



PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACION

INFORMACIÓN ADICIONAL  
RELATORÍA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES  
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
-BUENOS AIRES, MAYO 2017-



## **1. Introducción**

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° 25.875 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 (arts. 11, 32 y 36, Ley 26.827).

Entre sus atribuciones, el organismo audita prisiones, comisarías, institutos de menores, así como todo otro espacio destinado a la privación de libertad donde se aloje a personas, incluyendo a las personas extranjeras que son retenidas con fines de su expulsión en el marco de la aplicación de la Ley Nacional de Migraciones (LNM) N° 25.871. Sus asesores entrevistan a las personas privadas de su libertad, dependientes de autoridad nacional o federal, en condiciones de confidencialidad, y en consecuencia se realizan recomendaciones a los diferentes actores del sistema penal y penitenciario y se incide en causas judiciales como denunciante, amigo del tribunal o parte querellante.

El organismo cuenta con equipos específicos para trabajar sobre las diversas implicancias que el encierro puede generar a los distintos colectivos que integran el total de la población encarcelada. En este sentido cuenta con un equipo que trabaja particularmente las problemáticas de las personas extranjeras en prisión y de los argentinos privados de libertad en el exterior a fin de abordar, detectar y visibilizar la situación de estas poblaciones. Este posicionamiento político resulta fundamental y constituye un valor agregado a la labor de los órganos de monitoreo.

## **2. La detención migratoria**

Las políticas migratorias vigentes establecen mecanismos de control de ingreso, egreso y permanencia en el territorio argentino de personas que no



sean nacionales. No obstante dicha potestad estatal, es obligación del mismo Estado garantizar que tales políticas sean compatibles con las normas constitucionales y con los compromisos asumidos internacionalmente respecto a la protección de los derechos humanos.

A pesar de mentada obligación y producto de los trabajos de monitoreo que realiza esta Procuración, más intensamente desde el año 2014<sup>1</sup> en otros espacios destinados a la privación de libertad que no pertenecen al Servicio Penitenciario Federal (SPF), se han identificado reiteradas irregularidades en la retención de personas extranjeras por incumplimientos a la LNM N° 25.871, justamente practicadas por la autoridad migratoria nacional, es decir la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). Es necesario destacar que si bien la normativa nacional menciona el término retención, es un eufemismo para referir a una detención por cuestiones migratorias y no por la comisión de un delito, que en rigor termina por tratarse de una medida privativa de libertad. Asimismo, que la normativa vigente no habilita la retención indiscriminada por situación migratoria irregular, sino que ésta procede en forma excepcional y al solo efecto de hacer efectiva una medida de expulsión firme y consentida.

En relación a los sujetos pasivos esta modalidad de detención podrá aplicarse respecto de ciudadanos extranjeros que se encontraban viviendo en el país sin haber regularizado su situación migratoria y sobre quienes pesaba un trámite de expulsión –presas o no- o personas extranjeras que recientemente habían ingresado al país.

Si bien cada caso individual posee sus particularidades -como se verá más adelante-; hay dos aspectos trascendentes que se comprueban en todos los casos de retenciones relevados por esta Procuración y que generan profunda preocupación. Nos referimos a la falta de condiciones de los espacios empleados para el alojamiento de las personas extranjeras retenidas y a las severas irregularidades procedimentales que vulneran las garantías constitucionales. A todo ello se debe adicionar la falta de producción de datos

---

<sup>1</sup> A efectos de poder cumplir con las facultades propias establecidas por la Ley N° 25.875 y ampliadas por la Ley N° 26.827 como organismo responsable de la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, en cualquier lugar y dependientes de autoridad nacional o federal. Para mayor abundancia ver informes anuales anteriores.



públicos certeros sobre las retenciones practicadas, lo que dificulta que los organismos del Estado correspondientes y la sociedad civil puedan conocer sobre tales detenciones e intervenir. Ello finalmente termina por invisibilizar las situaciones de violencia que contra estas personas puedan suscitarse bajo esta modalidad de detención.

### **3. Principales irregularidades advertidas**

#### **a) Ausencia de garantías durante la detención**

El marco jurídico establecido por la LNM N° 25.871 y su Decreto Reglamentario N° 616/2010, habilita a la Dirección Nacional de Migraciones a solicitar a la autoridad judicial competente que ordene la retención de una persona extranjera, a fin de asegurar la efectivización de su expulsión del territorio nacional.

