



Procuración
Penitenciaria de la Nación

"En defensa de los DD.HH de las personas privadas de su libertad."



INFORME ALTERNATIVO DE LA
PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACION ARGENTINA
ANTE EL COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE
TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS
FAMILIAS

31º Sesión 02 Sept. 2019 - 11 Sept. 2019



1. El rol de la PPN en la protección de los derechos humanos de las personas extranjeras y su posicionamiento en torno a la modificación normativa -Sección I A3 y Sección I A1-

La Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) es un organismo estatal independiente, encargado de promover y proteger los derechos de las personas privadas de su libertad en Argentina. Sus funciones de control reconocidas por la Ley N°25.875¹ se han visto consolidadas desde su incorporación como parte integrante del Comité Nacional de Prevención de la Tortura y mecanismo para la prevención de la tortura en todos los lugares de detención dependientes de autoridad nacional y federal a través de los artículos 11, 32 y 36 de la Ley N°26.827 vigente desde enero de 2013.

El impacto que ello ha tenido en las competencias de la Procuración se torna evidente, fundamentalmente por la ampliación del concepto de lugares de detención consagrada en el artículo 4 de la Ley 26.827 *"A los efectos de la presente ley se entiende por lugar de detención cualquier establecimiento o sector bajo jurisdicción o control de los Estados nacional, provincial o municipal, así como cualquier otra entidad pública, privada o mixta, donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, por orden, instigación, o con consentimiento expreso o tácito de autoridad judicial, administrativa o de otra autoridad pública. Esta definición se deberá interpretar conforme lo establecido en el artículo 4°, incisos 1 y 2, del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes"*.

A partir de ello, la Procuración se encuentra facultada para auditar prisiones, comisarías, institutos de menores, así como todo otro espacio destinado a la privación de libertad donde se aloje a personas. Ello incluye los espacios donde se ejecuten las retenciones de personas extranjeras con fines de su expulsión en el marco de la aplicación de la Ley Nacional de Migraciones N°25.871. Esta ampliación de facultades, que habilitó el monitoreo de la

¹ Sancionada el 17 de diciembre de 2003 y promulgada el 20 de enero 20 de 2004.



detención migratoria es encauzada por un equipo específico que aborda las problemáticas de las personas extranjeras en prisión y de los argentinos privados de libertad en el exterior; el Área Extranjeros en Prisión y Argentinos Privados de Libertad en el Exterior de esta PPN.

El reconocimiento de estas competencias extendidas fue acompañado por pronunciamientos del Máximo Tribunal Nacional y de organismos del Sistema Universal de Derechos Humanos.

En este sentido, la Corte Suprema de la Nación ha reconocido enfáticamente el rol de esta Procuración y sus amplias facultades respecto del control de la privación de libertad bajo jurisdicción federal, a la vez que se ha referido a la obstaculización de sus facultades; *"La Procuración Penitenciaria Nacional, como órgano independiente situado en el ámbito del Poder Legislativo, tiene por objeto proteger los derechos humanos de las personas detenidas en sede ejecutiva, previéndose la penalización expresa de cualquier obstaculización de su función (artículos 1 y 21 de la Ley 25.875)"*, señalando que tal función de garantía fue refrendada por la ley 26.827.

El Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de Naciones Unidas, luego de una reunión mantenida en Buenos Aires en mayo de 2017, señaló que *"El Grupo de Trabajo exhorta a las autoridades a que garanticen que la Oficina del Procurador Penitenciario tenga acceso libre a todas las instituciones de privación de la libertad, entre las que se incluyen institutos penitenciarios, comisarías, institutos de menores, salas destinadas a los migrantes demorados, y otros centros. Este acceso irrestricto debe garantizarse no solo en relación con entidades federales, sino que debe permitírsele el ingreso libre a toda otra institución de encierro en donde se alojen prisioneros federales u otras personas bajo jurisdicción federal. El Procurador Penitenciario deber ser informado sistemáticamente de todos los lugares de privación de la libertad en donde se aloja a las personas, incluidos los migrantes"*.

Por su parte, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas –que convocó a este organismo a una reunión confidencial en su carácter de integrante del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Argentina - en sus observaciones finales luego del examen periódico a la Argentina en



cumplimiento de la Convención contra la Tortura en abril de 2018, urgió al Estado Argentino a *"velar por que todos los lugares de detención, incluidos los puestos policiales, sean objeto de inspecciones periódicas e independientes, facilitando el acceso a los mismos a los organismos que tienen como misión proteger los derechos humanos de las personas privadas de su libertad. El Estado parte debe garantizar también que estos organismos puedan acceder libremente a la información disponible sobre personas detenidas, incluyendo la información obrante en expedientes judiciales..."*.

A pesar de la ampliación dispuesta por la normativa nacional y las refrendas antes mencionadas persisten ciertos obstáculos en el abordaje de la privación de libertad de personas extranjeras por la comisión de un delito o por infracciones migratorias. Entre ellos se destacan la ausencia de datos oficiales sobre detenciones migratorias y expulsiones que será desarrollado en el siguiente apartado.

En términos generales, la vigencia del Decreto de Necesidad y Urgencia N°70/17- en adelante Decreto o DNU implica un retroceso en términos de reconocimiento de derechos fundamentales a las personas migrantes y se erige como punto de inflexión del cambio de paradigma de la política migratoria nacional.

La aprobación de la Ley Nacional de Migraciones 25.871, promulgada el 20 de enero de 2004 y de su reglamentación mediante Decreto 616/2010, había posicionado a la Argentina como vanguardista en la región al reconocer el derecho humano a migrar. Durante la vigencia de ese marco normativo la PPN, en su labor de monitoreo y protección de los derechos de las personas extranjeras, ha identificado severas y reiteradas irregularidades, muchas de las cuales fueron posteriormente legalizadas mediante la sanción del DNU.

Este cambio de paradigma fue acompañado de una fuerte campaña mediática de estigmatización de la figura del extranjero, y más particularmente de aquel privado de su libertad. Así pues, uno de los mayores prejuicios surgidos, fue la instauración de concepciones generalizadas del migrante como delincuente, como un peligro a combatir, en definitiva como alguien no



deseable, reconvirtiendo el abordaje de la cuestión migratoria desde una perspectiva securitaria y de control.

Dicha perspectiva, es la esbozada en las motivaciones del Decreto, amparada en una falsa sobre representatividad del colectivo extranjero en contextos de encierro. Atento a ello debe señalarse que a nivel nacional el porcentaje de personas extranjeras presas en la Argentina se ha mantenido entre el 5% y el 6% desde el año 2002 a la actualidad. En el ámbito federal solo se produjo un incremento en los primeros años, para luego mantenerse sin grandes oscilaciones en torno al 20% desde el año 2007. Se destaca que entre los años 2008 y 2014 el porcentaje fluctuó entre el 19% y el 21%, teniendo solo en 2015 su pico máximo que llegara al 23%, para luego descender.

Todo lo expuesto fue planteado en diversas ocasiones ante organismos regionales y del sistema universal de protección de derechos humanos.²

²Es importante destacar que desde el año 2016 este organismo viene exponiendo tanto en el ámbito regional como internacional las dificultades en su labor y las vulneraciones de derechos fundamentales que se advierten respecto colectivo extranjero en prisión y detención migratoria. En este sentido se destacan el Informe alternativo presentado en ocasión de la reunión mantenida en la Ciudad de Buenos Aires en el mes de mayo de 2016 con el *Relator Especial sobre las formas contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia de Naciones Unidas*, el Informe alternativo presentado en ocasión de la reunión mantenida en la Ciudad de Buenos Aires en el mes de noviembre de 2016 con la *Relatora sobre Violencias contra las Mujeres, sus causas y consecuencias de Naciones Unidas*, el Informe alternativo expuesto por otros organizaciones de la sociedad civil en ocasión de una audiencia realizada en la ciudad de Ginebra en noviembre de 2016 ante el *Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas*, el Informe alternativo expuesto por organizaciones de la sociedad civil en ocasión de una audiencia convocada de oficio realizada en la ciudad de Washington en marzo de 2017 ante la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, el Informe alternativo presentado por el Procurador Penitenciario en ocasión de la audiencia mantenida en la ciudad de Ginebra a fines del mes de abril de 2017 ante el *Comité contra la Tortura de Naciones Unidas* y el Informe alternativo presentado en ocasión de la reunión mantenida en la Ciudad de Buenos Aires en mayo de 2017 con el *Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas*. Asimismo el Informe enviado en enero del 2018 al *Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas* en el marco de la presentación del segundo informe periódico de Argentina que luego fuera expuesto en la Sesión del mes de abril de 2018. Además el Informe enviado en enero del 2019 ante la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Refugiados y otras personas en el contexto de movimientos migratorios mixtos, el Informe remitido al *Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios* sobre la Observación General sobre el Derecho a la Libertad Personal de los Migrantes en marzo del 2019, el Informe entregado al *Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes de la ONU* sobre la Recomendación N°889/PPN/19 emitida por esta PPN, también en el mes de marzo de 2019. Por último, se expuso la problemática en la presentación en calidad de Amigo del Tribunal realizada en mayo de 2019 ante la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* en la Medida Cautelar en favor de Vanessa Gómez Cueva solicitada por varias organizaciones de la sociedad civil.



También este organismo se ha presentado en sede judicial y administrativa en los procesos individuales que tienen por objeto culminar con la expulsión de la persona migrante del país, alegando las vulneraciones de derechos fundamentales. En el ámbito nacional esta Procuración también se ha presentado en calidad de Amigo del Tribunal en la acción de amparo colectivo presentada por algunas organizaciones de la sociedad civil en favor de la población migrante, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del Decreto. Actualmente se encuentra bajo análisis de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.³

2. Ausencia de datos. Creación de bases propias sobre retenciones y expulsiones - Sección I A5 -

Como fuera referido con antelación uno de los mayores obstáculos en la promoción y protección de derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, y en particular del colectivo extranjero se origina a partir de la ausencia de datos oficiales.

