley N° 27.210 y pendiente de instalación.

A partir de la puesta en marcha de la primera oficina en el organismo, en febrero de 2009, y hasta el 31 de diciembre de 2017, se canalizaron 18.925 consultas, y se patrocinaron a 4.826 personas damnificadas por violencia por razones de género. Prácticamente en la totalidad de los casos se patrocina a mujeres víctimas de violencia en las relaciones afectivas.

De acuerdo con el último informe estadístico producido por el MPD, durante 2017 las distintas oficinas de atención han recibido 2.602 consultas. Del total de consultas ingresadas, en 860 casos (33%) se otorgó patrocinio jurídico gratuito. Estos datos indican que, en promedio, durante el año en cuestión las oficinas recibieron por mes 217 consultas, y otorgaron mensualmente 71 patrocinios a nuevos casos. Estos números han sufrido un leve incremento con respecto al 2016, incremento a su vez sostenido desde 2014.

Durante 2017, los casos recibidos mostraron distintos tipos de violencia superpuestos y sobresalieron las denuncias por violencia psicológica, física y patrimonial, frecuentemente combinadas con otras formas de maltrato. Prácticamente la totalidad de los casos patrocinados (841 sobre 860; el 98%) involucran situaciones de violencia psicológica, seguidos en prevalencia por aquellos casos que involucran violencia física (762 casos; el 89%). A su vez, más de un tercio de los casos (573 casos; el 67%) involucran violencia económica o patrimonial, y casi la mitad de los casos han referido algún hecho de violencia sexual (413 casos; el 48%), lo que muestra un crecimiento sostenido de la denuncia de este tipo de agresiones ante los servicios del patrocinio jurídico.

Asimismo, si se toman como indicador los informes elaborados por la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, órgano encargado de la recepción de las denuncias y de hacer una primera evaluación del riesgo, el servicio de patrocinio del Ministerio Público de la Defensa concentra su atención en los casos de mayor gravedad. Casi la mitad de las personas asistidas por las distintas oficinas se encontraban en situaciones calificadas como de riesgo alto o altísimo (49%). En un porcentaje menor (40%) su situación fue considerada como de riesgo medio, y en una casi insignificante proporción de casos, la OVD evaluó el caso como de bajo riesgo o sin riesgo (1%).

En la actualidad, se ha podido registrar que en la mitad de los casos (52%) se verifica un incumplimiento de las medidas en favor de la víctima, en tanto que en el 27% de los casos se sucedieron nuevos hechos de violencia pese a la

⁶ Para detalles, véase: <http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/55-comision-sobre-tematicas-de-genero>



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

denuncia efectuada. Es por ello que en un 61% de los casos tramitados durante 2017 en los servicios de asistencia y patrocinio que provee la institución ha sido necesario renovar la protección para la mujer víctima de violencia o sus hijos/as. Estos datos podrían sugerir la necesidad de repensar los mecanismos actuales de protección y evaluar otros modelos superadores, que logren brindar respuestas más eficientes y de fondo a la situación de las mujeres que buscan medidas de protección.

Como complemento de lo anterior, debe también indicarse que funciona en el Ministerio Público de la Defensa el *Programa de Asistencia y Patrocinio Jurídico a Víctimas de Delitos*, a fin de posibilitar que quienes resulten damnificados/as por delitos puedan presentarse en los tribunales como querellantes, para impulsar la acción penal. Su ámbito de actuación es ante la justicia penal ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires, y ante los tribunales federales de todo el país.

Además, es importante recalcar que el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 27.372 de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos, que contiene disposiciones particulares para la protección de mujeres y niñas, como el brindar atención especializada a víctimas en situación de vulnerabilidad, en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad o de cualquier otra análoga. Se presume la situación de especial vulnerabilidad en caso de menores de edad, mayores de 70 años o personas con discapacidad, así como si existiere una relación de dependencia económica, afectiva, laboral o de subordinación entre la víctima y el supuesto autor del delito (Art. 6). Como mecanismo de protección, establece que se presumirá la existencia de peligro si se tratare de víctimas de determinados delitos, como aquellos contra la vida, la integridad sexual, cometidos contra la mujer, con violencia de género y de trata de personas (Art. 8).

La ley de referencia ha previsto, en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, la creación de 24 cargos de Defensores Públicos de Víctimas para garantizar el patrocinio y representación jurídica de aquellas en procesos penales, para lo que se ha convocado a los concursos respectivos, luego de lo cual deberán ser acordadas las partidas presupuestarias necesarias para su puesta en labor, instalación edilicia y asignación de personal auxiliar.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) adecúe la organización judicial a las necesidades de las víctimas de violencia de género; (2) establezca partidas presupuestarias específicas y suficientes para la implementación de servicios de patrocinio gratuito y especializado en todo el país, y para la implementación de las Leyes N° 27.210 y N° 27.372; (3) intensifique las medidas que han sido adoptadas para favorecer la investigación, sanción y reparación de los hechos de violencia, y las infracciones a las órdenes de protección; (4) establezca mecanismos habitacionales de urgencia (refugios, casas de acogida), que sean aptos para recibir a las mujeres víctimas y a sus hijos/as; (5) incremente y profundice las políticas públicas que significan transferencia de recursos materiales y simbólicos, y las prestaciones económicas y sociales disponibles para las mujeres que sufren violencia y para sus hijos/as.

USO OFICIAL

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

III.2. Trata y explotación de personas

En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, el *Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas* fue creado en el año 2014 con el fin de garantizar el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral a las víctimas. Entre sus propósitos, se destacan prestar patrocinio jurídico a aquellas víctimas de trata que soliciten constituirse como querellantes en el proceso penal y, eventualmente, en las acciones civiles correspondientes, así como proporcionar asistencia técnica a las Defensorías Públicas de todo el país.

En su Informe ante el Comité DESC, el Estado Argentino señaló los avances normativos y la creación de organismos dedicados a distintos aspectos de la trata de personas. Sin embargo, desde el MPD se ve con preocupación la falta de diseño y de implementación de políticas públicas articuladas, tanto de prevención y represión de la trata de personas, como de detección e identificación de las víctimas, asistencia integral, protección, reinserción, y restauración plena de derechos.

En este sentido, los programas de protección y asistencia son escasos y tienen marcadas diferencias en cuanto a sus alcances, enfoques, criterios de admisión, vías de acceso, duración y tipo de asistencia, así como respecto del perfil de la población que atienden. En algunos, el único acceso a la asistencia es la vía judicial. Se advierten serias dificultades en la coordinación entre las autoridades federales y provinciales.⁷ La mayor parte de los dispositivos están orientados a la atención de emergencia y/o de los primeros momentos –fundamentalmente, hasta que las víctimas brindan su declaración en el proceso judicial- y no se cuenta con asistencia sostenida de mediano o largo plazo, ni con mecanismos institucionalizados de seguimiento posterior.

Asimismo, se advierten graves falencias en la ejecución de políticas públicas que permitan garantizar los DESC de las víctimas de trata y explotación. El Ministerio de Desarrollo Social concentra su atención en niñas, niños y adolescentes, en particular en su alojamiento y retorno a su país de origen. No existen verdaderas políticas integrales que aseguren una solución sostenible como fórmula a largo plazo. Las necesidades básicas de las víctimas de trata y explotación en materia de alimentación, vivienda, salud, educación, empleo, transferencia de recursos, resultan insatisfechas después de los primeros días de la atención de urgencia. No se implementaron medidas que permitan la adecuada reinserción social de las víctimas. En tal sentido, la asignación y ejecución presupuestaria a los organismos creados por la ley y al cumplimiento de sus objetivos, tales como implementar políticas y programas especialmente dirigidos a combatir las causas estructurales de la trata de personas y explotación, cubre básicamente costos corrientes y no guarda proporción alguna con las funciones encomendadas.⁸

⁷ Véase *Actuación del Área 7: Grupos vulnerables. Actuación de la Oficina de Trata de Personas y Migrantes*, pp. 275-281. Disponible en:

<http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2016.pdf>

⁸ Véase las planillas anexas por fascículo jurisdicción y sub jurisdicción de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, respecto de la Jurisdicción 25, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presupuesto Nacional 2017 - Ley Nº 27.341. Disponibles en:

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2017/jurent/pdf/D17J25.pdf>

Asimismo, véase presupuesto 2018 y años anteriores, disponibles en:

<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2018>



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

Por otra parte, el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas se integró en su totalidad con años de demora y no ha cumplido las funciones impuestas por la Ley N° 26.842.⁹ El Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas no ha ejecutado el "Programa Nacional para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas". Tampoco se acató la manda legal de elaborar y ejecutar bianualmente el plan de trabajo que debe aprobar el Consejo Federal.

Si bien se ha sancionado la Ley de derechos y garantías de las personas víctimas de delitos¹⁰ y fue reglamentada recientemente,¹¹ aún no han sido implementadas las medidas allí previstas y no se advierte una asignación presupuestaria adecuada para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de trata y de explotación sexual.

El derecho a una reparación efectiva tampoco ha sido asegurado en la práctica. La Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) ha indicado que es necesario mejorar los indicadores de afectación patrimonial de bienes obtenidos a través de la trata y la explotación de personas.¹² Sin embargo, no existe una política activa en términos de embargos y decomisos con la consecuente transferencia de ingresos a las víctimas a los fines de su reparación, más allá de avances de la PROTEX y de la Dirección de Recupero de Activos de la Procuración General de la Nación.

Se presentan desaciertos de diverso carácter en cuanto a los indicadores y mecanismos interinstitucionales oficiales para monitorear y evaluar avances y desafíos. No siempre se recopilan, preservan, sistematizan, estructuran o publican los datos, o cada programa o instancia institucional registra y organiza sus datos con criterios propios. Suelen ser parciales, fragmentarios o contradictorios, y de difícil acceso público. No existe un sistema integral de registro, análisis y monitoreo que permita evaluar la investigación de todos los casos de trata. No se desglosan datos por edad, sexo, discapacidad, origen étnico y nacionalidad, población rural/urbana y ubicación geográfica.

Finalmente, la investigación, procesamiento y enjuiciamiento de los tratantes no ha sido congruente con la extensión de la trata y la explotación. Hay dilaciones en la recepción de denuncias, en las requisas domiciliarias, en las contiendas de competencia entre los jueces federales y los jueces provinciales o nacionales de la Ciudad de Buenos Aires. Esta dilación se agudiza en causas judiciales que involucran funcionarios públicos o personas con poder político o económico. Las condenas suelen recaer en personas con menos poder real, en general el eslabón más débil de la cadena de explotación, muchas veces en las propias víctimas. El número de condenas a los mayores responsables de las redes de trata y de explotación, a los funcionarios públicos involucrados, a empresarios, a dueños de campos y sociedades explotadoras del sector

USO OFICIAL

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

⁹ Se integró recién el 27 de marzo de 2017, casi 5 años después de su creación. No hay datos accesibles sobre su funcionamiento, y sobre las acciones diseñadas e implementadas por este organismo.