En forma particular la reglamentación migratoria establece requisitos de procedencia, de forma y plazos de duración de la retención; los cuales a partir de la modificación introducida en la política migratoria nacional a inicios del año en curso –mediante el Decreto N°70/17-, se han tornado aún más estrictos.

En concreto, la principal irregularidad se vincula con la falta de tratamiento del instituto de la retención como una medida privativa de libertad excepcional, cautelar y con explícito límite de duración. Asimismo, debe mencionarse como una de las irregularidades más relevantes, el incumplimiento de la obligación por parte de la autoridad de aplicación –DNM- de poner en inmediato conocimiento de la retención a los juzgados que la dispusieron, en clara vulneración del debido proceso, afectando así el derecho de defensa y de control judicial. Así pues, a menudo, las personas retenidas permanecen privadas de libertad por periodos indefinidos, a disposición del Poder Ejecutivo, respecto de las cuales el Poder Judicial ignora su situación.

Tampoco se procede a notificar a las dependencias consultares correspondientes, desatendiendo a las prescripciones dispuestas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1967. El estado de indefensión además se agrava dado que en la gran mayoría de los casos estas



personas no hablan ni comprenden el idioma español desconociendo por completo los motivos por los cuales se encuentran encerradas.

### **b) Malas condiciones de alojamiento**

En el marco de las retenciones practicadas por la Dirección Nacional de Migraciones, se han generado nuevos espacios destinados al alojamiento de personas extranjeras privadas de libertad por cuestiones migratorias. Ello hasta tanto se resuelva su expulsión del territorio nacional.

En este sentido, y si bien lo que ocasiona el encierro no es la comisión de un delito sino una infracción administrativa, estas personas extranjeras ven restringida su libertad ambulatoria del mismo modo que en prisión. Así pues, no obstante no se encuentran alojadas en establecimientos penitenciarios dependientes del SPF, el carácter de detención de la medida no puede ser negado.

Respecto de los espacios de alojamiento de estas personas, debe indicarse que al no existir una policía migratoria, se utilizan dependencias pertenecientes a otras fuerzas de seguridad que operan como policías migratorias auxiliares, tales como Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y Policía de Seguridad Aeroportuaria. Ciertamente tales espacios no fueron pensados para albergar personas por tiempos prolongados<sup>2</sup>.

Así es que los calabozos de estas fuerzas de seguridad no están preparados para albergar personas por tiempos prolongados en condiciones dignas de detención; verificándose en la mayoría de los casos celdas de escasas dimensiones, sin luz natural ni circulación de aire, las cuales además carecen de baños donde los retenidos puedan realizar sus necesidades e higienizarse. A su vez, estas fuerzas de seguridad tampoco tienen previstas ningún tipo de actividades, ni posibilidad de efectuar ejercicio físico o acceder a recreación para los detenidos, configurando así una situación de encierro y aislamiento absoluto. En este marco, las personas extranjeras deben transitar

---

<sup>2</sup> La retención podría prolongarse por 45 días y con la modificación de la normativa, a través del Decreto 70/2017 el plazo podría extenderse hasta 60 días.



su privación de libertad en condiciones que pueden constituir tratos crueles o inhumanos.

En los espacios mencionados, se ha detectado –con mayor o menor frecuencia- la presencia de personas extranjeras alojadas, producto de los monitoreos realizados por este organismo. Más específicamente se han relevado casos en la Superintendencia de Drogas Peligrosas de la Policía Federal Argentina, en las dependencias de la Dirección de Investigaciones Penales Administrativas de la Prefectura Naval Argentina –edificio situado en el barrio de Retiro- y en los calabozos ubicados en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza que depende de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

A pesar de lo mencionado previamente, es preciso indicar que por lo aleatorio e irregular de la selección de estos espacios para el alojamiento de personas, puede ocurrir que haya otras dependencias con personas extranjeras retenidas que aún no se hayan relevado.

Por su parte, en el mes de septiembre de 2016 el Poder Ejecutivo Nacional -representado por el Ministerio de Seguridad de la Nación y la Dirección Nacional de Migraciones- en conjunto con autoridades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, anunciaron la creación de un Centro de Detención de Migrantes en la CABA.