En lo que respecta a las personas presas, desde el año 2002 el Estado Argentino a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación publica el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP). El SNEEP contiene información sobre las personas privadas de libertad en el país, pudiendo desagregarse información específica sobre la población encarcelada en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal (SPF) y en particular sobre las personas extranjeras.⁴ Todos los años dan a conocer la

³ En el mes de septiembre de 2017 el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y el Colectivo por la Diversidad (COPADI) presentaron una acción de amparo solicitando la declaración de inconstitucionalidad del DNU. La acción fue rechazada por el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal 1, y los accionantes apelaron la resolución, instancia en que este organismo se presentó en calidad de amigo del tribunal. En el mes de marzo de 2018 la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, revocó la decisión de primera instancia y declaró la invalidez constitucional del DNU. La Dirección Nacional de Migraciones interpuso Recurso Extraordinario y en mayo de 2018 los accionantes contestaron el Recurso. Actualmente se encuentra ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, instancia en que este organismo se volvió a presentar en calidad de amigo del tribunal.

⁴ Argentina es un país federal, compuesto por diferentes unidades autónomas que son las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Ello significa que conviven sistemas judiciales y



información del período anterior, y como este año todavía no fue publicado los últimos datos disponibles corresponden a 2017.⁵ Si bien resulta auspicioso poder contar con esta información oficial, al no resultar del todo concluyente algunos datos son producidos directamente por este organismo mediante el cruce y confluencia de diversas fuentes de información.⁶

Por su parte, la Dirección Nacional de Migraciones -dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda- no produce información pública sobre las retenciones y expulsiones que practica. Esta falta de producción de información oficial impide un control externo efectivo, y en un ámbito de privación de libertad puede propender a casos de tortura y su consecuente impunidad. Asimismo, desconocer el fenómeno impide la elaboración de políticas públicas que contemplen las problemáticas acuciantes y tengan por objetivo un abordaje serio. De allí que no se comprende la alegada existencia de una situación crítica empleada como fundamento para la modificación normativa a través del DNU.

En el ámbito nacional, la producción de datos oficiales sobre detenciones migratorias fue requerido por esta Procuración mediante la Recomendación sobre acceso a la información relativa a las personas extranjeras retenidas en el marco de la aplicación de la Ley N°25.871 (Recomendación N°847/PPN/16). En la misma se recomendó al Director Nacional de Migraciones que arbitre los medios necesarios a fin de informar inmediatamente a la autoridad judicial correspondiente, a la Defensoría General de la Nación y a esta PPN cuando se proceda a la retención de una persona extranjera en el marco de la aplicación de la Ley N°25.871. Así también se

penitenciarios provinciales, con un sistema federal de justicia y penitenciario -a excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que por el momento cuenta con sólo algunos fueros judiciales, y no cuenta con cárceles propias.

En el SPF se encuentran privadas de libertad las personas procesadas o condenadas por la comisión de delitos federales (entre ellos, las infracciones a la Ley 23.737 Tenencia y Tráfico de Estupeficientes), o por delitos cometidos en el territorio de la CABA en los que entiende la justicia nacional.

⁵ Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/sneep2017>

⁶ Ver Procuración Penitenciaria de la Nación, Informe Anual 2018. Capítulo II. La población reclusa en cifras y el problema de la sobrepoblación, 5. Estadísticas oficiales sobre encarcelamiento en Argentina: crítica y aportes a la construcción de información cuantitativa -pág. 56-



recomendó se brinde acceso a esta PPN a los expedientes administrativos que se sustancian con miras a la expulsión de las personas extranjeras y se genere una base de datos actualizada en materia de retenciones de escrutinio público. Por último, se recomendó a las policías migratorias auxiliares –Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Gendarmería Nacional- sobre la necesidad de corroborar previo a la recepción de estas personas extranjeras en calidad de retenidas, la existencia de una orden judicial que ordene tal retención.

Algunas fuerzas de seguridad recibieron favorablemente la Recomendación realizada, y respondieron que tomarían en consideración aquellas cuestiones sugeridas por este organismo.

Si bien Migraciones respondió formalmente la Recomendación, en la práctica no informa a este organismo ni publica datos. Es por ello que se continúa sin contar con datos oficiales sobre las actividades realizadas por la Dirección Nacional de Migraciones en relación con la retención de personas migrantes.

En otro sentido, y en cuanto al total de expulsiones practicadas -como consecuencia de infracciones administrativas y de penas privativas de la libertad- tampoco se ha podido contar hasta la fecha con datos públicos.

En contraposición con este esquema de ausencia de datos, esta PPN entendiendo que romper con la hermeticidad otorgada a la privación de libertad y visibilizar la realidad resultan aspectos esenciales para la promoción y protección de sus derechos fundamentales, en los últimos años se ha desarrollado una política de apertura de datos y publicidad de su información, poniendo a disposición sus bases de datos en el apartado "Datos Públicos de la PPN" en la página web institucional.

En particular con el objeto de suplir la ausencia de información pública sobre detenciones migratorias y expulsiones y poder contar con información que permita abordar las problemáticas emergentes desde el Área de Extranjeros en Prisión y Argentinos Privados de Libertad en el Exterior con la colaboración del Equipo de Estadísticas y Bases de Datos dependiente del



Observatorio de Cárcenes también de esta PPN, se han creado distintos registros que sistematizan diversas intervenciones del organismo.

Se trata de dos bases de datos, una llamada "*Registro Único de Expulsados*" iniciada en el año 2016 que recolecta información sobre expulsiones. La segunda, "*Detenciones Migratorias*", creada en el año 2018, compila la información que se recibe de distintas fuerzas de seguridad que actúan como policía migratoria auxiliar respecto de las retenciones por infracción a la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 que practican. A continuación, se detallará la información relevada mediante cada una de ellas.

a) **Registro Único de Expulsados**

La base se nutre de la consulta semanal realizada por el Área Extranjeros en Prisión y APLE a la Oficina de Extranjeros Judicializados de la Dirección Nacional de Migraciones. Las consultas se vinculan con las expulsiones del Artículo 64 inciso a) de la Ley Nacional de Migraciones N°25.871⁷, es decir expulsiones por la comisión de delitos.

Las consultas se originan a solicitud de la persona presa y se inician 3 meses antes de la mitad de la condena⁸, que es el plazo a partir del cual se puede proceder a la expulsión según la Ley de Migraciones. Por lo general se realiza un seguimiento hasta que la persona es expulsada, y de acuerdo con lo relevado en la base de datos ello implica un promedio de 5 consultas. También

⁷ **ARTICULO 64.** — Los actos administrativos de expulsión firmes y consentidos dictados respecto de extranjeros que se encuentren en situación irregular, se ejecutarán en forma inmediata cuando se trate de:

a) Extranjeros que se encontraren cumpliendo penas privativas de libertad, cuando se hubieran cumplido los supuestos establecidos en los acápites I y II del artículo 17 de la ley 24.660 que correspondieren para cada circunstancia. La ejecución del extrañamiento dará por cumplida la pena impuesta originalmente por el Tribunal competente;(...)

⁸ La ley de Migraciones en su artículo 64 repite al artículo 17 acápites I y II de la Ley de Ejecución de Penas Privativas de la Libertad (Ley 24.660) donde se establecen los requisitos para la ejecución de la expulsión; uno temporal remitiendo a la mitad de la condena penal- y otro en la ausencia de procesos penales pendientes en el país.



el seguimiento de los casos se realiza con consultas a los juzgados que deben dictar las ordenes de extrañamiento⁹.

Luego de la consulta a la DNM la información es retransmitida a la persona privada de libertad telefónicamente o en audiencias individuales en los lugares de detención.

El procesamiento de la información recabada muestra las órdenes de expulsión ejecutadas, la demora en su ejecución, la cantidad de consultas efectuadas por este organismo a la DNM y algunas características de la población que realiza la consulta.

Durante el año 2018 se recibieron un total de 107 consultas sobre trámites de expulsión de personas extranjeras presas, de los cuales 99 eran varones y 8 mujeres. Del análisis surge que en el 79% de los casos el último establecimiento de alojamiento fue alguna cárcel de las ubicadas en la denominada zona metropolitana que comprende el Complejo Penitenciario Federal de CABA y las 6 cárceles federales emplazadas en la Provincia de Buenos Aires.

El 90% de las consultas fueron realizadas por personas presas oriundas de países latinoamericanos, la mayoría de ellos -33%- ciudadanos paraguayos y el 19% ciudadanos colombianos. En el caso de las mujeres, el 50% de las consultantes fueron ciudadanas oriundas del Paraguay, 2 ciudadanas peruanas, 1 ciudadana boliviana y otra proveniente de Estados Unidos.

Del total de las consultas se ejecutaron 20 expulsiones, con una demora aproximada de 6 meses desde la fecha de mitad de condena¹⁰.

b) Detenciones Migratorias

⁹ La concreción de la expulsión de personas en conflicto con la ley penal requiere de la autorización - denominados extrañamiento- de salida del territorio por parte de aquel juez o tribunal que esté a cargo de la ejecución de la pena.

¹⁰ La demora en la concreción de la orden de expulsión resulta un dato alarmante, ya que si bien la ley de Migraciones no fija un plazo cierto y determinado en que esta debe ejecutarse; la persona extranjera que consiente la expulsión espera se produzca a la mitad de su condena. La expulsión implica el retorno a sus hogares y sus familias en libertad.



La Ley Nacional de Migraciones N°25.871, su Decreto Reglamentario N°616/2010 y el DNU 70/2017 habilitan a la Dirección Nacional de Migraciones a solicitar a la autoridad judicial competente que ordene la retención - detención- de una persona extranjera por incumplimientos a los requisitos de ingreso y permanencia en el territorio nacional, con fines de su expulsión.