¹⁰ Ley N° 27.372.

¹¹ Decreto N° 421/18

¹² Véase:

<http://www.mpf.gob.ar/protex/files/2017/05/RESUMEN-EJECUTIVO-DEL-INFORME-ANUAL-2016.pdf>

agrario, textil y de las marcas involucradas con los beneficios de la explotación y la trata, es insignificante en relación con la dimensión de la problemática.¹³

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) ejecute una política integral, con asignación presupuestaria adecuada, que cumpla con la debida diligencia para prevenir la trata y la explotación, investigar y en su caso sancionar a los perpetradores, prestar asistencia y proteger a las víctimas, y garantizar el derecho a un recurso efectivo y a las reparaciones; (2) asigne recursos suficientes a las políticas, servicios y organismos que se ocupan de la lucha contra la trata, en especial a aquellas que garanticen a las víctimas el derecho a recibir cuidados y protección a largo plazo, a la vivienda, a la alimentación, a la salud, a los servicios sociales y de educación, a la formación profesional, al empleo y a la reinserción social; (3) asegure el patrocinio jurídico gratuito en todas las instancias a las víctimas de trata y explotación; (4) asuma un abordaje proactivo en materia de decomisos y afecte los bienes decomisados a mecanismos de indemnización y reparación directa para víctimas de trata y explotación; (5) respete el principio de exención de responsabilidad penal, según el cual las víctimas de la trata de personas no deben ser detenidas, acusadas o enjuiciadas por actividades que sean consecuencia de ser objeto de trata de personas; (6) recolecte y sistematice datos estadísticos desglosados respecto del número de víctimas de trata y explotación sexual.

IV. Vivienda Adecuada

IV.1. Marcos normativos regresivos

Desde el MPD se advierte con preocupación que subsista en la actualidad una legislación procesal regresiva en torno a la regulación de los desalojos federales, que no ha sido modificada de conformidad con los estándares establecidos en la Observación General N° 7 del Comité DESC (1997), desconociendo expresamente las recomendaciones realizadas por el mismo Comité al país en 2001 y 2011 (E/C.12/ARG/CO/3, 14/12/2011, Párr. 21), así como por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Derecho a la Vivienda Adecuada (A/HRC/19/53/Add.1, p. 16).

En este sentido, el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación ("Libro IV, Título 7: Desalojo", Arts. 679 a 688) establece un procedimiento orientado a lograr una rápida recuperación del inmueble por parte de quien inicia el juicio, sin tener en cuenta la especial vulnerabilidad que en ocasiones presentan los/as demandados/as. Asimismo, se trata de un procedimiento judicial que limita el derecho de defensa porque solo permite la interposición de ciertas excepciones, expresamente detalladas en el Código.

Por su parte, a finales del año 2016 ingresó a la Cámara de Senadores de la Nación el proyecto de ley S899/16 para modificar el capítulo sobre desalojos del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que incluso propone acelerar los desalojos a través de un procedimiento "sumarísimo", que implica plazos

¹³ Véase <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/04/Informe-Anual-2015.pdf>



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

procesales más cortos para todas las instancias del juicio, así como una legitimación activa amplia para iniciar los juicios. Estos cambios resultan aún más regresivos que la legislación actual.

Asimismo, la Ley N° 24.441 (Arts. 54 y 64) regula los desalojos realizados en el marco de ejecuciones hipotecarias, a través de un procedimiento que permite una rápida recuperación del inmueble por parte del acreedor hipotecario, sin la intervención de las personas que serán afectadas y sin hacer ninguna distinción ni prever medidas para aquellos casos en que esas personas pertenezcan a grupos vulnerables o corran riesgo de quedar sin hogar o en situación de calle.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que modifique los marcos normativos regresivos existentes en materia de desalojos.

USO OFICIAL

IV.2. Desalojos promovidos por el Estado

La Ley N° 17.091 regula el desalojo de inmuebles de propiedad del Estado Nacional en todo el territorio nacional y establece un procedimiento excepcional "inaudita parte" que impide de manera absoluta el ejercicio del derecho de defensa de las personas demandadas. A pesar de ser una norma dictada durante la dictadura de los años 1966-1970, todavía hoy organismos del Estado Nacional tales como la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), la Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y las Fuerzas Armadas, utilizan este procedimiento para desalojar viviendas precarias asentadas –en muchos casos, desde hace décadas- en terrenos fiscales. En distintas provincias rigen normas locales similares para el desalojo de inmuebles de propiedad de los Estados Provinciales.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que adecúe la Ley N° 17.091 a los estándares previstos en la Observación General N° 7. Asimismo, que garantice la seguridad de la tenencia, la regularización dominial y la integración urbanística de todos los habitantes de barrios populares, villas y asentamientos informales. Finalmente, que produzca información pública e implemente una política de prevención de conflictos que evite los desalojos en trámite por aplicación de la Ley N° 17.091.

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

IV.3. Desalojos ordenados en el marco de procesos

penales por el delito de usurpación

El Código Procesal Penal de la Nación establece que en los casos de delito de usurpación de inmuebles (Art. 181 del Código Penal), en cualquier estado del proceso –incluso antes del procesamiento- el damnificado podrá solicitar al juez que ordene el inmediato reintegro del inmueble, invocando tan solo la verosimilitud de su pretensión. Casi la totalidad de estos casos son archivados ni bien se obtiene el desalojo y nunca alcanzan una condena. Las personas desalojadas no son parte del juicio, por lo que no acceden al derecho a la defensa. Ello da cuenta de que este instituto procesal es

principalmente utilizado como vía para obtener un desalojo anticipado en el marco de un proceso penal.

Por otra parte, se ha elaborado un Anteproyecto de modificación del Código Penal por la “Comisión para la Reforma del Código Penal de la Nación”, creada por el Decreto PEN 103/2017. En lo que a este apartado atañe, la propuesta legislativa aumenta el monto de la pena para el delito de usurpación de tres a cuatro años de prisión, lo que implicaría la aplicación y cumplimiento efectivo de las sentencias dictadas en el marco de estos procesos. Además, agrega como circunstancia agravante que el inmueble usurpado fuere un Parque Nacional, para el cual la pena contemplada es de dos (2) a cinco (5) años de prisión.

Al respecto, cabe señalar que los procesos penales en orden al delito de usurpación, en numerosas ocasiones han sido utilizados como vía para resolver conflictos sociales suscitados por la falta del derecho al acceso a la vivienda digna, el acceso al suelo y la tierra, tanto en ámbitos urbanos como rurales, donde grupos en situación de vulnerabilidad por razones de pobreza, de condición cultural y étnica, revisten la condición de víctimas. Entre los principales perjudicados se encuentran las familias de comunidades indígenas, campesinas, de agricultura familiar, grupos de migrantes agricultores de la periferia urbana y antiguos pobladores de los parques nacionales.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que evite criminalizar las situaciones de falta de vivienda y tierra, procurando la utilización de vías civiles y administrativas que no contemplen la privación de libertad de las personas afectadas. Asimismo, que garantice el derecho de defensa de las personas involucradas en procesos judiciales por la presunta comisión del delito de usurpación.

IV.4. Falta de información sobre desalojos

Al contexto descrito en materia de desalojos, se suma la falta de producción de información pública al respecto. La escasa información disponible apunta a evaluar la eficacia de los tribunales, y se limita a cuantificar los procesos iniciados y resueltos por año en cada jurisdicción judicial. No existe, en cambio, información estadística que dé cuenta de la cantidad de desalojos ejecutados, de las personas afectadas y de su situación de vulnerabilidad.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que produzca información pública completa y actualizada sobre desalojos, para dimensionar el fenómeno a nivel país.

IV.5. Falta de Ejecución de las órdenes judiciales referidas a vivienda digna en la “Causa Riachuelo”



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

En el marco de la ejecución de la sentencia ordenada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 2008, que tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que se encuentran expuestas a la contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo,¹⁴ se han dispuesto programas de vivienda que contemplan la ejecución de soluciones habitacionales (Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios, 20/12/2010, en adelante el "Convenio Marco") y programas sanitarios específicos que satisfagan las necesidades de la población (Plan Sanitario de Emergencia).

A su vez, como consecuencia de la intervención de las múltiples jurisdicciones condenadas a instancias de la decisión de la Corte Suprema (Estado Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires) sobre los territorios que involucran a catorce Estados Municipales, se dispuso la creación legislativa (Ley N° 26.168) de la ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo), ente de derecho público inter-jurisdiccional que ejerce la regulación y el control de la Cuenca.

En lo que refiere a la ejecución de soluciones habitacionales, el Ministerio Público de la Defensa observa con preocupación la demora en la ejecución del ya mencionado Convenio Marco adoptado por el Estado. El compromiso prevé la realización de 17.771 soluciones habitacionales, de las cuales sólo se encuentran ejecutadas 3725 (21%) a nueve años de la sentencia de la CSJN. Siguen existiendo dificultades administrativas que prolongan la demora y perpetúan las pésimas condiciones de vida de las familias.

La demora en la ejecución del Convenio Marco también genera una desactualización del número de soluciones habitacionales contempladas, como producto del crecimiento familiar (desgloses de hijos/hijas que constituyen sus propias unidades familiares), así como de la instalación de nuevas familias expulsadas del mercado formal inmobiliario y forzadas a vivir en los únicos espacios disponibles. De hecho, actualmente la población crece con mayor rapidez que la ejecución de las soluciones habitacionales, por lo que la ejecución de la sentencia va en retroceso.

Por otro lado, desde el año 2016 se encuentran virtualmente paralizadas la mayoría de las obras de construcción de nuevas unidades habitacionales en la Provincia de Buenos Aires. Sólo existen 3 con avances de ejecución actuales, que significan apenas 400 viviendas (de las 15.000 convenidas en el año 2010). El caso adquiere particular relevancia en el barrio de Villa Inflamable, Municipio de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, donde se inició esta causa a partir de un amparo por contaminación. A pesar de contar con más de 2000 familias (proyección, sin censos oficiales actuales), sólo se encuentra prevista la construcción de 440 viviendas, que de todas formas incluso se encuentran paralizadas desde hace dos años.