Al respecto indicaron que el inmueble ubicado en el barrio de Pompeya, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se destinaría para el alojamiento exclusivo de aquellas personas infractoras a la Ley 25.871 y sería controlado por personal de la Policía Federal Argentina. Al momento de realización del presente informe aún no se encontraría inaugurado.

### **c) Ausencia de datos**

Como otras agencias del Estado Nacional, tampoco la Dirección Nacional de Migraciones produce, sistematiza ni publica datos sobre la retención de personas extranjeras.



Ello impide que los organismos del Estado y la sociedad civil, sepan cuando una persona extranjera es retenida, a no ser por los medios informales por los cuales podría circular tal información.

Este blindaje invisibiliza las situaciones de violencia contra estas personas que puedan suscitarse bajo esta modalidad de detención. Asimismo, no son tomadas en cuenta al momento de evidenciar el fenómeno de la violencia durante la privación de libertad.

#### **4. Algunas intervenciones de la Procuración Penitenciaria de la Nación.**

En virtud de las arbitrariedades e irregularidades advertidas, que lesionan severamente derechos fundamentales de personas extranjeras, se han emprendido diversos abordajes que incluyeron: reclamos judiciales sobre posibles incumplimientos a los deberes de funcionario público de los agentes de la autoridad administrativa y las obstaculizaciones a la labor de esta PPN que tales acciones podrían implicar; recomendaciones en sede administrativa y la presentación de informes alternativos ante organismos internacionales.

##### **4.1 Algunos casos que preocupan. Presentaciones judiciales.**

###### ***a) Un Ciudadano peruano y un ciudadano dominicano retenidos en PSA***

En septiembre del 2014 se constató la vulneración de derechos fundamentales de 2 ciudadanos extranjeros retenidos en las dependencias que la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) posee en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, en la provincia de Buenos Aires.

El ciudadano de nacionalidad peruana, se encontraba "retenido" desde el 26 de agosto de 2014 y el ciudadano de nacionalidad dominicana desde el 25 de agosto del mismo año –habiendo estado previamente detenido por el plazo de 4 días en dependencias de la Policía Federal Argentina-, ambos a la espera que se practique su expulsión del territorio nacional. Permanecieron privados de su libertad casi 10 días en un caso y 15 en el otro, a disposición del Poder Ejecutivo Nacional –representado en este caso por la autoridad migratoria, DNM- ya que ni el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8 Secretaría 1 ni el Juzgado en lo Contencioso Administrativo



Federal N° 12 Secretaria 23, habían sido notificados de la privación de libertad de estos varones, como así tampoco la Defensoría Pública Oficial ante los Juzgados Federales de Ejecuciones Fiscales Tributarias ni a la Comisión del Migrante de la Defensoría General de la Nación.

Relevadas estas severas irregularidades, desde la PPN se interpuso una acción de habeas corpus ante el Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N° 2 Secretaría C de Lomas de Zamora (Expte. N° 32765/2814 (reg. int. N° 7738) caratulado "Espinoza Ortega, Yonny; Mella Ortiz, Manuel Eduardo s/habeas corpus"), focalizando en la falta de cumplimiento a las previsiones del artículo 70 de la Ley 25.871. Sin embargo, el Juzgado Federal rechazó la presentación, por lo cual se apeló la resolución y se presentaron sendos *amicus curiae* ante los Juzgados Contencioso Administrativo intervinientes en casa caso, acompañando el pedido de libertad efectuado por el Defensor. En ese marco, se resolvió el cese de las retenciones una vez operados los términos, corroborándose posteriormente la recuperación de la libertad de ambos extranjeros.