Esta base se nutre de la información recibida en este organismo, habiendo recepcionado únicamente algunos datos de Gendarmería Nacional Argentina y Policía Federal Argentina. Gendarmería Nacional, informó desde mayo hasta octubre de 2018 sobre algunas retenciones practicadas en la dependencia ubicada en la frontera noreste, del Paso Internacional Bernardo de Irigoyen-Dionisio Cerqueira que conecta Argentina con Brasil, y en menor medida se recibió información de una dependencia en la provincia de Neuquén y otra en Corrientes.

Por su parte, la Policía Federal Argentina, informa hasta la actualidad las retenciones que se practican en la Alcaldía Madariaga. Se destaca que en una reunión mantenida con autoridades de la DNM la Alcaldía de Madariaga fue señalada como uno de los lugares más frecuentemente utilizados para la práctica de retenciones junto a los calabozos de la Dirección de Investigaciones Penales Administrativas de Prefectura Naval Argentina. De esta última, solo un caso fue informado.

Del análisis de la información recibida durante el año 2018, compilando las fuentes antes mencionada se relevan un total de 99 retenciones, el 44% en la Alcaldía Madariaga y el 43% en la órbita de Gendarmería Nacional Argentina. El 56% de los casos ocurridos en el Paso Internacional Irigoyen-Cerqueira se informa que las personas fueron aprehendidas y trasladadas hacia oficinas de la DNM ubicadas en dicho Paso donde comprobaron la identidad y se determinó la imposibilidad de ingreso y permanencia en el país. No se indica la retención de estas personas y varios de estos casos fueron consignados como rechazos en frontera ante la *"flagrancia migratoria por ingreso ilegal previsto en el artículo 35 de la Ley y del Decreto 616/2010"*. El paso fronterizo Irigoyen Cerqueira se encuentra ubicado a varios kilómetros de la frontera, es decir dentro del territorio argentino, no es un punto sobre la



frontera donde podría practicarse el rechazo. Por lo que estas prácticas resultan alarmantes y contrarias a las disposiciones migratorias que ante la detección personas migrantes en infracción dentro del territorio disponen que se deberá brindar la posibilidad de que regularicen su situación migratoria.

De los 99 casos informados, el 68% tuvieron lugar en el segundo semestre del 2018, y se trató en su mayoría de la aprehensión de personas de origen chino -38%-, de origen latinoamericano -30%- y ciudadanos senegaleses en un 28%. La mayoría de los ciudadanos senegaleses son informados como "*rechazos en frontera*" luego de su aprehensión por Gendarmería Nacional Argentina en el marco de operativos de control de prevención vehicular realizados en la Ruta Nacional 14 Km 1123, provincia de Misiones. En todos los casos fundados en la irregularidad migratoria y la falta de cumplimiento de los requisitos administrativos para el ingreso y la permanencia en el territorio nacional. Por otro lado, 12 casos fueron señalados como de posesión de condenas o antecedentes penales como las causales de la retención y expulsión del territorio del país.

En cuanto a las zonas donde se produjeron las detenciones, se destaca que el 47% ocurrió en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 33% en Misiones, el 6% en Neuquén, el 4% en Salta, el 3% en Buenos Aires y Entre Ríos, respectivamente, 2% en San Juan y sólo un caso en Corrientes.

Algunas de las características de las personas migrantes retenidas indican que más de la mitad tienen entre 25 y 44 años, lo cual revela -como sucede también con la población extranjera presa- una población económicamente activa. En el 40% de los casos las personas residían en el país previo a la retención.

Por último, resulta importante señalar que sólo en uno de los casos informados la persona extranjera recuperó su libertad, dado que tenía en trámite una solicitud de refugio. Las restantes 98 personas fueron expulsadas del territorio nacional o devueltas al país por el que intentaron ingresar.

Es preciso resaltar que la información aquí expuesta no pretende ser representativa del total de detenciones migratorias, solo constituye una exposición de los casos informados. Existen múltiples lugares a lo largo y



ancho del país, fundamentalmente próximos a las fronteras, donde se practican retenciones que no son informadas. Este escenario resulta aún más alarmante si se considera que tampoco se publican datos oficiales sobre las retenciones. En suma, las detenciones migratorias permanecen ocultas del control externo.

3. Modificaciones del proceso de expulsión.

a) Nuevos supuestos que habilitan la expulsión de ciudadanos extranjeros - Sección I B2 b) -

Con antelación al dictado del DNU 70/2017 la expulsión de personas migrantes en conflicto con la ley penal procedía cuando la persona estaba condenada –entendiéndose por ello condena firme, no pendiente de instancias recursivas- o cuando tenía antecedentes penales –condena no firme o auto de procesamiento firme- por los delitos de tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas o delitos que merezcan penas privativas de la libertad de 3 años o más para la legislación argentina.

El Decreto incremento los supuestos que habilitan la expulsión de personas extranjeras en conflicto con la ley penal. La actual regulación establece que resulta un impedimento de ingreso y permanencia en el territorio nacional -artículo 29- el *"haber sido condenado o estar cumpliendo condena, o tener antecedentes o condena no firme en la REPÚBLICA ARGENTINA o en el exterior, por delitos que merezcan según las leyes argentinas penas privativas de libertad"* -inciso c-. Es decir la regla general instituye que cualquier condena o antecedente en Argentina u otro país, por cualquier delito impiden la permanencia o ingreso al país. A continuación el artículo 29 resalta una serie de delitos específicos que también provocarían la expulsión del país, estos son: delitos de tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, de órganos o tejidos, o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas -inciso d-; delitos asociados al ingreso o la permanencia o en el egreso ilegal de extranjeros en el territorio nacional -inciso g-; delitos por presentación de documentación material o ideológicamente falsa, para obtener para sí o para



un tercero un beneficio migratorio -inciso h-; delitos de promoción de la prostitución o por actividades relacionadas con el tráfico o la explotación sexual de personas – inciso i-; y por delitos de corrupción -inciso j-.

A su vez, el artículo 62 en su nueva redacción faculta a la autoridad migratoria a cancelar residencias cualquiera fuese su antigüedad, categoría o causa de la admisión, y dispondrá la posterior expulsión de la persona extranjera cuando el residente hubiese sido condenado, en el país o en el exterior, aunque la condena no se encuentre firme, respecto de delitos de tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, de órganos y tejidos, o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas – inciso b-. Y en el inciso c dispone que será respecto del residente que hubiese sido condenado, en el país o en el exterior, aunque dicha condena no se encuentre firme, por delitos distintos a los enumerados en el inciso b) y que merezcan para la legislación argentina penas privativas de la libertad. En estos supuestos, la cancelación de la residencia opera automáticamente una vez habida la condena penal.

b) El procedimiento migratorio especial sumarísimo - Sección I B2 b) y B11 d) -

1. Ausencia de garantía de debido proceso y del derecho al recurso.

Una de las modificaciones más relevantes introducidas por el DNU, se vincula con el establecimiento de un nuevo proceso específico en materia de expulsiones, denominado "*Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo*" (Capítulo I Bis del Título V de la Ley Migratoria). Este nuevo procedimiento resulta aplicable a la mayoría de los casos en los que la autoridad migratoria decide la expulsión y la retención de una persona. Esto es, a los migrantes que "*se encuentren comprendidos en alguno de los impedimentos previstos en artículos 29, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k) y 62, incisos a), b), c) y f), y cancelación automática de la residencia, o en los restantes supuestos de los artículos 29 y 62 de la presente ley que impliquen gravedad institucional*", esto último a criterio de la Dirección Nacional de Migraciones.



La inclusión del criterio de gravedad institucional implica que la aplicación de este procedimiento especial o de "excepción", en rigor, alcanza a casi todos los supuestos que podrían derivar en una expulsión del territorio nacional y detención por razones migratorias.

Las contrariedades que este nuevo mecanismo presenta respecto de los estándares internacionales de debido proceso resultan evidentes. Así pues, según el artículo 69 quinquies y en el marco de una disposición de expulsión del territorio nacional, la persona extranjera solo contará con un plazo improrrogable de 3 días para la interposición del recurso jerárquico correspondiente, el cual es resuelto por la misma Dirección Nacional de Migraciones. A diferencia de la normativa anterior, la nueva regulación anula una instancia revisora administrativa previa a la conclusión o cierre de la vía – recurso de reconsideración-, la cual claramente brindaba una instancia adicional, al menos formal, de revisión de la orden de expulsión.

Una vez resuelto el recurso jerárquico, el plazo previsto tanto para la interposición del recurso judicial como para la revisión del mismo, es también de 3 días improrrogables. Mientras que en el procedimiento anterior al DNU, la Ley de Migraciones preveía un plazo de 30 días para la impugnación judicial de la medida.

Ciertamente la eliminación de una instancia de revisión y la brevedad de los plazos para la revisión, ponen en cuestionamiento sí el proceso resulta idóneo de acuerdo a los estándares de debido proceso, y si por el contrario, en base al argumento de celeridad, se termina tornando obsoleta la vía recursiva.

Las vías recursivas deben estar garantizadas por el Estado en sus ordenamientos jurídicos, y deben ser; sencillas, rápidas, efectivas y judiciales. Estos caracteres hacen a que efectivamente las personas sometidas a algún proceso puedan valerse de los recursos judiciales existentes a fin de reclamar un acto estatal que consideran injusto o ilegal, y a que este no sea solamente una formalidad vacía establecida en la norma (Corte IDH, "Caso Blake Vs. Guatemala", 1998).

La limitación recursiva también ha alcanzado con el DNU al otorgamiento de las dispensas por motivos de reunificación familiar o razones



humanitarias (artículos 29 y 62). A partir de la modificación en la regulación migratoria, las personas extranjeras que podrían aplicar a la dispensa sólo podrán requerirla a la DNM, que tiene la absoluta potestad para resolverla sin la posibilidad de una instancia de revisión judicial antes existente. Esta modificación, atenta cabalmente en el derecho al recurso judicial de las personas extranjeras que podrían encontrar en la dispensa, la solución a los intentos de expulsión de la autoridad administrativa.