En relación con las soluciones habitacionales entregadas y en ejecución, el organismo también observa con preocupación que en muchos casos la infraestructura de las viviendas no ha respetado los estándares que el Comité DESC ha establecido en su Observación General N° 4 ni la recomendación realizada al Estado en

¹⁴ *Mendoza Beatriz Silva y otros c. Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios* (daños por contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo). Expediente M. 1569. XL.

USO OFICIAL

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

relación con la adopción de políticas en materia de vivienda (E/C.12/ARG/CO/3 Párr. 21). Existen falencias estructurales en las viviendas entregadas (filtraciones, instalaciones de servicios públicos deficitarias, entre otras) y falta de accesibilidad a establecimientos educativos, de salud, así como a otros servicios urbanos de importancia. Sirvan como ejemplos el barrio de Fabricaciones Militares del Municipio de Lanús, Provincia de Buenos Aires, donde fueron relocalizadas 174 familias en el año 2017, en el que se han verificado conexiones eléctricas defectuosas, filtraciones en techos y paredes, caídas de cielorrasos y desborde de cloacas; el barrio Néstor Kirchner del mismo municipio (compuesto por 28 familias relocalizadas en el 2013), que presenta problemas de suministro de agua en verano y donde existe en el centro del barrio una planta de tratamientos cloacales a cielo abierto que no funciona, por lo que se ha convertido en un virtual reservorio abierto de materia fecal; y el barrio los Ceibos en el Municipio de La Matanza, Provincia de Buenos Aires, (donde fueron relocalizadas a fines del 2015, 300 familias), en el que se combinan todos los problemas reseñados en los otros dos barrios.

Cabe resaltar que el Convenio Marco, acordado únicamente por distintos niveles del Estado Argentino, establece cuáles son los asentamientos donde se brindarán soluciones habitacionales sin expresar motivos técnicos y sin participación de la población afectada. De esta manera, el propio Estado condenado por el fallo de la Corte Suprema es quien decide cuál es la solución habitacional (relocalización o urbanización con radicación) que se brindará en cada caso. En este sentido, preocupa al organismo la efectiva protección de la seguridad jurídica en la tenencia, que como resaltó la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Derecho a la Vivienda Adecuada debe protegerse *in situ* salvo circunstancias excepcionales que justifiquen un desalojo, situación en la cual deben estudiarse todas las alternativas viables en consulta con las personas afectadas (A/HRC/25/54, Párr. 37). Existen muchos asentamientos (Barrio Sarmiento, Barrio El Parque -Municipio de Esteban Echeverría-, Villa Jardín -Municipio de Lanús-) en los cuales no se han probado las circunstancias excepcionales mencionadas ni se evidencia el estudio de alternativas con participación de las personas en la elección de las soluciones habitacionales.

En relación con el derecho a la participación, cabe resaltar que, la sentencia de la CSJN dispuso la creación de un órgano (Cuerpo Colegiado) presidido por el Defensor del Pueblo de la Nación. Sin embargo, la vacancia en el cargo del Defensor del Pueblo desde el año 2009 obstruye aún más la participación de la población en la causa.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) adopte medidas administrativas y judiciales para la ejecución total del Convenio Marco; (2) brinde solución a la población afectada hasta tanto se lleve a cabo la ejecución del Convenio Marco; (3) actualice el número de soluciones habitacionales previstas; (4) aplique los estándares internacionales sobre el derecho a la vivienda adecuada en la ejecución de las soluciones habitacionales establecidas; (5) asegure la participación de la población afectada.

V. Salud



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

V.1. *Acciones judiciales y ejecución de sentencias*

Desde el MPD cabe indicar que la información estatal omite una problemática que los defensores y defensoras públicas sostienen reiteradamente,¹⁵ y que se vincula con las numerosas acciones judiciales que deben ser promovidas para garantizar el derecho de salud ante la inacción de los responsables de las prestaciones. Si bien por lo general¹⁶ se obtiene una resolución judicial favorable, este resultado no se verifica luego en la ejecución efectiva. Esta situación de incumplimiento ha motivado, entre otras medidas, la realización de acciones extrajudiciales¹⁷ y la promoción de acciones en la justicia penal. A modo de ejemplo, en un relevamiento que se realizó en dos defensorías del país -las Defensorías Públicas Oficiales ante los Tribunales Federales de Primera y Segunda Instancia de Córdoba y de Mar del Plata- en septiembre de 2016 se registraron cuarenta (40) causas penales en trámite como consecuencia de la (no) ejecución de sentencias.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que arbitre los medios a su alcance para cumplir con las sentencias y con las medidas cautelares ordenadas por el Poder Judicial, dirigidas a garantizar el derecho a la salud.

V.2. *Salud Mental*

V.2.(a). La Ley de Salud Mental N° 26.657 fue sancionada en 2010 y es reconocida internacionalmente. Su artículo 22 garantiza el derecho de toda persona internada involuntariamente a contar con representación letrada. En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, la *Unidad de Letrados de Salud Mental* y la *Unidad de Letrados para Menores de Edad* fueron creadas en cumplimiento de dicho artículo, a fin de brindar defensa técnica gratuita para personas con discapacidad psicosocial, internadas involuntariamente en establecimientos de salud mental de la CABA y con control de la justicia nacional civil. Por su parte, los Defensores Públicos Curadores ejercen el rol del Art. 22 respecto de todas las personas que están internadas en el ámbito de la Capital Federal y Gran Buenos Aires que tengan procesos de determinación de la capacidad en trámite ante la justicia nacional.

Asimismo, la Ley N° 26.657 creó el *Órgano de Revisión de Salud Mental (ORSM)*, como organismo de protección de derechos humanos, supervisión y monitoreo de las internaciones por razones de salud mental. A fin de garantizar su esencial independencia, la ley escogió como ámbito de funcionamiento el Ministerio Público de la Defensa –quien ejerce la presidencia, la representación legal y la coordinación, a través de una Secretaria Ejecutiva– y estableció una composición intersectorial y equitativa

TELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

¹⁵ Véase *Informe anual 2016*, Ministerio Público de la Defensa, Defensoría General de la Nación, pp. 435 y 437. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202016.pdf>.

¹⁶ *Ibid.*, p. 462.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 465 y 485.

entre organismos estatales y de la sociedad civil, entre las que se incluyen organizaciones de personas usuarias de servicios de salud mental.¹⁸

Entre otros obstáculos detectados por el *ORSM* vinculados con el mandato del Comité, se incluyen la existencia en el país de salas de aislamiento y prácticas injustificadas de contención; el uso de terapia electroconvulsiva (electroshock); la internación y la medicalización como base prioritaria del abordaje terapéutico; internaciones prolongadas por razones sociales, así como irregularidades vinculadas con la ausencia de consentimiento informado en internaciones calificadas como voluntarias.¹⁹ También se ha detectado la privación de la libertad en establecimientos penitenciarios de personas declaradas inimputables por extensos períodos de tiempo.²⁰

En lo que se relaciona con niños/as y adolescentes se verifica que las respuestas priorizan el alojamiento en hospitales monovalentes, en muchos casos junto con personas adultas; el uso frecuente de prácticas de sujeción mecánica prolongadas y de medicalización; y la insuficiencia de políticas específicas que garanticen la continuidad de sus cuidados por fuera del ámbito hospitalario. Se ha tomado conocimiento, sobre todo en instituciones públicas, de situaciones de violencia institucional y de hechos de violencia entre pares (incluidas situaciones de abuso sexual) donde la palabra de los/as niños/as no suele ser tenida en cuenta.²¹

Por su parte, a través de su rol independiente el *ORSM* ha podido relevar la insuficiencia de dispositivos de salud mental de base comunitaria que permitan hacer efectivo el derecho a la inclusión de las personas con discapacidad psicosocial, que en consecuencia prolongan innecesariamente las internaciones.²² Esta falencia también ha sido observada por otras dependencias del MPD como ser la *Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niños, Niñas y Adolescentes* y la *Unidad del artículo 22 para Personas Menores de Edad*, así como a través de la tarea de los Defensores Públicos Curadores.

Es así que la insuficiencia de las redes para contener a las personas en condiciones de ser externadas por problemáticas de salud mental es una dificultad constante que enfrenta el organismo. Un ejemplo paradigmático de la situación descrita puede observarse en una causa promovida por el Ministerio Público de la Defensa contra el Estado Nacional y el Gobierno de la CABA,²³ en representación de las personas internadas por problemas de salud mental (en el país y en la CABA) en condiciones de ser externadas según la Ley N° 26.657, en la que se solicitó que se provean dispositivos comunitarios (casas de medio camino y/o residencias protegidas) para su externación.

¹⁸ Ley N° 26.657 y Decreto Reglamentario N° 603/2013, Arts. 38 y 39.

¹⁹ Al respecto, véase el *Informe de Gestión 2014* del *ORSM* (disponible en: www.mpd.gov.ar/pdf/Resolucion%20SE%2005%202015.pdf) y el *Informe Anual 2015* del Ministerio Público de la Defensa (disponible en: www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202015.pdf).

²⁰ Al respecto, véase *Informe Anual 2015 del ORSM*. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/index.php/secretaria-ejecutiva-del-organo-de-revision-de-salud-mental/304-informes-de-gestion-del-organo-de-revision/2825-informe-de-gestion-2015>

²¹ Para más información, véase *Informe Anual 2015* del Ministerio Público de la Defensa, cit., p. 271.

²² Al respecto, véase el *Informe de Gestión 2014 del ORSM*, cit., y el *Informe Anual 2015 del Ministerio Público de la Defensa*, cit., pp. 157-164 y pp. 269-279.

²³ Se trata del caso "S." (Expediente CAF n° 74516/2014).



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

La sentencia judicial²⁴ ordenó a las partes demandadas que -en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones constitucionales- "adopten las medidas necesarias a efectos de dar efectivo cumplimiento con lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (Ley 26.378), así como lo previsto por la Ley 26.657, de Salud Mental de la Nación, proveyendo, en particular, dispositivos comunitarios aptos para la continuación del tratamiento de los aquí actores." Por otro lado, en segunda instancia se modificó la sentencia parcialmente y se ordenó "al Ministerio de Salud de la Nación y al Ministerio de Salud de la Ciudad de Buenos Aires a proveer dentro del plazo de 30 días los dispositivos de atención de salud en cuestión a los cuatro pacientes individualizados en ella (...)". Actualmente el caso se encuentra en ejecución y ante el incumplimiento de las partes condenadas, la defensa pública solicitó que se ordenen sanciones dirigidas a modificar esa conducta procesal.