En lo que respecta a la tramitación del habeas corpus, en la audiencia del artículo 14 de la Ley de Procedimiento de Habeas Corpus N° 23.089 se requirió la extracción de testimonios para la investigación de posibles delitos en los que habría incurrido la DNM durante los procedimientos de retención implementados. Practicada la apelación, la Sala II de la Cámara Federal de La Plata resolvió confirmar el rechazo a la presentación de habeas corpus realizada por la PPN. Resulta importante destacar lo que dijo el Juez Álvarez en relación a que si bien la situación fáctica había desaparecido –los ciudadanos extranjeros se hallaban en libertad- debía hacerse saber a la autoridad administrativa que *"Cuando la ley establece que producida la retención se debe dar **"inmediato conocimiento"** de ella al juez que la hubiera dictado no establécela posibilidad de que dicho conocimiento se demore más que algunos instantes, a lo sumo algunas horas, pero bajo ningún concepto podemos pensar que la ley autoriza que la retención producida por la autoridad administrativa tarde en ser puesta en conocimiento del juez que la ordenó, más de varios días. (...) no debemos dejar de recordar a la Dirección*



*Nacional de Migraciones, que debe cumplir sin dilaciones ni demoras, en toda oportunidad y cada vez que le corresponda intervenir, con lo que ordena la ley del modo y con los plazos que en ella se establecen."* En la instancia de la Cámara, tanto el CELS como CAREF se presentaron como amigos del tribunal.

Luego de varios meses de información confusa sobre el estado de la tramitación del pedido de investigación de posibles delitos por parte de la DNM, y con conocimiento que el expediente se encontraba archivado, se presentó un escrito requiriendo se proceda acorde lo solicitado en la audiencia. Recientemente se ha notificado a la PPN que la causa fue formada con fecha 22 de febrero de 2017 y registrada bajo el nro. FLP 3371/2017 del Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N° 2.

#### ***b) Ciudadano chino retenido en PSA***

En el mes de septiembre de 2014, en una visita efectuada a las dependencias que la PSA posee en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, se constató la presencia de un ciudadano de origen chino, quien había sido allí trasladado luego de haber estado alojado por aproximadamente 20 días en la Delegación de la PFA en San Luis –provincia en la que residía hace tiempo junto con su pareja, quien es argentina-. Se comprobó además que no había tomado contacto con ningún abogado y que por ende, no tenía conocimiento sobre los motivos de su privación de libertad.

Corroboradas las irregularidades también presentes en este su caso, se presentó un habeas corpus en su favor ante el Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N° 2 Secretaría 6 de Lomas de Zamora, luego del cual el extranjero fue liberado.

#### ***c) Seis ciudadanos chinos retenidos en el destacamento de Gendarmería Nacional en Salta.***

El martes 14 de octubre de 2014, se recibió un llamado telefónico del Dr. Andrés Reynoso – Defensor Público Oficial en San Ramón de la Nueva Orán, provincia de Salta– manifestando que desde el 11 de octubre 6 personas de



nacionalidad china se encontraban detenidas a disposición de la Dirección Nacional de Migraciones, sin poder brindar más detalles al respecto.

Conforme la información relevada con posterioridad, los ciudadanos de nacionalidad china (3 de ellos menores de edad) ingresaron al territorio argentino a través de la frontera con Bolivia en un automóvil conducido por un ciudadano argentino, donde fueron detenidos por las fuerzas de seguridad y luego alojados en un destacamento. Ninguno de los detenidos había sido llevado ante el juez, ni había recibido explicación alguna sobre los motivos que fundaron la privación de libertad.

Este cuadro de situación descripto, motivó la presentación de una acción de habeas corpus, ante la Secretaría Penal del Juzgado Federal de San Ramón de la Nueva Orán, en favor de los 6 ciudadanos chinos. A partir de la misma, el Juzgado resolvió dejar sin efecto la orden de retención dispuesta el 14 de octubre y cualquier restricción a la libertad ambulatoria respecto de los 3 ciudadanos de nacionalidad china menores de edad –cuyo caso se informó a la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX)- y la libertad provisional de 2 de los extranjeros adultos. Distinto temperamento adoptó respecto del restante ciudadano chino quien fue indagado por el delito de trata de personas, mientras que el ciudadano argentino fue indagado por atentado a la autoridad e infracción a la Ley N° 25.871.

Se destaca que en este caso la irregularidad más ostensible, fue la falta de comunicación de la detención al juez, motivo por el cual los ciudadanos chinos estuvieron privados de su libertad a disposición del Poder Ejecutivo, desde el 11 al 14 de octubre.