2. Endeble derecho de defensa

La brevedad de los plazos establecida en el nuevo procedimiento exprés también perjudica el ejercicio de la defensa técnica, pues sólo contará con un corto lapso para la preparación de recursos fundados en forma suficiente que aseguren sino la eficacia del mismo, al menos el acceso de la persona migrante a un derecho de defensa sustancial y no meramente formal. En este sentido resulta improbable que se pueda recabar la información suficiente para fundar los motivos de índole humanitario y/o de reunificación familiar que podrían justificar legalmente la permanencia de la persona en territorio nacional. Para el caso de que la persona migrante se encuentra en un contexto de encierro se torna imposible que puedan recabarse pruebas sobre su real condición en Argentina y enfrentar los argumentos que la autoridad migratoria considera en su contra o indagar sobre condiciones vinculadas a sus trámites migratorios previos, entre otras situaciones que pueden necesitarse para preparar su mejor defensa legal en tan poco tiempo.

A su vez, la nueva disposición del artículo 86 de la Ley de Migraciones implica un avasallamiento del derecho de defensa en tanto establece que la asistencia jurídica gratuita se prevé ante *"aquellos procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su residencia legal o a la expulsión del territorio argentino"*, suprimiéndola para aquellos casos en que se sustancien procesos que puedan implicar la denegación de entrada o retorno al país de origen.



Pero además aparecen obstáculos vinculados a la implementación de la obligación del Estado de asegurar el acceso a la asistencia jurídica gratuita. En primer lugar, la persona migrante debe solicitarla, es decir, tiene que saber que la asiste ese derecho y a la vez que existe un mecanismo para contar con ese tipo de asistencia. Precisamente, en estos casos en que están en juego derechos fundamentales de un colectivo en situación de mayor vulnerabilidad, el Estado tiene el deber de asegurar los mecanismos de protección de sus derechos.

En segundo lugar, de acuerdo con el DNU, la persona migrante además de saber que tiene el derecho a solicitar a la autoridad migratoria la asistencia jurídica gratuita, tiene que acreditar la carencia de medios económicos. No se indica cómo se prueba tal carencia, pero le exige a la persona migrante que esa acreditación sea en forma fehaciente. Recién luego de la acreditación de *"carencia de medios económicos"*, se solicitará la intervención al defensor oficial de turno para que en el plazo de 3 días tome la intervención que le corresponda. Por el contrario, para aquellos casos en los que *"no haya sido requerida la asistencia jurídica gratuita o no se acreditara de forma fehaciente la falta de medios económicos se continuará con las actuaciones administrativas sin más trámite"*.

De esta forma se coloca en cabeza de la persona migrante la carga probatoria como requisito fundamental para acceder a una defensa técnica gratuita, lo que podría denotar un trato discriminatorio, pues ello menoscaba sus derechos. A la vez, no se condice con el sistema público de defensa estatuido en el país, toda vez que el Ministerio Público de la Defensa 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 27149. 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."*

Por último resulta importante destacar que la necesidad de reasegurar las garantías del proceso fue refrendada por el Dr. Treacy en su voto en la



resolución de la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal que declaró la inconstitucionalidad del DNU; *"...se ha dicho que el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia sea no solo formal, sino real (OC – 18/03, cit., párrafo 126). En el decreto se establecen plazos fugaces (tres días) para impugnar las decisiones de expulsión en sede judicial o administrativa, y no hay previsiones acerca de la defensa legal de las personas afectadas a un procedimiento migratorio, y en particular, el régimen de notificaciones como presupuesto indispensable del derecho de defensa que debe tomar en cuenta las condiciones del migrante y asegurar su efectivo ejercicio"*.

c) Ausencia de control judicial.

El control judicial, motivado en un recurso accesible para la persona extranjera, se centra en la posibilidad de someter una decisión adoptada en uso del poder discrecional de una autoridad administrativa a un control estricto de legalidad y razonabilidad, que solo el Poder Judicial puede ejercer.

El control judicial efectivo pregonado en los diversos instrumentos de derechos humanos ratificados por la Argentina, resulta aplicable a todo tipo de procesos, incluyendo los de naturaleza administrativa. En razón de ello los actos administrativos mediante los cuales se dispone la irregularidad migratoria, se ordena la expulsión del territorio nacional o se deniega una dispensa por reunificación familiar, deben ser objeto del contralor de la judicatura.

El alcance amplio del control judicial ha sido receptado por el máximo tribunal argentino, que ha destacado expresamente que los actos discrecionales de la administración no deben por dicha condición, verse excluidos del control de legitimidad (entendido como legalidad y razonabilidad) de la judicatura. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de argentina ha señalado que la finalidad del control judicial respecto de los actos administrativos reside precisamente en delimitar la discrecionalidad propia de la Administración ("Fernández Arias, Elena y otros c. Poggio, José"). Debiendo por ello el control judicial ostentar la condición de suficiente, es decir; *"la*



medida del control judicial requerido deberá ser la que resulte de un conjunto de factores y circunstancias variables o contingentes, entre los que podría mencionarse, a título de ejemplo, la naturaleza del derecho individual invocado, la magnitud de los intereses públicos comprometidos, la complejidad de la organización administrativa creada para garantizarlos, la mayor o menor descentralización del tribunal administrativo, etc. (Fallos, t. 244, p. 548). Y todo ello, como es natural, obliga a examinar, en cada caso, los aspectos específicos que singularizan a la concreta materia litigiosa".

Es así que un efectivo control, conocido por los litigantes en cuanto a derecho y aceptado por los tribunales como deber, lleva a la evaluación de las circunstancias concretas que rodean cada caso en particular a fin de determinar si el mismo cumplió con los requisitos legales exigidos en tanto actos administrativos, como así también si resultan razonables. En concordancia con ello, el Máximo Tribunal resaltó que; *"el control judicial de los actos denominados tradicionalmente discrecionales o de pura administración encuentra su ámbito de actuación, por un lado, en los elementos reglados de la decisión -entre los que cabe encuadrar, esencialmente, a la competencia, a la forma, a la causa y a la finalidad del acto (Fallos: 315:1361)- y por otro, en el examen de su razonabilidad".* ("Schneiderman Ernesto Horacio c/ Estado Nacional - Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia De La Nación -recurso de hecho).

6. La retención como regla - Sección I B 16 a, b y e-

El marco jurídico establecido por la Ley Nacional de Migraciones N°25.871 y su Decreto Reglamentario N°616/2010, habilitan a la Dirección Nacional de Migraciones a solicitar a la autoridad judicial competente que ordene la retención de una persona extranjera. Es decir, permiten que se disponga su detención a efectos de su expulsión del territorio nacional. Si bien la normativa nacional menciona el término retención, no es más que un eufemismo para referir a la detención de una persona por cuestiones migratorias, vinculado al incumplimiento de requisitos administrativos de



ingreso y permanencia en el territorio; y no por la comisión de un delito. Así pues, y a pesar de la ausencia de delito, igualmente se trata de una medida privativa de libertad.

En forma particular, el Decreto N°616/2010 establece requisitos de procedencia, forma y plazos de duración de la retención; los cuales a partir de la modificación introducida por el DNU se han tornado aún más severos y lesivos. La redacción original de la ley 25.871 estableció como criterio general que: *"En todos los casos el tiempo de retención no podrá exceder el estrictamente indispensable para hacer efectiva la expulsión del extranjero"*. Por su parte el Decreto Reglamentario N°616/2010 precisó que el plazo de la retención para casos de órdenes de expulsión firme y consentida era de hasta 15 días, prorrogables por otros 30 a solicitud de la Dirección Nacional de Migraciones, debiendo en estos casos presentar cada 10 días un informe al órgano judicial competente detallando las gestiones realizadas para concretar la expulsión y las razones que justifican la subsistencia de la detención. Así pues, la duración de la retención por razones migratorias podía durar un máximo de 45 días.

En cambio, el nuevo Decreto considera que *"Ante medidas expulsivas firmes, el plazo de retención para materializar la expulsión será de treinta (30) días corridos, prorrogables por disposición judicial por idéntico término"*. Es decir, amplía el plazo de duración a un máximo de 60 días de privación de libertad -30 días iniciales prorrogables por 30 días más- sin exigir la acreditación de situaciones específicas excepcionales que lo hicieren indispensable. Además, exime a la autoridad administrativa de la obligación de explicar las razones de la demora en la concreción de la expulsión, así como de justificar cada 10 días las condiciones que exigen el mantenimiento de la medida privativa de libertad. A su vez omite referir a los riesgos procesales que pueden constituirse en justificativos de la extensión de la privación de libertad por razones administrativas, dejándolos exclusivamente al arbitrio de la administración.

Por otro lado, y aún más grave es la situación ante casos de retención sin orden de expulsión firme; supuestos en donde no se establecen plazos



máximos de extensión de la medida privativa de la libertad, en tanto éste dependerá de la interposición o no de los recursos previstos por la norma para apelar la medida. En este punto señala el Decreto que *"Ante medidas expulsivas no firmes, el plazo de retención será el estrictamente necesario para materializar la expulsión hasta que se encuentren agotadas las vías recursivas. El tiempo de retención no podrá exceder el indispensable para hacer efectiva la expulsión del extranjero, sujeta a las constancias judiciales por recursos u acciones articuladas en su defensa, y/o las medidas operativas necesarias para la reserva de plazas, carga pública, custodios y viáticos pertinentes, cuando corresponda."* Luego añade que *"las acciones o procesos recursivos suspenderán el cómputo del plazo de retención hasta su resolución definitiva"*.

En suma, las personas migrantes que se encuentren retenidas y con una orden de expulsión que no se encuentre firme, se verán perjudicadas en la medida que interpongan recursos, ya que ello implicaría extender indefinidamente la privación de la libertad mientras se sustancian los trámites respectivos. De esta forma, se desalienta el uso de la vía recursiva, que constituye un derecho para todas las personas, y a su vez, permite resguardar el derecho a migrar de quien interpone la medida.