USO OFICIAL

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) adopte medidas para prevenir y abordar actos de malos tratos en los establecimientos de salud mental; (2) garantice el cumplimiento en todo el país de la Resolución ORSM N° 15/14 sobre Muertes en Instituciones Monovalentes de Salud Mental y la Resolución ORSM N° 17/14 sobre el no uso de electroshock; (3) garantice que todos los profesionales de la salud obtengan el consentimiento libre e informado antes de cualquier tratamiento; (4) promueva en todo el país la defensa técnica especializada para personas internadas en forma involuntaria; (5) concrete en 2020 la sustitución de las instituciones monovalentes de salud mental públicas y privadas; (6) propicie que la atención de niños/as y adolescentes se brinde dentro del sistema de atención comunitaria, donde se priorice la atención ambulatoria, domiciliaria y en la zona de arraigo, y se restrinja la institucionalización; (7) fortalezca la red de servicios comunitarios y la apertura de servicios de salud mental en los hospitales generales, para el cumplimiento de lo establecido en el Art. 28 de la Ley N° 26.657 y en el Plan Nacional de Salud Mental (puntos 9.2.1 y 9.2.2, Objetivo N°1).

V.2.(b). En el trabajo de la *Unidad de Letrados para las Personas Menores de Edad* del MPD también se ha podido ver que un obstáculo importante que enfrentan los/as niños/as y adolescentes con padecimientos mentales o consumo problemático de estupefacientes es la fuerte estigmatización que viven, no solo por la situación individual que les aqueja, sino también por el hecho de haber transitado o estar incluidos/as en algún dispositivo terapéutico. En efecto, por haber realizado algún tratamiento por salud mental son luego rechazados/as, quedando por fuera de las intervenciones de niñez y de los dispositivos escolares o recreativos. En general, una vez que los/as niños/as y adolescentes alcanzan el alta de internación de un dispositivo terapéutico y no pueden regresar al domicilio familiar, no son admitidos/as en los hogares


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

²⁴ Sentencia de primera instancia del día 15/4/15 y de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal del día 21/12/15.

convivenciales. Incluso, si habían estado en un hospital monovalente, no son aceptados en otros hospitales o en determinados centros de salud y dispositivos de atención comunitarios.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) adopte medidas para prevenir y erradicar la discriminación de los/as niños/as y adolescentes con discapacidad psicosocial; (2) capacite y sensibilice a los profesionales de la salud, de la educación, de desarrollo social y de justicia, entre otros, en la promoción de los derechos de la infancia y de las personas con discapacidad.

V.2.(c). Desde la experiencia de la *Unidad de Letrados para Personas Menores de Edad* del MPD también se ha observado que muchos niños/as y adolescentes que ingresan a hospitales por cuadros vinculados con el consumo problemático de sustancias se encuentran en situación de calle. Asimismo, ante la falta de voluntad del niño/a para acceder al tratamiento, usualmente se verifica un abordaje inadecuado por parte de los organismos de protección, lo que deriva en la falta de adopción de medidas de protección especial y en que el niño/a regrese a la situación de calle.

Por otra parte, cuando los niños/as y adolescentes en esta situación manifiestan su voluntad de realizar tratamiento, son derivados a las dos comunidades terapéuticas que existen en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, desde la experiencia de la *Unidad de Letrados* se observa que la mayoría no logra permanecer en los dispositivos, o permanecen allí uno o pocos días, sin contar aquellos que solo llegan hasta la puerta de la institución y se retiran. Muchos de ellos regresan a situación de calle.

Asimismo, en general ninguna institución se muestra capaz de contener a estos jóvenes, no solo por su padecimiento mental, en especial por el consumo de sustancias psicoactivas, sino por los hábitos adquiridos en la situación de calle, que no resultan compatibles con las rutinas y disciplinas de los dispositivos que se ofrecen, además de que tampoco estos lugares muestran un sentido de pertenencia ni contención afectiva para estos jóvenes.

En relación con lo anterior, cabe también señalar que el Art. 4 de la Ley N° 26.657 dispone que las adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental y que las personas con uso problemático de drogas, legales e ilegales, tienen todos los derechos y garantías que se establecen en la ley de mención en su relación con los servicios de salud. Disposiciones similares se incluyen en el artículo 9 de la Ley N° 26.934. No obstante, más allá de la normativa citada, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la atención del consumo problemático está a cargo la Dirección Operativa de Políticas Sociales en Adicciones de la Ciudad de Buenos Aires del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, y no -como sería esperable- de la Dirección de Salud Mental dependiente del Ministerio de Salud.

Finalmente, desde el organismo se ha notado que si bien el Decreto N° 1249/16 declara la Emergencia Nacional en Materia de adicciones, “con el objeto de atender al abordaje integral de las adicciones, teniendo como ejes su prevención



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

y tratamiento, así como la inclusión social de aquellas personas que se encuentran afectadas por esta Problemática”, no se han dado cambios significativos en las políticas públicas y en los programas, ni la adopción de medidas tendientes a dar cumplimiento a dicho objetivo.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) aborde la situación de niños/as y adolescentes en situación de calle que ingresan a hospitales por salud mental o consumo problemático, a fin de garantizar su protección integral; (2) adecúe los dispositivos terapéuticos a las necesidades y realidades de esta población específica; (3) cumpla con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley N° 26.657 y en el artículo 9 de la Ley N° 26.934; (4) cumpla con el objetivo propuesto por el Decreto N° 1249/16.

USO OFICIAL

V.2.(d). El Código Civil y Comercial de la Nación (Ley N° 26.994) introdujo el régimen de apoyos con el objetivo de armonizar la legislación interna con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad. Sin embargo, desde el *Órgano de Revisión de Salud Mental* del MPD se ha observado que el sistema de apoyos suele ser impuesto y que la participación de la persona es habitualmente escasa. Ese sistema muchas veces se justifica para limitar otros derechos fundamentales de las personas con discapacidad, tales como el derecho al voto, al matrimonio, al consentimiento informado, entre otros. Además, el ORSM ha observado que durante el proceso judicial se adoptan medidas cautelares que desapoderan a las personas con discapacidad de sus bienes y que restringen provisoriamente su capacidad jurídica, en la mayoría de los casos sin entrevista previa. Por otra parte, la legislación procesal aún no se ha modificado y sostiene el modelo sustitutivo de la voluntad.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) proporcione a las personas con discapacidad diferentes formas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica (previsto en el Art. 43 del Código Civil y Comercial de la Nación), sobre todo para aquellas sin una red socio-afectiva o recursos financieros para acceder al apoyo; (2) adecúe la legislación procesal interna a los estándares nacionales e internacionales.


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

V.3. *Salud sexual y reproductiva*

V.3.(a). En consonancia con la preocupación de distintos organismos internacionales²⁵ y del propio Comité DESC, cabe informar que en la actualidad se registran numerosos obstáculos para el acceso a los abortos no punibles (ANP) en el país. En este sentido, se verifica un muy irregular cumplimiento de la sentencia recaída en 2012 en la causa “F.A.L. s/medida autosatisfactiva” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN; Fallos: 335:197), luego ratificada en la causa “Pro Familia

²⁵ Véase Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan Méndez, A/HRC/31/57, 2/1/2016, Párr. 42-44. Véase también las indicaciones que diversos comités internacionales realizaron al país en sus últimas observaciones finales.

Asociación Civil c/ GCBA” del mismo año (CSJN, Fallos: 335:2023), vinculadas con las condiciones de accesibilidad a la práctica. No todas las jurisdicciones dictaron protocolos hospitalarios para garantizar los supuestos legales de aborto, y muchas de las que lo hicieron incluyeron restricciones contrarias a los lineamientos ordenados por la CSJN.²⁶ Asimismo, distintos informes dan cuenta de dificultades para acceder a los ANP en el sistema público de salud, entre ellas: la objeción de conciencia de los profesionales; la judicialización de casos particulares; la presentación de demandas colectivas para atacar la vigencia de los protocolos de actuación; la falta de implementación de servicios de atención y de difusión de información, etc.²⁷

V.3.(b). Por otra parte, la evidencia disponible en el país indica que la criminalización general del aborto y las dificultades de acceso a los supuestos no punibles impacta en especial en las mujeres más vulnerables, quienes son las que suelen acudir a hospitales públicos en busca de atención médica.²⁸ Se han conocido casos de mujeres denunciadas por los profesionales que las atienden en violación al secreto médico, lo que desalienta la búsqueda de atención sanitaria y genera severos riesgos para su seguridad, integridad personal, salud y vida. También en la práctica se verifican casos que presentan problemas con la calificación jurídica de los hechos, que redundan en la aplicación de figuras muy gravosas y en una mayor exposición de las mujeres al poder penal.²⁹

Desde otro ángulo y con el objetivo de contar con información sobre la cantidad de causas penales iniciadas contra mujeres que se practicaron un aborto, la *Comisión sobre Temáticas de Género* de este organismo realizó un relevamiento por medio del que se solicitó al Poder Judicial y al Ministerio Público de cada provincia y de la jurisdicción nacional con competencia penal en la Ciudad de Buenos Aires, que informen las causas iniciadas entre el 1 de marzo de 2011 y 29 de febrero de 2016.³⁰ De los datos colectados se desprendió que durante esos 5 años se formaron al menos 167 causas contra mujeres por el delito de aborto propio (provocado o consentido por la mujer, Art. 88 del Código Penal), pero sólo se informaron dos condenas y una suspensión de juicio a prueba, todos ellos en una única jurisdicción (provincia de Santa Fe).

²⁶ Véase Asociación por los Derechos Civiles, *Acceso al aborto no punible en Argentina: Estado de situación. Marzo de 2015*. Disponible en: <http://www.adc.org.ar/publicaciones/download-info/aborto-no-punible-estado-de-situacion-marzo-2015/>

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Véase en este sentido la presentación del MPD en el marco de las discusiones preliminares de la Observación General N° 36 del Comité de la ONU para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/WCRightToLife.aspx>

²⁹ Para más detalles sobre el tema, véase el informe presentado por el Ministerio Público de la Defensa ante el Comité CEDAW en su 65 período de sesiones (24 Octubre 2016 - 18 Noviembre 2016), pp. 5-7. Disponible en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fIFN%2fARG%2f25369&Lang=en

³⁰ Frente a la consulta, las provincias de Salta, San Juan y Tucumán no contestaron; mientras que Buenos Aires, Jujuy y La Pampa sólo informaron la cantidad de causas iniciadas, sin aportar los demás datos solicitados. Las restantes provincias (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Fe, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego) y la justicia nacional del fuero criminal radicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) contestaron el pedido, aunque no siempre enviaron toda la información solicitada.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

Además del relevamiento propio, se consultó la información disponible en el Registro Nacional de Reincidencia. En el plazo de 5 años comprendido entre 2011 y 2015 (inclusive), el Registro comunicó un total de 46 condenas por aborto. El delito que presenta mayor prevalencia de condenas es el de aborto seguido de muerte (es decir, abortos inseguros). Es importante destacar que la última condena por "aborto propio o consentido" data del año 2008, aunque es posible que bajo la categoría "aborto" se incluyan sentencias condenatorias por la comisión de ese delito. Esto ocurre porque no todas las jurisdicciones proporcionan el dato desagregado.