#### ***d) Nueve ciudadanos chinos retenidos en PNA***

A mediados del mes de mayo de 2016, y a raíz de que una mujer de origen chino -prima de uno de los detenidos- se acercó a las oficinas de la PPN, se tomó conocimiento de la detención de 9 ciudadanos chinos -5 varones y 4 mujeres- en un destacamento de la Prefectura Naval Argentina ubicado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



Luego de realizar una visita y conversar con las personas retenidas por orden del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N°3 de Morón, y contando con la traducción de la prima de uno de los retenidos, se realizaron algunas intervenciones.

Es importante recalcar que a partir de la intervención de este organismo se sucedieron diversas cuestiones: en primer lugar el Juzgado Criminal y Correccional N°3 de Morón declinó su competencia al tomar conocimiento de la existencia en la jurisdicción de un juzgado competente, por lo que los 9 ciudadanos retenidos quedaron a disposición del Juzgado Federal N°2 Secretaria 2 en lo Contencioso Administrativo Federal de San Martín. Además, y dado el estado de indefensión de las personas retenidas, quienes habían revocado a su abogado particular y no se les había asignado otro, se envió la Nota N° 2828/SGPDH/16 a DNM requiriendo la intervención de la Comisión del Migrante de la DGN. Al no obtener respuesta, corroborar que persistía la situación de retención e indefensión; sumado a que no existía orden de prórroga de la retención, se presentó una acción de habeas corpus el día 4 de julio, ante el Juzgado Nacional de Instrucción N°29, Secretaría 152. El mismo se fundó en el exceso del plazo de la retención –solo prorrogable por 30 días, llegando a un total de 45 días de retención para la expulsión, estando los ciudadanos retenidos por un total de 48- y en el incumplimiento de la DNM de su obligación de efectuar una descripción precisa y fundada de por qué se requería la extensión del plazo en primer instancia.

La acción fue rechazada *in limine*, lo que fue confirmado por la Cámara de Apelaciones, y ocasiono la correspondiente presentación del Recurso de Casación. La Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional lo declaró procedente y citó a audiencia a las partes, sin embargo, los ciudadanos retenidos fueron expulsados del territorio nacional previo a la realización de la misma, lo que motivó que dicho tribunal declarase abstracto el caso. Ante ello se interpuso Recurso Extraordinario Federal, estando en la actualidad pendiente el examen de admisibilidad ante la Cámara Nacional de Casación Penal. Por su lado, en el marco del expediente contencioso administrativo



federal se continuó interviniendo en virtud de las manifiestas irregularidades en el actuar de la DNM

#### **e) Ciudadana china retenida en la SDP de la PFA**

En octubre del año 2016 se tomó conocimiento de la retención de una ciudadana china en la Alcaldía de la Superintendencia de Drogas Peligrosas de la Policía Federal Argentina.

La mujer, de 27 años de edad, oriunda de China y con familiares viviendo en la Argentina, se encontraba retenida sin que el juzgado interviniente –Juzgado Federal N°1 de Salta- tuviese conocimiento de la medida de encierro. Asimismo esta PPN corroboró que el trámite de expulsión constaba del año 2015.

Ante esta situación se visitaron las dependencias de la PFA y a través de la utilización de una aplicación de traductor se tomó conocimiento de su voluntad de permanecer en el país y de contar con la asistencia de la Comisión del Migrante de la DGN. A su vez, manifestó que ostentaba una residencia precaria vigente de la cual tenía una copia. Con la misma se concurrió a las oficinas de DNM a fin de tomar vista de las actuaciones administrativas. Sin embargo, personal de la DNM denegó el acceso al expediente migratorio alegando la falta de legitimación activa de esta PPN, a la vez que indicó que la detenida contaba con el patrocinio de un abogado particular.

Es preciso destacar que la retención se sostuvo por 4 días sin la correspondiente orden judicial, situación que motivó la presentación de una acción de habeas corpus el día 18 de octubre ante el Juzgado Nacional de Instrucción N° 33. Dicha acción fue rechazada *in limine*, y con posterioridad a su presentación la ciudadana china fue expulsada del territorio nacional antes de que pudiera presentarse el recurso de casación.

#### **4.2. 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).**



La Recomendación es un instrumento que este organismo utiliza cuando se plantea una cuestión que no logra resolverse por otras vías de carácter menos formal o ante problemas graves de vulneración de derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Dependiendo si el sujeto vulnerado es una sola persona o la afectación es colectiva, las recomendaciones se dividen en particulares y generales.