En relación a medidas alternativas a la retención; la Ley de Migraciones únicamente faculta a que la autoridad administrativa disponga la libertad provisoria de la persona retenida bajo caución real o juratoria, en aquellos casos en que no pueda realizarse la expulsión en un plazo prudencial o medien causas que lo justifiquen (artículo 71). Por su parte, el Decreto 616/2010, requiere que la persona extranjera fije un domicilio y se presente ante la autoridad migratoria cuando esta lo requiera. Por su parte, la DNM al momento de considerar el otorgamiento de una caución deberá evaluar que resulte de posible cumplimiento para el extranjero, considerando su situación personal y las razones que motivan su expulsión

7. Reunificación familiar -Sección I B 18, 26, 27-



El derecho a la unidad familiar en el contexto migratorio ha sido reconocido como una manifestación del derecho más amplio a la protección de la familia, prevista en el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 44 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de Naciones Unidas y los artículos 11.2 y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La misma Ley de Migraciones N°25.871 en consonancia con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional Argentina reconoce la relevancia del derecho a la reunificación familiar. El artículo 10 de la Ley prevé que: *"El Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes"*. En el artículo 3 inc. d, establece como objetivo de la ley *"d) Garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar."*

En materia de procedimientos migratorios, los Estados tienen la obligación de alcanzar cierto balance entre la preminencia de los derechos fundamentales y las reglas de carácter migratorio. En todos los procedimientos migratorios la autoridad administrativa y la judicial deben analizar en el caso concreto la posible vulneración de los derechos a la vida familiar y los derechos de los niños y niñas, con antelación al dictado de una decisión que pueda implicar la expulsión del territorio.

En este sentido, el Comité en sus Observaciones Finales a la República Argentina del año 2011 expresó su preocupación ya que la Dirección Nacional de Migraciones *"no toma en consideración las circunstancias personales, familiares y profesionales o la duración de la permanencia en el Estado parte de los migrantes, y se limita a fundamentar las órdenes de expulsión en los impedimentos legales para el ingreso y la permanencia legales de los migrantes (artículo 29 de la Ley de migraciones)"*.

De alguna forma la reforma introducida por el Decreto 70/2017 profundiza esta problemática al limitar la posibilidad de alegar cuestiones de "unidad familiar" únicamente por razones humanitarias, de reunificación familiar o de auxilio eficaz a la justicia en sólo 4 supuestos. Entre ellos, a los



extranjeros que hubiesen presentado documentación nacional o extranjera material o ideológicamente falsa o adulterada o hayan omitido informar sobre la existencia de antecedentes penales, condenas y/o requerimientos judiciales; quienes hayan intentado ingresar o hayan ingresado al territorio nacional eludiendo controles migratorios o por lugar o en horario no habilitados al efecto; ante el incumplimiento de requisitos exigidos en la ley y por último a aquellos condenados o quienes estén cumpliendo condena, o tenga antecedentes o condena no firme en la República Argentina o en el exterior, en caso de que el delito doloso merezca en la legislación nacional pena privativa de la libertad cuyo monto máximo no exceda de 3 años de prisión o sea de carácter culposo.

Debe destacarse que el nuevo artículo 62 solo refiere como viables para la petición de la dispensa aquellos delitos incluidos en el inciso c) -como fueron referidos en el párrafo precedente-, excluyendo en cambio, a aquellos delitos específicos que constan en el inciso b); *"delitos de tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, de órganos y tejidos, o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas"*. Al finalizar, el artículo establece que fuera de los supuestos expresamente regulados no podrá hacerse lugar al trámite excepcional de dispensa.

Ahora bien, en aquellos supuestos que permite alegar la existencia de este derecho deberá acreditarse la convivencia del grupo familiar, excluyendo de su aplicación a quienes se hubieran *"desinteresado afectiva o económicamente de la persona cuyo vínculo familiar invoque"*. Esta valoración estará a cargo exclusivamente de la Dirección Nacional de Migraciones, vedándose la revisión judicial, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 62 bis. Es decir, que en un eventual planteo judicial con relación a una decisión administrativa de expulsión (por impedimento de permanencia o cancelación de residencia) los jueces no podrán evaluar de qué manera se consideraron los antecedentes vinculados a la concesión de una dispensa, como así tampoco aplicarla si es que el rechazo administrativo de la dispensa se ha llevado adelante de manera irrazonable o ilegal.

Podrá advertirse entonces que el ejercicio del derecho a la reunificación o unidad familiar dependerá de la discrecionalidad de las autoridades



administrativas y solo para aquellos pocos supuestos en los que el Decreto la habilitó. Esta decisión, por cierto, quedará sujeta al cumplimiento de exigencias probatorias en el marco del Procedimiento Especial Migratorio Sumarísimo.

Por último, la derogación del artículo 90 de la Ley de Migraciones N°25.871, a través del DNU también limita las posibilidades de alegar, dentro de un mecanismo idóneo, la cuestión de la reunificación familiar como argumento para la revisión de una decisión que lo afecte de manera concreta e inminente. Aquel remedio era una herramienta sobre la que tanto el Ministerio del Interior como la propia autoridad migratoria podían advertir y sanear un error serio, como la falta de consideración del derecho a la unidad familiar o reunificación familiar.

8. El derecho a la educación para personas extranjeras en prisión – Sección I B 22 -

Una de las graves problemáticas que afecta específicamente a las personas extranjeras presas en la órbita del Servicio Penitenciario Federal (en adelante SPF) es el impedimento en el acceso a la educación universitaria de aquellos que no poseen regularizada su situación migratoria, en virtud de lo establecido en la Resolución N°3836 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires¹¹, del 14 de diciembre de 2011.

En el Anexo I "Régimen de Admisión de Estudiantes Extranjeros e Internacionales" de la Resolución N°3836 dispone que para ingresar a la universidad a realizar una carrera de grado, la persona extranjera deberá presentar el documento nacional de identidad argentino o documento del país de origen que acredite su identidad. Sin embargo, a continuación, establece que para obtener el alta definitiva como estudiantes "*aquellos que no hubieran*

¹¹ Desde el año 1985 a partir de un convenio interinstitucional con el SPF, y luego mediante la ratificación de la Resolución N°63/1986, la Universidad de Buenos Aires instituyó el Programa UBA XX, el cual prevé el dictado de cursos de grado en establecimiento penitenciarios federales. Por el momento es la única Universidad que brinda estudios universitarios en el ámbito del SPF, y lo hace en el Complejo Penitenciario Federal I -varones adultos-, en el Complejo Penitenciario Federal IV -mujeres cis y colectivo LGBTIQ- y en el Complejo Penitenciario Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde funciona el Centro Universitario Devoto; centro donde se origina el programa.



presentado el documento nacional de identidad argentino al momento de su ingreso deberán presentarlo en la Unidad Académica en la que formalice su inscripción, antes de transcurridos DOS (2) cuatrimestres a partir del ciclo lectivo en el que ingresa" (art. 6) Así pues, se supedita el reconocimiento como alumno regular a la presentación de la documentación argentina.

A continuación, determina que *"cumplida la totalidad de las obligaciones académicas de la carrera de grado, la Universidad otorgará el diploma correspondiente que habilita para el ejercicio profesional en el territorio nacional, haciéndose constar en el mismo el número de documento nacional argentino que correspondiere. Este documento será requisito indispensable para la emisión del diploma correspondiente"* (arts. 7 y 10). Para el caso de que la persona extranjera finalice la carrera universitaria, se requiere indefectiblemente que cuente con documentación argentina para la expedición del título.

Así pues se advierte una flagrante contradicción con la Ley de Migraciones N°25.871 que establece que la irregularidad migratoria no puede obstaculizar el derecho a la educación, toda vez que en su artículo 7° estipula: *"En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria"*.

Por otra parte, la privación de la libertad constituye por sí sola un impedimento para la obtención del Documento Nacional de Identidad argentino. Así se desprende del artículo 20 de la Ley de Migraciones, que establece que a los extranjeros procesados en una causa penal –solo- se les otorgará una autorización de residencia precaria, y del artículo 29 que prescribe que la condena o la posesión de antecedentes penales es un impedimento para obtener la residencia legal -previo a la reforma se exigía una condena penal de 3 años de prisión o más-. Además, para el caso específico de las personas extranjeras condenadas que tuvieran regularizada su situación migratoria con



anterioridad a su detención, se prevé en el artículo 62 la cancelación de la residencia que se hubiese otorgado y su posterior expulsión, si se hubiese impuesto una pena privativa de libertad -previo a la modificación se exigía una pena por delito doloso superior a 5 años de prisión o una conducta reiterante en la comisión de delitos-.

También supone un claro apartamiento de los preceptos de rango constitucional -receptados por leyes N°25.871, 26.206, 24.660 y 26.695- vinculados con el derecho a la educación y a la igualdad. Sobre este último punto, la Ley de Migraciones estipula en su artículo 5 el acceso igualitario de los extranjeros y su familia a los derechos de los que gozan los nacionales, incluido el derecho a la educación.

Todo lo mencionado expone la profunda colisión normativa que cercena de forma específica el derecho fundamental a la educación de las personas extranjeras presas.

9. Ciudadanos argentinos privados de libertad en el exterior – Sección III 39 b)-

Analizando el contexto internacional que marcaba un fuerte auge de la movilidad humana y considerando que la Argentina no sólo es país de destino sino también emisor de población migrante, en el año 2013 se comenzó a considerar la posibilidad de visibilizar las condiciones de detención de los ciudadanos argentinos en otros países. Este proyecto se concretó en el mes de agosto del año 2013 al firmarse un convenio marco de cooperación con la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación.

Este Convenio permite a este organismo contar con información actualizada sobre el colectivo que conforman los ciudadanos argentinos que se encuentran atravesando una pena privativa de libertad en el exterior.