Si se tiene en cuenta que, según estimaciones difundidas por el Ministerio de Salud de la Nación de Argentina,³¹ en un período de cinco años se realizan entre 1.850.000 y 2.600.000 abortos, cabe concluir que en la práctica judicial es insignificante el número de causas iniciadas por el delito de aborto y aún más excepcional el dictado de una condena. Sin embargo, los procesos penales en trámite operan en sí mismos como una sanción, por la angustia y dificultades que generan en la vida de las mujeres. Según diversos organismos internacionales de protección de derechos humanos, la penalización del aborto vulnera derechos fundamentales de las mujeres. Además, la figura del aborto en el Código Penal acarrea consecuencias como llevar a las mujeres a realizar prácticas inseguras que comprometen su vida, su salud y su integridad personal.

USO OFICIAL

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) modifique la legislación penal que criminaliza el aborto; (2) en tanto, garantice el cumplimiento de los estándares derivados del caso "F., A.L.", a nivel federal y en los ámbitos provinciales; (3) arbitre los medios para garantizar que las mujeres que acuden a centros públicos de salud por complicaciones post aborto no sean denunciadas por los profesionales que las atienden, así como para investigar y en su caso sancionar a quienes incumplan esta obligación.

VI. Derecho a un ambiente sano

Como ya se ha reseñado, en el marco de la ejecución de la sentencia recaída en la "Causa Riachuelo", que tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que se encuentran expuestas a la contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo,³² se han dispuesto programas sanitarios específicos (Plan Sanitario de Emergencia) dirigidos a satisfacer las necesidades de la población, cuya


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

³¹ Los datos surgen de una investigación encomendada por el Ministerio de Salud de la Nación a Edith Pantelides y Néida Mario, publicada en "Estimación de la magnitud del aborto inducido en la Argentina", Notas de Población N° 87, CEPAL, Santiago de Chile, 2009, pp. 95-120 (disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37695-notasde-poblacion-ndeg-87>, consulta: 13/04/2018). Se aplicaron dos metodologías validadas internacionalmente, y las cifras varían según el método de estimación aplicado.

³² *Mendoza Beatriz Silva y otros c. Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios* (daños por contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo). Expediente M. 1569. XL.

Riachuelo), ente de derecho público inter-jurisdiccional que ejerce la regulación y control de la Cuenca.

En relación con la atención a la salud, este Ministerio Público de la Defensa observa con preocupación la regresividad presupuestaria y programática en las líneas de acción de atención a la salud por parte de ACUMAR desde el año 2016. El presupuesto preliminar 2017 da cuenta de una alarmante reducción de la partida destinada al Plan Sanitario de Emergencia, representando un 2,37% del total (\$30.842.796) mientras que la partida ejecutada en 2016 representó un 8,20% del total (\$48.753.814). Asimismo, en 2016 la ejecución presupuestaria del Plan Sanitario de Emergencia había sido tan sólo de un 27%, con ítems clave ejecutados en un 0% (Promotores de Salud Ambiental, Capacitación continua a promotores, Puesta en funcionamiento de laboratorios en 15 unidades sanitarias móviles, Puesta en funcionamiento de 12 unidades sanitarias móviles y gastos asociados, Construcción de Unidades Sanitarias Ambientales). Hasta ahora la intervención en materia de salud de la ACUMAR desde el año 2016 se ha centrado exclusivamente en la detección y diagnóstico de casos, pero no se ha brindado ningún tratamiento o seguimiento de ellos. En este marco, se ha reducido la planta de profesionales de salud propios de la entidad y se han derivado los casos detectados a los sistemas de salud locales, que no cuentan con recursos suficientes y tampoco se encuentran especializados en la toxicología derivada de la contaminación de la cuenca.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que adopte las medidas necesarias para asegurar la atención médica y el tratamiento de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo, en relación con sus específicas afecciones derivadas de la contaminación del suelo, el aire y las aguas.

VII. Acceso a DESC de los pueblos indígenas

Desde el año 2008 funciona en el Ministerio Público de la Defensa el *Programa sobre Diversidad Cultural*. Por un lado, este Programa asiste a los Defensores Públicos oficiales en aquellos casos en los que se encuentren comprometidos los derechos de miembros de pueblos originarios, comunidades indígenas o minorías étnicas, nacionales, religiosas, culturales y lingüísticas. También realiza actividades de capacitación y promoción en materia de derechos de los pueblos indígenas y de las minorías dirigidas a los/as integrantes del MPD, en coordinación con la *Secretaría General de Capacitación y Jurisprudencia de la Defensoría General*. Por otro lado, realiza tareas de difusión de derechos. Además, el Programa lleva adelante investigaciones y estudios sobre la situación de comunidades indígenas y minorías, especialmente aquellas vinculadas con el acceso a la justicia.³³

³³ Véase *Acceso a la justicia de los pueblos indígenas* y *Acceso a la justicia de la niñez Indígenas*. Disponibles en: www.mpd.gov.ar/publicaciones/biblioteca.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

VII.1. *Relevamiento territorial de la Ley N° 26.160 y desalojos de comunidades indígenas*

Si bien el derecho al territorio comunitario se contempla en normativa nacional e internacional, en la práctica las comunidades indígenas se encuentran en condición de vulnerabilidad con relación a la tenencia y protección de sus territorios tradicionales. Por ese motivo, en el año 2006 entró en vigencia la Ley N° 26.160 que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas por el término de cuatro años. Así, suspende por el plazo mencionado la ejecución de desalojos y ordena el relevamiento técnico jurídico catastral de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades.

Si bien la suspensión de desalojos se presenta como un piso mínimo de protección para la tenencia y seguridad de los territorios indígenas, la ley citada no se orienta a una solución de fondo de la problemática. Es decir, la Ley N° 26.160 y sus prórrogas prevén la realización del relevamiento pero no incluyen un plan para la titulación del territorio comunitario, cuestión que aún se encuentra pendiente de resolución.

Por otro lado, en relación con el estado actual del relevamiento de territorios, si bien el Estado Argentino ha brindado información en la que señala que se encuentra realizado en un 74%, en diciembre de 2017 el propio INAI había reconocido que aún restaba el 50%³⁴ de las comunidades que sí están identificadas, e incluso el número puede ser mayor. Asimismo, al momento remarcar la necesidad de que vuelva a prorrogarse el plazo para realizar el relevamiento (noviembre de 2017), los organismos de derechos humanos que trabajan la temática indicaron que aún restaba un 50%.³⁵

Recomendaciones: Por lo expuesto se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) implemente de manera efectiva la Ley N° 26.160 y sus prórrogas, especialmente la realización del relevamiento técnico jurídico catastral y (2) que adopte las acciones necesarias para inscribir los títulos comunitarios en los registros que correspondan.

VII.2. *Defensa de derechos en el marco de reclamos indígenas e investigación de hechos de violencia contra las comunidades*

Desde el organismo se observa que en ocasiones las actividades de defensa de derechos económicos, sociales y culturales por parte de pueblos indígenas, especialmente en el contexto de conflictos de tierras, derivan en reclamos que adoptan la forma de cortes de ruta o protestas callejeras.

Frente a este tipo de casos, por lo general el MPD tiene una doble intervención. Por un lado, en el marco del trabajo del *Programa sobre Diversidad*

³⁴ Véase <https://drive.google.com/file/d/11BT3P49PNSQF-a45gmlupEEpy2oCL9vH/view>

³⁵ Véase Informe "Prórroga de la Ley de Emergencia Territorial Indígena 26160". Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/09/Pr%C3%B3rroga-Emergencia-Territorial.pdf>

Cultural de la Defensoría General de la Nación, se brinda asesoramiento a comunidades indígenas que se contactan por el temor que genera la presencia de fuerzas de seguridad en el lugar del reclamo, y por la amenaza de detenciones o situaciones de violencia. Así, desde el *Programa* se brinda información y asesoramiento para la interposición de herramientas como el *habeas corpus* preventivo, con el objeto de que una orden judicial resguarde la integridad física de los manifestantes. Por otro lado, a causa de esta forma de reclamo usualmente se da inicio a procesos judiciales penales por delitos (como ser interrupción de las vías de comunicación o usurpación). Frente a ello, desde el organismo se han logrado resoluciones judiciales en favor de las personas que se manifiestan, que tienen en consideración aspectos propios de la diversidad cultural.

En relación con la investigación de hechos violentos sufridos por la población indígena, puede mencionarse el caso paradigmático de represión y desalojo sufrido por la comunidad *qom Potae Napocna Navogoh* (La Primavera) los días 23 y 24 de noviembre de 2010 en la provincia de Formosa,³⁶ que dio origen a una medida cautelar –aún vigente– dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para garantizar la protección de la integridad física de los miembros de la comunidad. Entre otras indicaciones, la CIDH ordenó al Estado Argentino que informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares. Sin embargo, las causas judiciales que investigan a las fuerzas de seguridad que intervinieron en el operativo de desalojo no avanzaron y se absolvió a los imputados. Por el contrario, las únicas causas judiciales que continúan en trámite son aquellas en las que los investigados son los propios miembros de la comunidad, especialmente su referente el Sr. Félix Díaz.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado Nacional que arbitre todos los medios a su alcance para el impulso de las investigaciones bajo el estándar de debida diligencia sobre funcionarios de las fuerzas señalados como responsables de actos violentos contra comunidades indígenas.

VII.3. Falta de realización del derecho a la consulta previa e informada

En la República Argentina, el derecho a la consulta y la participación está contemplado en normativa nacional e internacional, no obstante lo cual su implementación es escasa y problemática. Existen espacios orgánicos de participación de pueblos originarios, como los Consejos de Participación Indígena (CPI)³⁷ y el Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas de la República Argentina,³⁸ pero se han recibido diversos reclamos en el organismo por falta de presupuesto para su correcto funcionamiento.

³⁶ En dicho episodio, murieron dos personas y fueron detenidas numerosas personas –entre ellas mujeres y niñas, niños y adolescentes–, todas integrantes de la comunidad.