Las recomendaciones se dictan en el ejercicio de la atribución conferida por el primer párrafo del artículo 23 de la ley orgánica de esta Procuración Penitenciaria.

En atención a las irregularidades expuestas precedentemente, y fundamentalmente a la ausencia de datos ciertos, en el mes de noviembre de 2016 se elaboró la Recomendación N°847/PPN/16 sobre el acceso a la información relativa a las personas extranjeras retenidas, dirigida principalmente a la Dirección Nacional de Migraciones. A partir de la misma se recomienda a la Dirección 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 Procuración Penitenciaria de la Nación 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 recomienda 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 han recepcionado favorablemente la recomendación realizada, y respondieron que tomarían en consideración aquellas cuestiones sugeridas por este organismo. Distinto criterio adoptó la DNM, cuya respuesta a la Recomendación se basó en el desconocimiento de la competencia de la PPN para requerir información y para intervenir en



aqueellos casos en que medie una situación de privación de libertad – independientemente de la denominación- en el ámbito federal. Consecuentemente, en el mes de marzo se emitió una nueva nota dirigida a la DNM, alertando sobre el vasto marco normativo que habilita la intervención de la PPN ante situaciones de privación de libertad. Referida nota, no ha sido aún respondida.

#### 4.3. Presentaciones en el ámbito regional e internacional.

- **Relator Especial sobre las formas contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia de Naciones Unidas.** Informe alternativo presentado en ocasión de la reunión mantenida en la ciudad de Buenos Aires en el mes de mayo de 2016. El informe y recomendaciones específicas las presentará ante el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2017.

- **Relatora sobre Violencias contra las Mujeres, sus causas y consecuencias de Naciones Unidas.** Informe alternativo presentado en ocasión de la reunión mantenida en la ciudad de Buenos Aires en el mes de noviembre de 2016. El informe y recomendaciones específicas las presentará ante el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2017.

- **Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas.** Informe alternativo expuesto por otros organismos en ocasión de una audiencia realizada en la ciudad de Ginebra en noviembre de 2016.

**Pronunciamiento del CERD:** En el mes de diciembre de 2016 se recibieron las "Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º de la Argentina", aprobadas en el marco de la sesión referida en las que se destaca en la observación 34 *"Teniendo en cuenta la recomendación general núm. 30 (2004), el Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas necesarias para la protección de los migrantes, incluyendo: a) Implementar medidas que promuevan la plena participación e integración de los migrantes en el Estado parte y el respeto de sus derechos; así como velar por la no introducción de prácticas y normas que representen un retroceso frente al marco normativo vigente; y b) Considerar medidas alternativas a la privación de libertad de migrantes en situación irregular, y recurrir a la detención solo como última opción, y garantizar que esta sea razonable, necesaria, proporcionada y por el mínimo período de tiempo."*

- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** Informe alternativo expuesto por otros organismos en ocasión de una audiencia pedida de oficio por la Comisión en virtud de la modificación de la normativa migratoria, realizada en la ciudad de Washington marzo de 2017.



• **Comité contra la Tortura de Naciones Unidas:** Informe alternativo presentado en ocasión de la audiencia mantenida en la ciudad de Ginebra a fines del mes de abril de 2017.

**Pronunciamiento del CAT:** El CAT en sus observaciones finales luego del examen periódico de la Argentina en cumplimiento de la Convención contra la Tortura llevado a cabo los días 26 y 27 de abril del año en curso, manifestó profunda preocupación por la práctica recurrente de la tortura en la Argentina. Asimismo destacó *"su inquietud ante informaciones que señalan el rechazo en frontera de personas migrantes, incluyendo de grupos familiares, sin poder recurrir la decisión o acceder a asistencia letrada. Asimismo le preocupa la reciente sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia No. 70/2017, que deroga parte de las garantías de la Ley 25.871 de Migraciones e introduce un procedimiento de expulsión de migrantes sumarísimo que reduce drásticamente los plazos para recurrir la expulsión...el Comité observa que el Decreto exige a la persona sujeta a expulsión que acredite de forma fehaciente la falta de medios económicos al solicitar la asistencia jurídica gratuita, dificultando por ello su acceso. El Decreto habilita además la retención preventiva de migrantes desde el inicio del procedimiento sumarísimo hasta su expulsión, que podría extenderse a 60 días, sin tomar en consideración medidas menos coercitivas ni el riesgo de fuga de la persona en cuestión (art. 3)"*.