De acuerdo con el último informe recibido en diciembre de 2018, se relevan un total de 1715 ciudadanos argentinos presos en el extranjero. De este total, el 43% se encuentra en algún país de Latinoamérica, el 15% en



Estados Unidos, el 29% en algún país de Europa, y en mucho menor medida se relevan casos en los continentes asiático y africano. Si se desglosa por país de cumplimiento de pena, España cuenta con un total de 388 casos y seguidamente se encuentran Uruguay con 241, Estados Unidos con 227 y Brasil con 145.

Por otra parte, en el marco del Convenio los representantes consulares al visitar a un connacional¹² en un contexto de encierro, debe aplicar el "Cuestionarios para Argentinos Privados de Libertad en el Exterior" (CAPLE). El objetivo del CAPLE es relevar las condiciones de detención y lograr obtener al menos cierta perspectiva de cómo los ciudadanos argentinos transitan la privación de libertad en el exterior. Asimismo el instrumento se caracteriza por 3 principios que lo atraviesan: confidencialidad de los dichos (lo que exige un espacio idóneo para su realización), fidelidad de los relatos al momento de transcribir las respuestas al Cuestionario y contextualidad de los relatos dentro del espacio de privación de libertad.

El CAPLE se compone de 8 ejes temáticos: alimentación, higiene, condiciones de alojamiento, régimen disciplinario, régimen de actividades, contacto con el mundo exterior, salud y requisa.

Desde el inicio de su aplicación en el año 2014 hasta la actualidad se han recibido un total de 336 cuestionarios de distintos países del mundo, los cuales son procesados y sus datos informados en el Informe Anual de la Procuración.

Del último procesamiento, correspondiente a los 32 CAPLE recibidos en el año 2018 se desprende que se entrevistó un total de 22 varones, 3 mujeres y las 7 restantes personas no aportaron datos sobre su género. La gran mayoría de las personas fueron entrevistadas en países de Latinoamérica: 7 personas en Chile, 5 en Paraguay, 3 en Bolivia, 3 en Perú, 2 en Colombia, 2 en Panamá y en Brasil, República Dominicana y Guatemala una persona en cada uno de los países. Por otra parte 4 de las personas fueron entrevistadas en países del continente europeos: 2 casos en Turquía, 1 en Portugal y 1 en España; 2

¹² En cumplimiento del artículo 36 de la convención de Viena de Relaciones Consulares, en vigor desde marzo de 1967.



personas entrevistadas en Armenia y Malasia, continente asiático y solo 1 en el continente africano, en Mozambique.

De la totalidad de las personas encuestadas el 66% se encontraba cumpliendo una condena firme, y más del 52% cumpliendo una pena de entre 9 y 18 años y el 24% de 3 a 9 años.

Luego de esbozados estos datos de composición del colectivo extranjero en el exterior, se han podido disgregar algunas características de cómo vivencian la vida en prisión.

En lo atinente al ejercicio del derecho a la educación se releva que más del 50% de los argentinos presos en el exterior no realiza ninguna actividad educativa ya sea por la falta de documentación correspondiente o por no entender el idioma oficial del país de detención. En la mayoría de los casos se expresa la voluntad de poder estudiar a distancia. Esto significa que la privación de libertad, en la mayoría de los casos, profundiza la falta de acceso al derecho fundamental de educación, en tanto solo 4 de las personas consultadas manifestaron haber finalizado sus estudios primarios en la Argentina.

Respecto de cuestiones vinculadas a la atención médica, casi la mitad de las personas entrevistadas refirió padecer alguna enfermedad y una de ellas indicó un agravamiento de la dolencia durante la detención. Por otra parte, solamente 9 personas manifestaron haber concurrido en alguna oportunidad a un hospital extramuros, y 12 de ellas toman algún tipo de medicación que no siempre es provista por la cárcel, sino que deben comprarla con su propio dinero o se las provee la visita. En cuanto a la percepción de la atención médica por parte de las personas entrevistadas, más del 50% refirieron que es "regular" o "mala" debido a no recibir el tratamiento adecuado a la enfermedad padecida o por la falta de concurrencia de los profesionales médicos a la cárcel. Solo el 19% de las personas entrevistadas aseguraron recibir una buena atención médica.

Finalmente, en relación con la violencia al interior de los establecimientos carcelarios, algunas personas aducen ser discriminadas por su condición de extranjeras.



En paralelo a la obtención de información mediante los CAPLE, también se abordan casos que se conocen por las noticias o por pedido de familiares que se comunican con la Procuración.

En el marco del Convenio, en el año 2018 la Procuración realizó en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación -ISEN- de Cancillería de la Nación la capacitación "Derechos humanos en contexto de encierro". La capacitación se dividió en dos módulos; el primero versó sobre una reseña de la labor de este organismo y el convenio celebrado, y se focalizó en el desarrollo de algunos ejes en particular, tales como la detención arbitraria y la prohibición de la tortura; el monitoreo y la auditoría de lugares de privación de libertad y la importancia de los informes que producen los órganos de tratados como el Subcomité para la Prevención de la Tortura y los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura (OPCAT). El segundo módulo incluyó un taller práctico sobre los distintos ejes temáticos que integran el CAPLE, con su fundamento normativo en las Reglas Mandela y la importancia de recuperar la voz de las personas privadas de libertad a fin de conocer la realidad carcelaria.

En igual sentido, el 23 de mayo de este año este organismo fue invitado a participar y a exponer en el panel "Intercambio de buenas prácticas sobre asistencia a nacionales detenidos en el exterior" en la 27° Reunión del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos (GTACJ). La jornada fue realizada en la Cancillería Argentina y participaron autoridades de los países de la región.

10. Casos que preocupan

A lo largo del presente informe se han expuesto las diversas vulneraciones de derechos fundamentales en el tratamiento de la población migrante, fundamentalmente en lo que respecta al derecho a migrar y permanecer en el país. Estas violaciones son advertidas a partir de los casos¹³

¹³ Se destaca que solo se consignan los datos personales de los casos que son de público conocimiento por decisión de la persona. En caso que el Comité desee mayor información de los restantes casos podrá solicitarlo a esta PPN.



que son trabajados por la Procuración, algunos de los cuales serán referidos a continuación.

Quebrantamiento de un plan de vida -ZCBR-¹⁴

La Sra. ZCBR, de nacionalidad peruana, llegó a la Argentina en el año 1994 junto a varios miembros de su familia como su madre, su hermano y sus dos sobrinos. En el año 1999 fue condenada por un delito relacionado al tráfico de estupefacientes que tuvo como consecuencia su privación de libertad hasta el 2000 cuando egresó en libertad condicional.

En el año 2006, la Sra. ZCBR solicitó a la Dirección Nacional de Migraciones –en adelante DNM- que se le otorgara una residencia legal en el país en el marco del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para nativos de países del Mercosur y Asociados. Sin embargo, el 25 de marzo de 2009 y 10 años después de dictada la sentencia penal condenatoria, la DNM dictó una Disposición por la que canceló su residencia precaria en el país, denegó su solicitud de residencia y decretó su irregularidad migratoria con la consecuente orden de expulsión del territorio nacional; estipulando además un plazo de prohibición de reingreso a la Argentina de 15 años. Ello fundado en el impedimento de ingreso y permanencia previsto en el artículo 29 inciso c de la Ley de Migraciones N°25.871.

En el marco del trámite por denegación a su solicitud de residencia y consecuente orden de expulsión, la Sra. ZCBR presentó los correspondientes recursos, llegando a la interposición del recurso judicial ante el Juzgado Nacional de primera instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N°3. El recurso fue rechazado en primera instancia, dando lugar a la revisión de la sentencia mediante recurso de apelación ante la Sala V de la Cámara Contencioso Administrativo Federal. La Cámara revocó la sentencia de primera instancia y declaró la nulidad de la disposición emitida por la autoridad

¹⁴ Ver Procuración Penitenciaria de la Nación, Informe Anual 2018. Capítulo VIII. Colectivos sobrevulnerados en el encierro, 4. Personas extranjeras privadas de libertad - pág. 377.-.



migratoria que denegaba la residencia y ordenaba su expulsión. Ante tal resolución, la DNM interpuso el Recurso Extraordinario Federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el mes de marzo del año 2015. El Recurso fue declarado admisible, corriéndose traslado al Ministerio Público de la Defensa, que a través de la Comisión del Migrante realizó una presentación en resguardo de los derechos fundamentales que le asisten a la Sra. ZCBR. En esta instancia, la Comisión del Migrante requirió la colaboración de la PPN y se presentó en calidad de Amigo del Tribunal.

En la presentación de la PPN se destacaron los siguientes aspectos. En primer lugar la reunificación familiar como derecho fundamental vulnerado, entendiendo que el deber de protección y asistencia destinado a la familia desde una amplia perspectiva implica la adopción de medidas por parte de los Estados, tendientes a garantizar el ejercicio del derecho a la vida familiar, no siendo suficiente la mera abstención de actos que pudiesen resultar en la separación del grupo familiar. Estableciéndose así obligaciones positivas en cabeza del Estado para garantizar el cabal goce del derecho en cuestión, ya sea promoviendo la unidad familiar o su reunificación. En segundo lugar se hizo mención del plan de vida desarrollado por la Sra. ZCBR en el país, quien en el transcurso de estos 19 años viviendo en el país, ha vivenciado diversas experiencias que la han marcado, pero que a su vez han reafirmado su voluntad de continuar desarrollándose laboral, social y familiarmente en Argentina. Y por último la ausencia de un control judicial suficiente de una decisión adoptada por un órgano administrativo que conlleva una consecuencia tan gravosa como la expulsión de un país.