³⁷ Creados en el año 2004, son integrados por representantes indígenas elegidos respetando sus pautas culturales, y entre sus objetivos postulan el diálogo intercultural entre el Estado Nacional y las comunidades indígenas del país.

³⁸ Funciona en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

Asimismo, debe destacarse que la Ley N° 23.302 sobre política indígena crea, además del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas como órgano de aplicación, el Consejo de Coordinación y el Consejo Asesor con participación indígena. No obstante, hasta la actualidad el Consejo de Coordinación no tiene funcionamiento ni designaciones.

Adicionalmente, cabe destacar la iniciativa de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación que en el año 2016 creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas. A pesar de su carácter provisorio, ha reunido en distintas oportunidades a referentes, líderes y organizaciones colaboradoras y defensoras de los derechos indígenas a debatir proyectos de ley relevantes, como fue la prórroga de la N° 26.160 de Emergencia Territorial. Actualmente, impulsa un proyecto de ley sobre propiedad comunitaria.

En suma, a pesar de las distintas herramientas y estrategias que ha elaborado el Estado con relación a la consulta y la participación, ante la inexistencia de una ley específica que regule este derecho es fundamental evaluar en cada caso concreto el modo de implementación de la consulta, considerando para ello la actividad o proyecto a realizar y la comunidad de que se trate. Para facilitar esa tarea, son varias las comunidades que han diseñado Protocolos de consulta y participación para sean implementados por las autoridades gubernamentales que correspondan.³⁹

Para dimensionar la problemática que atraviesan los pueblos indígenas en relación con el derecho a la consulta y participación, pueden mencionarse algunos ejemplos. El MPD ha intervenido en diversos casos en defensa de derechos de los pueblos indígenas en los que se encuentran involucradas empresas privadas o estatales. Puede citarse el caso de una comunidad del pueblo mapuche que habita en la provincia de Neuquén, que vio afectado su derecho al territorio que reclama y su derecho a la consulta y participación frente a las tareas realizadas por una empresa de hidrocarburos.⁴⁰

El MPD también ha intervenido en casos que involucran a niños, niñas y adolescentes indígenas, como ser el caso de una comunidad de la Provincia de Misiones que reclama la inscripción de su título comunitario en el territorio donde se encuentra una empresa realizando actividades industriales relacionadas con la producción de celulosa de papel,⁴¹ o el caso en que se representó a niños/as y adolescentes que integran un grupo de más de 33 comunidades del pueblo *kolla* en una acción en la que se vio afectado el territorio y el derecho a la consulta frente al inicio de actividades de

USO OFICIAL


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

³⁹ A modo de ejemplo, puede citarse el Protocolo elaborado por las 33 comunidades de Salta y Jujuy denominado "Kachi Yupi. Procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado, para las comunidades indígenas de la cuenca de salinas grandes y laguna de Guayatayoc", disponible en: <http://naturaljustice.org/wp-content/uploads/2015/12/Kachi-Yupi-Huellas.pdf>. Este Protocolo también fue reconocido como herramienta válida para la consulta por la Defensoría del Pueblo de la Nación. Véase: http://www.dpn.gob.ar/documentos/20160520_30864_556826.pdf

⁴⁰ Fallo de la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal en la Causa FGR 11180/17 – "Comunidad Lof Campo Maripe s/ recurso de casación", de fecha 22 de diciembre de 2017.

⁴¹ "Comunidad Indígena Alecrín c/ Estado Nacional y otros s/medida cautelar" (Expte. FPO 31000268/2009)

exploración y explotación de litio en la zona norte del país.⁴² Este último se trata del Caso Santuario Tres Pozos, que fue rechazado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y dio origen a un reclamo ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, aún en trámite.

Otro ámbito en el que no se contempla el derecho de los pueblos indígenas es en los procesos de quiebra de entes privados. El MPD ha tomado intervención en por lo menos dos casos en los cuales se pretendió rematar (subastar) un inmueble cuya superficie incluye territorio indígena donde habitan comunidades. Ello sucedió en las provincias de Salta y de San Juan. Como dato de contexto vinculado con el acceso a la justicia debe tenerse en consideración que ambos procesos judiciales tramitan en otra jurisdicción (Juzgados con sede en la Ciudad de Buenos Aires), alejada de la zona en la que viven las comunidades.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) garantice presupuestos para el funcionamiento adecuado de todas las instancias de participación de los referentes indígenas; (2) garantice la continuidad de la Comisión de Pueblos Indígenas de la Honorable Cámara de Senadores e impulse la creación de la misma iniciativa en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; (3) reglamente el derecho de consulta en todas aquellas decisiones que de algún modo afecten a los pueblos indígenas; (4) hasta tanto ello suceda, implemente procesos especiales en cada caso, acordados con la propia comunidad.

VII.4. Agricultura familiar, campesina e indígena

La agricultura familiar, campesina e indígena ha sido declarada de interés público en el país por la Ley N° 27.118, por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo. Sin embargo, su falta de implementación afecta el ejercicio de los derechos que consagra, así como las condiciones de trabajo equitativas (en los términos del Art. 7 del PIDESC) de quienes se dedican a esta labor.

En este sentido, desde el MPD se interviene a favor de los derechos de acceso a la tierra y a la vivienda de las familias asentadas en el sitio Colonia Ferrari,⁴³ afectadas por la omisión estatal señalada. El caso consiste en un grupo de 7 familias reunidas en forma cooperativa como productoras de la agricultura familiar en el predio de propiedad fiscal nacional de la Colonia Ferrari, ubicada en el km. 70 de la ruta 74, localidad de Las Armas, partido de Maipú, Provincia de Buenos Aires. No obstante haber sido beneficiarias de un programa social de apoyo, a fines de 2017 fueron denunciadas penalmente por el Estado Nacional –a través del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria- por supuesta usurpación.⁴⁴ La Defensa Pública Oficial interviene tanto en su

⁴² “Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos y otros c/ Jujuy Provincia de y otros s/amparo” (Causa C.1196.XLVI)

⁴³ Caso de la Colonia Ferrari “Grau, Ezequiel Martín y otros c/ Estado Nacional Ministerio de Agro industria Subsecretaría de Agricultura Familiar y otros s/contencioso administrativo-varios” (Expte. 286/18)

⁴⁴ El día 14 de agosto de 2018 se dispuso el archivo de las actuaciones por inexistencia de delito, conforme fuera solicitado por el Ministerio Público Fiscal (Expediente FMP 20727/2017).



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

defensa penal como en la defensa de sus derechos, solicitando la implementación de la normativa nacional señalada.

Por otra parte, el Ministerio de Agroindustria de la Nación se niega a inscribir a los integrantes de la agricultura familiar en el Régimen del Monotributo Social Agropecuario, que se encuentra vigente por la Ley Nacional N° 25.865 y por distintas resoluciones administrativas. Este régimen permite a los productores rurales familiares el acceso a proyectos productivos, su incorporación a la economía formal de la venta de sus productos y servicios, el derecho a la seguridad social, a la jubilación y a una cobertura de salud, entre otros. La negativa a la correspondiente inscripción impide la implementación de la normativa citada, así como obstaculiza la integración de trabajadores y familias de la agricultura familiar a la economía formal.

USO OFICIAL

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) garantice el pleno acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia de las personas que practican la agricultura familiar, a través de la implementación de la Ley N° 27.118; y (2) implemente la ley citada en lo que se refiere a la regularización dominial, al banco de tierras para la agricultura familiar y al fortalecimiento del Registro Nacional de Agricultura Familiar, así como garantice el acceso al Monotributo Social Agropecuario.

VIII. Acceso a DESC de la población privada de libertad

VIII.1. Situación general

VIII.1.(a). En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, la *Comisión de Cárceles* fue creada en febrero de 1998 con dos ejes centrales de actuación. Uno relacionado con la asistencia oportuna de las personas privadas de libertad, a fin de informar el estado de sus procesos. Otro relacionado con el monitoreo de sus condiciones de detención, y con la verificación del nivel de cumplimiento de los estándares de derechos humanos en la materia.

En lo que a la satisfacción de los DESC se refiere, la *Comisión de Cárceles* ha realizado numerosos planteos motivados por la detección de problemas estructurales y edilicios en las distintas unidades penitenciarias del país, que afectan las condiciones de habitabilidad y seguridad. Asimismo, han tramitado numerosas acciones de *hábeas corpus* colectivas con la intervención de la *Comisión de Cárceles*, algunas en conjunto con el *Programa DESC*, que versan sobre distintos temas vinculados con la materia, a saber: educación; trabajo; alimentación; tratamiento y atención médica; asignaciones familiares; condiciones de alojamiento; resguardo de personas en situación de especial vulnerabilidad; condiciones de habitabilidad y deficiencias estructurales; etc.

Particularmente, ha de resaltarse que, si bien en la mayoría de los casos se reconoce judicialmente la existencia de un agravamiento de las condiciones de detención y se ordenan medidas para que ello sea subsanado por la autoridad administrativa, lo cierto es que en muchos de ellos no se cumplen las órdenes judiciales y no logra efectivizarse un cambio en la realidad, por lo que los agravamientos se


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

tornan persistentes. A ello, debe sumarse que los procesos colectivos por acciones judiciales de *habeas corpus* tramitan durante mucho tiempo -varios años-, lo que desnaturaliza esta acción constitucional expedita y rápida para hacer cesar actos lesivos gravísimos, como son los que afectan a las personas privadas de la libertad en el contexto de encierro.

VIII.1.(b). Por otra parte, en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa funciona el *Programa de Atención a las Problemáticas Sociales y Relaciones con la Comunidad* desde el año 2006, para el abordaje de las necesidades de los/as asistidos/as del organismo que exceden su defensa técnica; a saber necesidades sociales insatisfechas, que redundan en la vulneración de sus derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales. La intervención profesional del *Programa* se concentra en dos ejes: la producción de informes sociales para coadyuvar a las labores de las defensorías públicas, y el desarrollo de intervenciones para facilitar el acceso a derechos de la población usuaria de los servicios que brinda el MPD.

En el marco de esta labor, se han detectado numerosas dificultades en el ámbito penitenciario, algunas de las cuales se desarrollan a continuación.