Así pues, instó al Estado Parte a *"derogar o enmendar las disposiciones del Decreto de Necesidad y Urgencia No. 70/2017 con el fin de que las personas sujetas a expulsión puedan disponer del tiempo suficiente para recurrir la misma a nivel administrativo y judicial y accedan a asistencia jurídica gratuita inmediata durante el proceso de expulsión en todas las instancias"*, como así también a *"asegurar que la legislación y normativa migratoria sólo recurre a la detención por razones migratorias únicamente como medida de último recurso, después de que se hayan examinado debidamente y agotado medidas alternativas menos invasivas, cuando se haya considerado necesaria y proporcional y durante el período más breve posible. El Estado parte debe también asegurar el control judicial efectivo de la orden de detención por razones migratorias"*.

Entre otras de las recomendaciones realizadas por el Comité contra la Tortura, se urge 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..."*.

• **Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas:** Informe alternativo presentado en ocasión de la reunión mantenida en Buenos Aires en mayo de 2017.



**Pronunciamiento del GTDA:** El GTDA mostró preocupación por la modificación de la Ley de Migraciones 25.871 mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 70/2017. Además recuerda que la detención en un contexto migratorio debe ser una medida excepcional y efectuarse con posterioridad a una evaluación individual, en el marco de la cual debe acreditarse su legitimidad, proporcionalidad y necesidad, todo lo cual debe ser objeto de control judicial. Finalmente emitió el señalamiento siguiente: *"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**".*

## **5. Recientes modificaciones a la normativa migratoria nacional -Decreto 70/2017.**

El 27 de enero de 2017 se sancionó el Decreto de Necesidad y Urgencia N°70/2017, por el cual se introducen modificaciones a la Ley Nacional de Migraciones. Resumidamente, en las consideraciones expresadas como fundamento de la modificación se alude a cuestiones de seguridad, vinculando de este modo la condición de extranjería con acciones delictivas que fomentan cierto ámbito de inseguridad. Por cierto no se comparte el criterio expuesto por varios motivos; fundamentalmente porque se observa una fuerte estigmatización del colectivo extranjero, una errónea asimilación entre delito y extranjería y un cambio en la política migratoria que indudablemente implica un retroceso en materia de protección y promoción de los derechos humanos. Además entendemos que la vía seleccionada como modalidad de reforma legislativa no es la apropiada, en tanto carece del debate parlamentario necesario y en tanto que termina regulando cuestiones de materia penal, contrariando la "reserva de ley" dispuesta por el artículo 75 inciso 12 de la CN.

En cuanto a las modificaciones introducidas se destacan: la reforma del art. 70 de la Ley, que habilita la retención en cualquier momento del



procedimiento administrativo, tornándola en regla y no ya como excepción, a la vez que aumenta el plazo de duración de la medida, de 45 a 60 días.

Por otro lado, introduce nuevas causales que permiten la expulsión de personas extranjeras presas; a todas aquellas que cuenten o no con residencia legal, condenadas o con procesamiento firme por cualquier delito con pena privativa de libertad.<sup>3</sup> Asimismo, la sola condena ya implica la cancelación de cualquier tipo de residencia.

Finalmente y uno de los aspectos que generan mayor preocupación se vincula con las fuertes restricciones a las garantías constitucionales en el marco del procedimiento administrativo ante DNM. En particular la fuerte incidencia en el ejercicio del derecho de defensa de la persona extranjera que no desea ser expulsada, a partir de la limitación a 3 días para recurrir la medida y otros 3 días para resolver el Tribunal, sumado al efecto diferido de la apelación que no impide la ejecución de la sanción migratoria expulsiva.

Por los motivos expuestos y otros aspectos que también han sido modificados que exceden la competencia de este organismo, algunas organizaciones de la sociedad civil han presentado una acción de amparo colectiva, sin tenerse novedades sobre su tramitación por el momento.