Ciudadana peruana con dos hijas argentinas -RASO-¹⁵

La Sra. RASO, nacida en Perú fue condenada a una pena privativa de la libertad en el mes de julio del 2001 por un delito relacionado al tráfico de

¹⁵ Ver Procuración Penitenciaria de la Nación, Informe Anual 2018. Capítulo VIII. Colectivos sobrevulnerados en el encierro, 4. Personas extranjeras privadas de libertad - pág. 377.-.



estupefacientes y estuvo presa hasta enero del 2002 cuando egresó con libertad condicional.

Ya estando en libertad, a fines del año 2003, la Dirección Nacional de Migraciones declaró irregular su permanencia en el país y ordenó su expulsión. Un año después, adicionalmente fija 8 años como plazo de prohibición de reingreso. La resolución se funda en que la Sra. RASO se encontraba comprendida en el impedimento de ingreso y permanencia previsto en el artículo 29 inciso c de la Ley de Migraciones.

El 14 de junio de 2005, la Sra. RASO interpuso un recurso de reconsideración, el que fue rechazado por DNM, dando lugar al consecuente recurso jerárquico. De esta manera, en abril de 2009 la Sra. RASO interpuso recurso de alzada, el que fue rechazado en noviembre de 2010 por la Resolución N°1393 del Ministerio del Interior, habilitándose así la instancia judicial. En el mes de marzo de 2011, la defensa oficial interviniente dio inicio a las actuaciones judiciales ante el Juzgado Federal de Primer Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N°7. En el mes de junio de 2015, el Juzgado confirmó la decisión adoptada por la autoridad migratoria, no haciendo lugar al reclamo de la Sra. RASO. Luego, la Sala III de la Cámara Contencioso Administrativa Federal, confirmó lo resuelto en primera instancia, avalando de esta forma la declaración de irregularidad de permanencia en el país y consecuente expulsión del territorio nacional. Ante referida resolución, el Ministerio Público de la Defensa a través de la Comisión del Migrante, interpuso el Recurso Extraordinario Federal. En esta instancia se solicitó la colaboración de la PPN, que se presentó en calidad de Amigo del Tribunal.

El escrito se fundó en los siguientes aspectos centrales: la falta de control judicial suficiente y de razonabilidad en el análisis de la dispensa por reunificación familiar; la resocialización como fin de la pena y la falta de consideración del delito por el cual fue condenada. Su paso por prisión responde a una realidad demostrada en numerosas investigaciones, refleja una trama de especial vulnerabilidad en la que recaen las mujeres migrantes, vinculadas al narcomenudeo. Asimismo se hizo referencia a la vulneración al



derecho de reunificación familiar, interés superior del niño y no expulsión de nacionales.

En este sentido, se consideró de suma importancia señalar que en el eventual caso que se ejecutara la expulsión necesariamente repercutiría en sus dos hijas argentinas menores de edad -y su marido- pudiendo provocar que deban seguir el mismo camino de su madre forzándolas a abandonar su país de origen.

Así pues, se destacó también la adaptación de la Sra. RASO al medio libre una vez cumplida la condena, en tanto no tuvo ninguna otra vinculación con el derecho penal y decidió continuar sus estudios anotándose en la Universidad de Buenos Aires al Ciclo Básico Común de la carrera de Abogacía.

El caso aún continúa bajo análisis de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Varón, pena en suspenso -WLEN-¹⁶

El Sr. WLEN, ciudadano peruano, vive en Argentina desde 1999 junto a varios integrantes de su familia como su madre, su hermano, su abuela, su sobrino, sus 5 tías, 2 tíos y 13 primos. En el año 2003 fue condenado a la pena de 3 años de prisión en suspenso por el delito de falsificación de documento destinado a acreditar la identidad. En consecuencia, no fue privado de su libertad.

En relación a su situación migratoria, en noviembre de 2004, la Dirección Nacional de Migraciones resolvió declarar la irregularidad de su permanencia en el país y ordenar su expulsión del territorio nacional, con una prohibición de reingreso por el término de 8 años. Recién el 7 de febrero de 2005 fue notificado de la resolución de expulsión. En diciembre de 2008, con el patrocinio de un abogado particular, presentó un recurso de reconsideración

¹⁶ Ver Procuración Penitenciaria de la Nación, Informe Anual 2018. Capítulo VIII. Colectivos sobrevulnerados en el encierro, 4. Personas extranjeras privadas de libertad - pág. 377.-.



con jerárquico en subsidio y en abril de 2009 la DNM dictaminó el rechazo del recurso interpuesto.

Transcurridos varios años, en febrero de 2012, el Sr. WLEN fue notificado de la disposición que establecía su expulsión del territorio nacional.

Por último, el 22 de marzo de 2012, a través de la defensoría pública se presentó un escrito ante DNM postulando la nulidad de la disposición de expulsión, en consecuencia, fundamentó en tiempo y forma, el recurso de reconsideración planteado.

Concluida la etapa administrativa, se abrió paso a la instancia judicial a fines de marzo de 2012, interponiendo el recurso establecido en el art. 84 de la Ley de Migraciones 25.871 en relación a la orden de expulsión dictada. En septiembre de 2015, la Sra. Juez a cargo del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nro. 3, resolvió hacer lugar al recurso deducido y, en consecuencia, dispuso la nulidad de las disposiciones de expulsión, ordenando a la agencia administrativa analizar la situación migratoria, con arreglo a lo establecido en dicho pronunciamiento.

Disconforme con este decisorio, la DNM interpuso un recurso de apelación, el cual fue concedido por la Magistrada. La Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la decisión alegando que la resolución administrativa adoptada en relación al Sr. WLEN se ajusta a lo dispuesto en el Art. 29, inciso c) de la ley 25.871. Por último, la defensa interpuso el Recurso Extraordinario correspondiente y en esta instancia se requirió la colaboración de la PPN.

El escrito presentado en calidad de amigo del tribunal destacó el fuerte vínculo que tiene con su madre, potenciado en los últimos años fundamentalmente porque ella depende económicamente de su hijo. Hace algunos años sufrió un accidente cerebro vascular y fue operada por problemas cardíacos, encontrándose en un delicado estado de salud que la mantiene postrada en la cama. La eventual expulsión del Sr. WLEN dejaría en situación de extrema vulnerabilidad a la madre atentando contra su derecho a la integridad física, psíquica y moral.



Por otra parte, se recalcó que no puede dejar de considerarse que desde la ocurrencia del hecho penal que origina la sanción administrativa han transcurrido 16 años, que la pena fue en suspenso, y que no ha tenido ninguna otra vinculación con el sistema penal. Por ello, la pretensión reclamada por la DNM deviene irracional, desmedida y desproporcionada.

Por último, se destacó que el Sr. WLEN ejerce una actividad profesional lícita demostrando su inserción en la sociedad, a pesar de tener que afrontar una doble dificultad para acceder al mundo laboral: su condición de extranjero y su situación migratoria irregular.

El caso permanece en análisis de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Madre boliviana, hijo en estado terminal¹⁷

El 11 de octubre de 2018 a través de la prensa, se tomó conocimiento de la situación de Claudia Suárez Eguéz, una ciudadana boliviana que se encontraba preventivamente detenida en el Complejo Penitenciario Federal III de Güemes, provincia de Salta.

La Sra. Suárez Eguéz había sido detenida en la frontera con el Estado Plurinacional de Bolivia y llevaba consigo una cantidad mínima de droga. Según se supo, su situación económica era sumamente precaria y necesitaba dinero para pagar un tratamiento médico que precisaba su hijo menor de edad que padecía un cáncer terminal.

Desde la PPN se presentó una nota al Juzgado y a la Cámara Federal de Salta solicitando se le concediera un permiso de viaje para que pudiera visitar a su hijo quien permanecía enfermo y postrado en una cama en su Bolivia natal. Ello acompañando el pedido efectuado por su defensor oficial. El pedido fue concedido y la mujer pudo viajar a Bolivia, donde permaneció junto a su hijo quien falleció 4 días después de la llegada de su madre.

¹⁷ Disponible en <https://ppn.gov.ar/institucional/noticias/2025-claudia-s-e-fue-sobreseida-del-delito-de-infraccion-a-la-ley-23-737>.



Atento a lo ocurrido, la PPN presentó un nuevo escrito, en calidad de *Amigo del Tribunal* solicitando el sobreseimiento de la Sra. Suárez Eguéz. El 30 de octubre el Juez a cargo decidió excarcelar a Claudia, quien permaneció en su Bolivia natal.

Antolina Franco Recalde

El 31 de enero del año 2018 se presentó a la PPN la hija y una amiga de la Sra. Antolina Franco Recalde, una ciudadana paraguaya que en aquel momento se encontraba internada en el Hospital General de Agudos Dr. Teodoro Álvarez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en grave estado de salud a raíz de un cáncer de mama con metástasis en la columna vertebral y metástasis craneal.

En dicha ocasión solicitaron la intervención de la Procuración en el proceso de expulsión ante la DNM y relataron lo acontecido. El día 30 de enero La Sra. Franco Recalde fue notificada de la disposición de expulsión en su domicilio donde se encontraba cumpliendo el arresto domiciliario por una condena impuesta por el Tribunal Oral Criminal N°4 de La Matanza. El arresto domiciliario había sido concedido por el delicado estado de salud, el que empeoró a raíz de la notificación de la DNM provocando su deterioro y posterior internación en el Hospital.

Asimismo informaron que la Sra. Franco Recalde vivía en Argentina desde inicios de la década del 90 junto a su familia y 2 de sus 3 hijos son ciudadanos argentinos, la más pequeña de 7 años de edad. También contaba con residencia permanente en el país, que fue cancelada en la disposición de expulsión de la DNM.