A partir de marzo de 2018, el Ente de Cooperación Penitenciaria (ENCOPe) comenzó a reducir el cupo de personas con posibilidades de incorporarse a tareas laborales remuneradas dentro de los penales federales, y ha limitado la carga horaria de quienes ya se encuentran trabajando, todo ello en función de un recorte de su partida presupuestaria. En este mismo orden, los espacios productivos tienen desde entonces un funcionamiento muy acotado en razón de la escasez de insumos, lo cual no sólo impacta en las condiciones de vida de quienes se hallan en prisión sino también en la de sus núcleos familiares, toda vez que el salario o peculio suele ser un recurso dinerario central para la economía de los hogares, particularmente en el caso de las mujeres encarceladas. Por otra parte, el aumento de la conflictividad carcelaria tiene una relación directa con este punto, puesto que la merma mencionada se ha traducido en posibilidades de inserción laboral diferenciales, según se trate de población procesada o condenada, o bien de nacionales o migrantes.

En otro orden, en las cárceles federales persisten las deficiencias en la atención sanitaria –especialmente en salud mental-; las restricciones –normativas y burocráticas- para que personas encarceladas gestionen pensiones asistenciales y para que quienes ya son titulares de alguna de ellas (por discapacidad, por la condición de madres de siete hijos o más, o por tener más de 70 años de edad sin haberes jubilatorios) continúen cobrándolas en prisión; así como un acceso acotado a espacios educativos, en tanto gran parte de las organizaciones sociales que dictaban actividades de capacitación encuentran limitaciones para sostener sus actividades con continuidad.

Mención aparte corresponde hacer respecto de la profundización de la vulnerabilidad socioeconómica de los hogares de las mujeres alojadas en el Complejo Penitenciario Federal IV y en la Unidad 31, que puede ser tomada como una muestra representativa de la situación de toda la población penitenciaria femenina. Es habitual que desde el *Programa* se mantengan entrevistas en sus domicilios con referentes familiares de las mujeres encarceladas, lo que permite construir indicadores con



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

finés diagnósticos. En el marco de esta función, se detectó en este período que en un número significativo de los hogares –alrededor del 40%–, los integrantes adultos que hasta principios o mediados de 2017 habían realizado alguna tarea laboral remunerada se hallaban sin ocupación, y subsistían mayormente mediante programas sociales en extremo insuficientes.

VIII.2. Privación de la libertad y género

Además, la estructura penitenciaria es hostil a las necesidades propias del género y entorpece el desempeño de los roles de cuidado y el mantenimiento de los lazos familiares. En el país es escasa la cantidad de centros de detención para mujeres y su distribución geográfica es irregular, lo que genera que muchas de ellas estén a cientos de kilómetros de sus afectos. Asimismo, existen dificultades para acceder a estándares mínimos de salud, y al abordaje de ciertas problemáticas que las mujeres presentan de forma prevalente. A modo de ejemplos, resultan preocupantes los casos de violencia obstétrica de los que se ha tomado conocimiento; las dificultades para la atención de los requerimientos de las mujeres embarazadas y para el acceso a controles periódicos, a exámenes ginecológicos o a estudios dirigidos a detectar cáncer de mama; y la falta de políticas para la asistencia integral orientada a mujeres con historiales de abuso y violencia en los términos de la Ley N° 26.485 (Art. 9 Inc. u). En materia de trabajo, capacitación laboral y educación, la oferta es muy limitada, además de estar planificada conforme a roles estereotipados de género.

Asimismo, el organismo también detectó una aplicación deficitaria de la Ley N° 26.472, que prevé el arresto domiciliario para mujeres embarazadas o con hijos menores de cinco años o personas con discapacidad a su cargo. Aunque esa ley no prevé una alternativa a la privación de la libertad, dispone una forma morigerada de encierro. La investigación *Maternidad y Punicción (2015)*⁴⁵ conducida por el MPD, identificó distintas limitaciones para la implementación de la norma. Entre ellas, es habitual que se rechacen los pedidos por la inexistencia de un domicilio en el cual cumplir el arresto domiciliario; por la falta de recursos económicos para hacer frente a las necesidades de subsistencia de la solicitante y de sus hijos; por las condiciones de habitabilidad de los domicilios (aspectos edilicios, dimensiones, etc.) o por su localización geográfica ("zonas o barrios de emergencia", o considerados "peligrosos"). También la investigación identificó numerosos problemas vinculados con las condiciones de ejecución de aquellas medidas de arresto domiciliario otorgadas, entre las que se destacan la ineficacia estatal y los obstáculos burocráticos para garantizar el acceso a DESC (en especial, programas sociales, salud y escolarización), incluso de manera elemental y comparable con el que tenían en la prisión, así como para solventar las necesidades del grupo familiar.

Este diagnóstico a su vez se ha agravado en la actualidad, pues a los problemas descriptos se debe agregar la crítica situación en la que se encuentran las mujeres que cumplen esta medida, que no logran cubrir necesidades básicas de sus hogares. Los programas sociales vigentes, a los cuales pueden acceder en caso de

USO OFICIAL

TELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

⁴⁵ Disponible en:

<http://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/Libro%20Genero%20Arresto%20con%20tapa%20e%20isbn.pdf>

que logren cumplir con las contraprestaciones que éstos disponen,⁴⁶ les proveen sumas monetarias que distan en mucho de lo que se necesita para vivir en condiciones dignas. En este punto, es importante poner de relieve que se han dado de baja en el presente año los servicios que se brindaban desde el "Programa de Atención Integral de Niñas/os con Madres Privadas de Libertad" –que funcionaba en la Dirección de Promoción y Protección Integral de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación-, desde el cual se asignaba acompañamiento profesional y subsidios dinerarios a núcleos familiares en situaciones de vulnerabilidad extrema en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

VIII.3. Privación de la libertad e infancia

En lo que atañe al acceso a DESC de niños y niñas privados de la libertad también se verifican numerosas deficiencias. En la labor de la *Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niños, Niñas y Adolescentes* del MPD se ha detectado que las condiciones de habitabilidad de los Centros Educativos de Régimen Cerrado con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no garantizan el cumplimiento de estándares de derechos humanos, poseen más de un siglo de antigüedad, responden a las lógicas propias de la institucionalización como castigo y presentan escasa calefacción, medidas de seguridad deficientes, deterioro estructural de muchos de los sectores, escasa luz natural y ventilación, y espacios educativos y recreativos poco adecuados. A modo de ejemplo cabe mencionar que uno de los dispositivos –el CSRC Belgrano- se encuentra sin servicio de gas desde octubre de 2017 y el resto de los dispositivos posee serias fallas en los sistemas de calefacción.

De acuerdo con la misma Comisión de este organismo, en materia de educación puede destacarse el acceso universal de la población a la escolarización primaria y secundaria. No obstante, el acceso a este último nivel muchas veces presenta dificultades al momento del egreso debido a la necesidad de articular con los establecimientos educativos comunitarios la continuidad de la cursada. Además, debe mencionarse que la orientación del sistema de los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) es de "administración de empresas", por lo que sería propicio contar con mayor diversidad en las orientaciones, que permita a los/as adolescentes acceder a herramientas prácticas que coadyuven a una mejor inserción en el medio libre. En adición, tampoco resulta suficiente la oferta de talleres y capacitaciones que incluyen los Centros de Formación Profesional, y que también dependen de las direcciones de los establecimientos y de los organismos que gestionan los dispositivos (Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes). Finalmente, cabe mencionar además la poca oferta de actividades de los y

⁴⁶ En términos de las políticas sociales vigentes, en febrero de 2018 se unificaron los programas "Argentina Trabaja", "Desde el Barrio" y "Ellas hacen" en el Programa "Hacemos Futuro" (Resolución N° 151/2018 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación). Esta reformulación implica para las mujeres en arresto domiciliario no sólo la necesidad de obtener autorizaciones judiciales para efectuar las gestiones destinadas a la actualización de sus datos, sino también para cursar su escolaridad formal. Esto último exige mantenerse fuera del perímetro de su hogar durante varias horas, lo que no es aceptado por las autoridades judiciales sino en casos sumamente excepcionales.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

las jóvenes que concluyen sus estudios secundarios, y las dificultades para acceder al nivel universitario.

En materia de salud, se observa que los/as adolescentes privados de libertad acceden a prestaciones en el interior de los Centros, sin perjuicio de los cual se observa que existen dificultades para acceder a tratamientos específicos en materia de salud mental y adicciones durante la permanencia allí.

Además de lo dicho, un motivo de especial preocupación del organismo radica en la pérdida de acceso a derechos por parte de aquellos jóvenes que luego de adquirir la mayoría de edad son trasladados a Unidades Penitenciarias para adultos, lo que se contrapone con el principio de especialidad reconocido en el Art. 40.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.⁴⁷ La posibilidad de acceder a la educación y a la salud en las Unidades Penitenciarias es más dificultosa, ya que la educación no resulta de carácter universal ni obligatoria para la totalidad de la población.

Finalmente, en lo que se vincula con el ámbito laboral cabe mencionar que no existe en los centros de régimen cerrado, especialmente en el Centro Belgrano donde se alojan jóvenes mayores de 18 años de edad, ningún tipo de planificación del eje socio-laboral con miras a una inserción comunitaria. En tal sentido, a pesar de haberse desplegado en su momento diferentes estrategias de articulación con programas de becas, pasantías y armado de cooperativas de trabajo, ninguna de ellas ha tenido continuidad en el tiempo.

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) asegure las condiciones estructurales, edilicias y humanas indispensables para proveer un trato a las personas privadas de libertad acorde con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos ("Reglas Mandela"), con las "Reglas de Bangkok" y con los instrumentos internacionales de Derechos Humanos; (2) garantice el acceso a DESC en el contexto del encierro y en el ámbito extramuros; (3) asegure los derechos de las madres y de los niños/as en el ámbito del encierro carcelario; (4) asegure que las medidas de libertad anticipada o las formas morigeradas de privación de la libertad no se vean coartadas por las dificultades sociales de sus titulares o de sus grupos familiares; (5) incluya la perspectiva de género, de derechos humanos y de infancia en el abordaje penitenciario y pos-penitenciario, y en los centros de privación de la libertad de jóvenes en conflicto con la ley penal.

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

⁴⁷ La Corte IDH ha dejado en claro que "conforme al principio de especialización, se requiere el establecimiento de un sistema de justicia especializado en todas las fases del proceso y durante la ejecución de las medidas o sanciones que, eventualmente, se apliquen a los menores de edad que hayan cometido delitos y que, conforme a la legislación interna, sean imputables. Ello involucra tanto a la legislación o marco jurídico como a las instituciones y actores estatales especializados en justicia penal juvenil". Corte IDH, *Caso Mendoza y otros vs. Argentina*, Sentencia de 14 de mayo de 2013, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Serie C N°. 260, Párr. 146.