Por lo expuesto, la PPN asistió a la familia en la redacción del recurso jerárquico establecido por la Ley de Migraciones, en el que muy sucintamente se exponían los motivos por los cuales la expulsión vulneraba derechos fundamentales. Esto fue presentado ante la DNM el 31 de enero por la hija de la Sra. Franco Recalde. También fueron asistidas respecto de la participación del abogado particular y manifestaron la voluntad de revocarlo y que se



designa a un defensor de oficio. El 1 de febrero el Jefe del Área Médica de la Procuración concurrió al Hospital Álvarez para verificar las condiciones de detención de la Sra. Franco Recalde y redactó un informe médico que describe su grave condición de salud y lo peligroso que resultaría su expulsión del país. Consecuentemente se envió una nota a la DNM detallando lo informado por el médico a efectos de revertir la disposición de expulsión por razones humanitarias.

A los pocos días y sin contar con una respuesta de la DNM la Sra. Franco Recalde falleció en el Hospital Álvarez.

Separación familiar¹⁸

El 1 de febrero de 2019, la policía se presentó en el domicilio de la Sra. Vanessa Gómez Cueva y le informó que debía acompañarlos a "firmar una notificación". Los agentes policiales indicaron que se trataba de un proceso sencillo y rápido, razón por la cual la Sra. Gómez Cueva concurrió junto a su hijo menor de 2 años y dejó a los otros dos hijos en su casa, de 6 y 14 años. Engañada, Vanessa y su bebé fueron alojados en una celda sin luz ni agua por algunas horas, y de ahí trasladados al Aeropuerto Internacional de Ezeiza donde continuaron retenidos por autoridades de migraciones, alojados en condiciones similares a las anteriores. El 4 de febrero de 2019 fue expulsada del país junto a su hijo menor lactante sin haber podido despedirse de sus otros dos hijos argentinos, quienes quedaron al cuidado de otros familiares.

La Sra. Gómez Cuevas nació en Perú y ha residido en Argentina desde el año 2003 junto a toda su familia. En 2011 fue detenida y en 2013 la condenaron en un juicio abreviado a cuatro años de prisión por comercio de estupefacientes. Cumplida la condena y, tras recuperar su libertad en 2014, cursó y finalizó satisfactoriamente una Tecnicatura Superior en Enfermería además de diversos cursos de especialización en el área. Madre soltera y

¹⁸ Disponible en <https://ppn.gov.ar/institucional/noticias/2235-presentacion-para-que-una-mujer-expulsada-vuelva-a-estar-con-sus-hijos>



migrante, rearmó su vida alrededor de la crianza de sus hijos nacidos en Argentina y, a partir del conocimiento adquirido, se dedicó al cuidado de pacientes adultos mayores.

En el año 2015, tras intentar renovar su documentación, la DNM inició de oficio un procedimiento y dispuso su expulsión por tener antecedentes penales. Ante la decisión de expulsión, la Sra. Gómez Cueva presentó un recurso administrativo con la asistencia jurídica de la Comisión del Migrante de la Defensoría General de la Nación solicitando la dispensa de la expulsión dada su calidad de madre de tres hijos argentinos y su probado arraigo fruto de su permanencia ininterrumpida durante 15 años en el territorio nacional. En septiembre de 2016 ese recurso fue rechazado.

Transcurrido más de un año sin ninguna novedad respecto de su situación migratoria, la Sra. Gómez Cueva decidió renunciar al patrocinio de la Comisión del Migrante para tramitar su expediente con un letrado particular. En ese momento no constituyó un nuevo domicilio procesal ni designó un nuevo letrado patrocinante. A pesar de ello, el proceso continuó sin que ella ni sus hijos cuenten con defensa oficial ni particular. La DNM, envió una notificación - dando cuenta del rechazo del recurso interpuesto contra la orden de expulsión- al primer domicilio registrado por la Sra. Gómez Cueva al ingresar al país en el año 2003, domicilio en el cual ya no residía hacía varios años.

Sin perjuicio de ello, en octubre de 2018, la DNM consideró a la Sra. Gómez Cueva debidamente notificada y solicitó a la justicia la retención a los fines de su expulsión. La justicia en lo Contencioso Administrativo Federal, se limitó a constatar la existencia de la orden de expulsión, sin considerar la situación particular y habilitó su retención.

El 1 de febrero de 2019 Vanessa fue retenida y tres días después se concretó su expulsión junto a su hijo menor lactante. En el transcurso entre su retención y su expulsión, tomó contacto con un abogado particular -Dr. Juan Martín Villanueva, T°130 F°900 CPACF- quien, al constatar las condiciones inhumanas de encierro en las que se encontraban ella y su bebé lactante, interpuso una acción de habeas corpus. En virtud de que la orden de expulsión estaba dictada por un juez, entendían que ya había un juez interviniendo por lo



cual el habeas corpus fue rechazado, motivo por el cual el abogado interpuso un recurso de apelación. Este último también fue rechazado, y en consecuencia se interpuso un recurso de casación, que fue declarado inadmisibile. A raíz de esta decisión, se interpuso un Recurso Extraordinario Federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), el cual fue declarado improcedente por mayoría, con la disidencia del Dr. Sarrabayrouse. Contra tal decisión, el letrado presentó Recurso de Queja Directa ante la CSJN.

Además, el abogado particular interpuso un recurso de apelación contra la sentencia del Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal que autorizó la retención y un recurso de amparo en representación de ella, sus dos hijos y su hija -todos ellos ciudadanos argentinos menores de edad- solicitando se garantice su derecho a la unidad familiar con especial atención al interés superior del niño, el cual fue rechazado con fecha 30 de mayo del año 2019. Contra tal rechazo, el Dr. Villanueva interpuso Recurso de Apelación, el cual fue declarado inadmisibile por la Cámara el día 13 de junio pasado.

Por último, también se encuentra pendiente de resolución un recurso administrativo de reconsideración interpuesto ante la DNM contra la decisión administrativa que ordenó la expulsión y prohibición perpetua de reingreso al territorio argentino de la Sra. Gómez Cueva. Cabe aclarar que este recurso se interpuso luego de que el Dr. Villanueva fuera recibido, en febrero de 2019, por el Director Nacional de Migraciones, el Director General de Técnica Jurídica y el Director General de Inmigración. Puestas que fueron personalmente las autoridades en conocimiento de las múltiples irregularidades y transgresiones del caso, es que se acordó la presentación del recurso administrativo antes mencionado.

Aun cuando la propia legislación argentina contempla que la unificación familiar es un criterio que puede excepcionar a las personas de ser expulsadas, y que como se ha constatado en los diversos recursos y procesos iniciados el presente caso atiende a esta excepcionalidad, hasta ahora las respuestas estatales –tanto judiciales como administrativas– no han tenido consideración adecuada de esta situación, ni han valorado el daño irreparable ni las afectaciones que esto causa a todo el núcleo familiar.



En el mes de junio del 2019 las organizaciones de la sociedad civil Amnistía Internacional, CELS, CAREF y CEJIL junto al abogado particular solicitaron una medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la PPN presentó su opinión en calidad de Amigo del Tribunal. En la medida cautelar se solicita a la CIDH que ordene al Estado levantar la prohibición de reingreso para que Vanessa pueda regresar al país con su familia. Recientemente la CIDH informó que ha decidido dar seguimiento de la situación presentada a través de sus atribuciones contenidas en el artículo 41 de la Convención.

Antecedentes penales

El 17 de noviembre del 2006 la Sra. Liz Miguelina Moreta Santana, oriunda de República Dominicana, fue condenada a la pena de 4 años y 6 meses por el delito de tráfico de estupefacientes, con vencimiento el 4 de octubre de 2009. En razón de ello cumplió la privación de libertad en el "Centro Federal de Detención de Mujeres", Unidad N°31 del Servicio Penitenciario Federal en la localidad de Ezeiza. Habiendo transcurrido 10 años estaría en término de producirse la caducidad registral de sus antecedentes penales.

Durante su detención, específicamente el 15 de agosto del 2007, la Dirección Nacional de Migraciones declaró irregular la permanencia de la Sra. Moreta Santana en el país y ordenó su expulsión del territorio nacional prohibiendo su reingreso por el término de 8 años. Esta Disposición fue notificada a la Sra. Moreta Santana el 29 de agosto de ese mismo año, en la Unidad N°31 del SPF, manifestando ella su voluntad de permanecer en el país.

En consonancia, el 12 de noviembre del 2010 la DNM dio intervención a la Defensoría General de la Nación y el 30 de diciembre la Comisión del Migrante interpuso el recurso contra la medida de expulsión dictada. Adicionalmente, el 14 de marzo de 2013 la Sra. Moreta Santana acreditó como nuevos hechos que había contraído matrimonio con el Sr. Fabián Domingo Rivero de nacionalidad argentina y tenía un hijo más nacido en el país. Años más tarde nacería su tercer hijo también en el país.



Apartándose de los argumentos acreditados, el 12 de abril del 2016 la DNM rechazó el recurso interpuesto. Ello dio lugar a que el 6 de mayo del mismo año se presentara el recurso de alzada que también tuvo respuesta negativa el 19 de abril del 2018. Esto último fue notificado el 7 de mayo del 2018 y así se dio lugar a la presentación del Recurso Extraordinario Federal.

A partir de la aparición del caso en la prensa, la PPN se contactó con la Comisión del Migrante y se acordó la colaboración en el caso, a través de la presentación de un Amigo del Tribunal. En la presentación se cuestionó la falta de control judicial efectivo, el apartamiento del derecho a la reunificación familiar y del interés superior del niño. Asimismo se destacó que la expulsión de esta mujer, migrante y madre podría implicar que sus hijos nacionales de Argentina se vean forzosamente obligados a abandonar su país de origen. Por último se recalcó que el factor que origina la expulsión es un antecedente penal por el delito de narcomenudeo, un delito no violento y por el que las mujeres migrantes provenientes de sectores más vulnerables suelen ser captadas para ser utilizadas como último eslabón de la cadena de narcotráfico. A su vez se deja de lado en el análisis el hecho de que ese fue su único contacto con el sistema penal y que desde su egreso de prisión ha desarrollado un plan de vida familiar y laboral.

El presente informe se eleva al Comité a fin de que sea considerado en la 31º Sesión de evaluación al Estado Argentino.