IX. Detenciones y violencia contra población en situación de vulnerabilidad

En el trabajo cotidiano de los defensores públicos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires también se observan detenciones arbitrarias por parte de la Policía en la vía pública en perjuicio de determinados grupos vulnerables, en particular de migrantes senegaleses que se dedican a la venta ambulante en las calles de la ciudad, así como integrantes de la colectividad LGBTI. La práctica usualmente se completa con la iniciación de causas judiciales contra estas personas bajo la imputación de haber cometido el delito de resistencia a la autoridad, como una forma de justificar las detenciones. En la generalidad de los casos, estas imputaciones son desestimadas o las personas son sobreseídas al comprobarse la falsedad de la situación descrita inicialmente por la fuerza de seguridad.

Con especial relación a la situación de personas menores de edad, la *Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niños, Niñas y Adolescentes* ha expresado reiteradamente su preocupación por la tendencia incremental de detenciones de adolescentes por debajo de la edad de punibilidad (menos de 16 años). De acuerdo con los datos obtenidos el porcentaje de adolescentes no punibles detenidos durante el 2016 fue del 36%. El promedio general del año 2017 osciló entre el 30 y el 35 % en la primera mitad del año, y entre un 35 y 39 % durante el segundo semestre. Según los registros de la *Comisión*, durante el mes de enero de 2018 existió un incremento significativo del porcentaje de detención de adolescentes menores de 16 años, alcanzándose un 44% de las detenciones realizadas. Asimismo, de los diversos relevamientos y visitas efectuadas al Centro de Admisión y Derivación durante el año 2017 surge incluso la aprehensión de niños y niñas de 8 y 9 años de edad por parte de las fuerzas de seguridad y la indicación de la autoridad judicial interviniente de adoptar una medida de privación de libertad, generalmente por tiempos breves, en lugar de dar intervención a las autoridades administrativas responsables de adoptar medidas de protección.⁴⁸

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) investigue y eventualmente sancione las detenciones arbitrarias y la violencia contra población en situación de vulnerabilidad socio-económica, en especial mujeres, colectivos LGBTI, migrantes y menores de edad; (2) evite las detenciones de niños, niñas y adolescentes por debajo de la edad de punibilidad, y la aplicación del tratamiento propio del régimen de personas adultas, e investigue y en su caso sancione los incumplimientos a esta previsión.

X. Acceso a DESC de la población migrante y refugiada

⁴⁸ Se registraron los siguientes ingresos: en el mes de abril, un niño de 9 años; en mayo, un niño de 11; en junio/julio, un niño de 10; en agosto, un niño de 11; en septiembre, un niño de 11; en octubre, un niño de 9; en noviembre, un niño de 10 y en diciembre, un niño de 8. Desde el Consejo han informado al MPD que todos estos ingresos se hacen en cumplimiento de una orden emanada de la justicia especializada.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, la *Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio* fue creada en el año 2007 para asesorar y representar a todas aquellas personas refugiadas o solicitantes de asilo que deseen contar con un/a abogado/a en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado previsto en la Ley N° 26.165. Asimismo, la *Comisión del Migrante* del MPD, creada en 2008, brinda asistencia jurídica gratuita a migrantes en procesos de expulsión del país. En el caso particular de niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus familias que sean refugiado/as o solicitantes de refugio, se colabora con el Defensor Público Tutor en el ejercicio de su tutela, representación legal y acompañamiento.

Con relación al acceso a DESC por parte de esta población, las Comisiones referidas han verificado que son frecuentes los casos en que se exige a las personas migrantes y solicitantes de asilo contar con una residencia y un DNI para acceder al derecho a la salud, a la asistencia social o a la educación.⁴⁹ Con respecto al derecho a la salud, las mayores dificultades se observan en el acceso a los tratamientos más complejos, como cirugías o colocación de prótesis. En cuanto al acceso a la educación, los obstáculos suelen presentarse al momento de emitirse el título correspondiente a la cursada.

Por otra parte, las personas migrantes en general y las solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiadas en particular, enfrentan numerosas dificultades para acceder al mercado de trabajo formal. En primer lugar, cabe señalar las dificultades asociadas con la documentación. Las personas solicitantes de asilo cuentan con un certificado de residencia precaria o provisoria, que expide la CONARE y debe ser renovado periódicamente hasta la obtención de una resolución definitiva.⁵⁰ Asimismo, las personas migrantes en proceso de expulsión que se encuentran recurriendo tal medida también cuentan con un certificado de residencia precaria.

Estos certificados habilitan a las personas migrantes y solicitantes de asilo a desempeñar tareas remuneradas, no obstante lo cual en la práctica enfrentan muchas dificultades para acceder a trabajos formales por diversos motivos, entre los cuales se pueden mencionar: (1) el desconocimiento de parte de potenciales empleadores, e incluso de organismos públicos, respecto del estatus legal que implica este documento; (2) el temor de parte de potenciales empleadores ante lo que implica el concepto de "refugiado", ya que el certificado explicita la condición de solicitante de dicho estatuto; (3) el limitado alcance temporal de los certificados, que requieren su renovación cada tres meses y en ocasiones por períodos inferiores, en contraste con un procedimiento que suele extenderse por varios años hasta la obtención de una resolución firme; (4) la práctica de la CONARE de retener el certificado al agotarse la vía administrativa y de reintegrarlo únicamente después de promovida la acción judicial de impugnación de la decisión, en clara violación a la Ley N° 26.165,⁵¹ colocando a los solicitantes de asilo en una situación de irregularidad *de facto*. Respecto de este último punto, se ha tomado conocimiento de casos

⁴⁹ En violación a lo dispuesto en los Arts. 42 y 51 de la Ley N° 26.165, y a los Arts. 7 y 8 de la Ley N° 25.871.

⁵⁰ Arts. 42 y 51 de la Ley N° 26.165.

⁵¹ Que establece que la residencia provisoria debe ser otorgada hasta que se adopte una decisión definitiva, y que los recursos administrativos y judiciales tienen efectos suspensivos. Véase Ley N° 26.165, Arts. 31(d), 42, 50 y 51.

USO OFICIAL


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

en los que, en virtud de retenerse el certificado de residencia provisoria que habilita a desempeñar tareas remuneradas, algunos solicitantes de asilo han perdido sus trabajos.

Adicionalmente, cabe destacar que si bien las normas del Banco Central garantizan el acceso al sistema bancario a personas con residencia precaria, en la práctica los solicitantes de asilo que son poseedores de esta documentación acceden sólo excepcionalmente. Respecto de solicitantes de asilo que carecen de la documentación exigida por el Banco Central para acreditar identidad, no existen normas que permitan suplir la acreditación de identidad, aun cuando están habilitados a desarrollar tareas remuneradas. Incluso cuando cuentan con documentación que acredita identidad, los bancos suelen negarse a abrir cuentas a personas portadoras de certificado de residencia precaria.

Como consecuencia de las dificultades referidas, la población migrante y solicitante del reconocimiento de la condición de refugiada suele verse obligada a recurrir a trabajos informales para subsistir. Asimismo, se ven forzadas a acceder al sistema financiero por fuera del sistema bancario, lo que se traduce en créditos y comisiones más onerosos.

Se observan también con preocupación las dificultades en el acceso efectivo a derechos económicos, sociales y culturales, especialmente al derecho a la vivienda, en casos de personas solicitantes de asilo - incluyendo grupos familiares con niños/as o adolescentes- cuyas solicitudes son consideradas infundadas, o bien que han sido rechazadas por la CONARE en primera instancia. Se advierte que el acceso a derechos se restringe en la práctica cuando hay una decisión negativa en primera instancia, a pesar del efecto suspensivo de los recursos administrativos y judiciales,⁵² y de que la Ley N° 26.165 acuerda los mismos derechos a solicitantes de asilo y a refugiados reconocidos.

También se observa con preocupación la situación de las personas refugiadas y solicitantes de asilo con problemas de salud mental, especialmente en aquellos casos en los que no comprenden el idioma nacional, carecen de documentación, no poseen familiares en el país, y/o se encuentran en situación de calle. Se verifican además dificultades en personas con discapacidad solicitantes de asilo para la obtención y renovación del certificado único de discapacidad, atento a que les es expedido por el plazo de duración del certificado de residencia precaria.

Finalmente, preocupan varias cuestiones vinculadas con la interacción entre el régimen aplicable a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, que se han intensificado a partir de la aprobación del DNU N° 70/2017. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: (1) incremento de los operativos realizados en la vía pública por fuerzas de seguridad y por las agencias de regulación del espacio público, que en ocasiones han dado lugar a situaciones de violencia institucional; (2) Aplicación del "procedimiento especial sumarísimo" de expulsión en casos en los que la cuestión de la expulsión debe regirse por las normas especiales en materia de protección de personas refugiadas y no por la Ley de Migraciones; y (3) rechazo o falta de resolución por parte de la

⁵² Art. 50 de la Ley N° 26.165.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

Dirección Nacional de Migraciones de las solicitudes de residencia de las personas reconocidas como refugiadas⁵³ con antecedentes penales por delitos cometidos en Argentina con posterioridad a dicho reconocimiento -aunque el estatuto se encuentre vigente-, lo que impide el acceso a la documentación que permita ejercer plenamente los derechos económicos, sociales y culturales.⁵⁴

USO OFICIAL

Recomendaciones: Por lo expuesto, se sugiere al Comité solicitar al Estado que: (1) capacite a los agentes públicos en la garantía de derechos de la población migrante, refugiada y solicitante de asilo, especialmente en materia de salud y educación; (2) renueve la documentación provisoria que debe expedirse a toda persona migrante y solicitante de asilo hasta la obtención de una resolución firme, y abstenerse de retener dicha documentación indebidamente; (3) garantice el acceso efectivo al mercado de trabajo formal de las personas migrantes y solicitantes de asilo, adoptándose las medidas necesarias en materia de documentación y bancarización; (4) implemente programas destinados a difundir en el sector privado, sindicatos y otras instituciones, los derechos de los trabajadores migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, así como sus capacidades técnicas-profesionales; (5) incluya a los trabajadores por cuenta propia en la definición de "trabajador migratorio" a los fines de la obtención de la residencia del Art. 23, Inc. a., de la Ley N° 25.871; (6) facilite el acceso de las personas solicitantes de asilo con discapacidad al certificado único de discapacidad y al certificado de residencia precaria por períodos de tiempo acordes con la duración promedio del procedimiento de determinación de la condición de refugiado.

A la espera de que las observaciones y recomendaciones de este organismo resulten útiles para el alto cometido que el Comité DESC lleva adelante, saludo a sus integrantes con la más distinguida consideración.

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

⁵³ Art. 23, Inc. k, de la Ley N° 25.871.

⁵⁴ Art. 52 de la Ley N° 26.165.