## **6.- Espacios de detención migratoria**

El art. 70 de la Ley 25.871 habilita la retención o detención de migrantes a los que se les esté tramitando un procedimiento administrativo de expulsión, estableciendo que la Dirección Nacional de Migraciones solicite una autorización judicial para proceder a la detención.

En el marco de las retenciones practicadas por la DNM, se han generado nuevos espacios destinados al alojamiento de personas extranjeras privadas de libertad por cuestiones migratorias. Ello hasta tanto se resuelva su expulsión del territorio nacional.

---

<sup>3</sup> Anteriormente, procedía la expulsión únicamente respecto de personas extranjeras condenadas por delitos graves como el tráfico de estupefacientes, armas o personas; o por delitos con penas privativas de libertad mayores a 3 años.



En este sentido, y si bien lo que ocasiona el encierro no es la comisión de un delito sino una infracción administrativa, estas personas extranjeras ven restringida su libertad ambulatoria del mismo modo que en prisión. Así pues, y si bien no son utilizados establecimientos penitenciarios dependientes del SPF, el carácter de detención de la medida no puede ser negado.

Respecto de los espacios que son utilizados para el alojamiento de estas personas, debe indicarse que al no existir una policía migratoria, se utilizan dependencias pertenecientes a otras fuerzas de seguridad que operan como policías migratorias auxiliares, tales como Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y Policía de Seguridad Aeroportuaria. Los calabozos de estas fuerzas de seguridad no están preparados para albergar personas por tiempos prolongados en condiciones dignas de detención, verificándose en la mayoría de los casos celdas de escasas dimensiones, sin luz natural ni circulación de aire, las cuales además carecen de baños donde los retenidos puedan realizar sus necesidades e higienizarse. A su vez, estas fuerzas de seguridad tampoco tienen previstas ningún tipo de actividades, ni posibilidad de efectuar ejercicio físico o acceder a recreación para los detenidos, configurando así una situación de encierro y aislamiento absoluto. En este marco, las personas extranjeras deben transitar su privación de libertad en condiciones que pueden constituir tratos crueles o inhumanos.

En los espacios mencionados, se ha detectado –con mayor o menor frecuencia- la presencia de personas extranjeras alojadas, producto de los monitoreos realizados por este organismo. Más específicamente se han relevado casos en la Superintendencia de Drogas Peligrosas de la Policía Federal Argentina, en las dependencias de la Dirección de Investigaciones Penales Administrativas de la Prefectura Naval Argentina –edificio situado en el barrio de Retiro- y en los calabozos ubicados en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza que depende de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

A pesar de lo mencionado previamente, es preciso indicar que por lo aleatorio e irregular de la selección de estos espacios para el alojamiento de personas, puede ocurrir que haya otras dependencias con personas extranjeras retenidas que aún no se hayan relevado.



Por su parte, en el mes de septiembre de 2016 el Poder Ejecutivo Nacional -representado por el Ministerio de Seguridad de la Nación y la Dirección Nacional de Migraciones- en conjunto con autoridades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, anunciaron la creación de un Centro de Detención de Migrantes en la CABA. Al respecto indicaron que el inmueble ubicado en el barrio de Pompeya, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se destinaría para el alojamiento exclusivo de aquellas personas infractoras a la Ley 25.871 y sería controlado por personal de la Policía Federal Argentina. Al momento de realización del presente informe no se encuentra inaugurado.

La eventual apertura de un centro de detención migratoria y la reciente modificación normativa de la Ley de Migraciones representan un fuerte quiebre en la política migratoria argentina, reconocida a nivel mundial por su enfoque de derechos humanos, así como un notorio retroceso en la promoción y protección de derechos de las personas migrantes y sus familiares que había sido superado con la promulgación de la Ley 25.871.

## **7. Recomendaciones sugeridas**

Por lo expuesto, esta Procuración quiere solicitar a la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes que emita una recomendación para garantizar el ejercicio de las facultades de la PPN respecto de la detención migratoria. A modo de sugerencia nos permitimos acompañar una posible redacción:

**“El Estado parte debe velar para que la detención migratoria sea objeto de escrutinio por parte de los organismos que tienen como misión proteger los derechos humanos de las personas privadas de su libertad y prevenir la tortura. Debe garantizar también que estos organismos puedan acceder libremente a la información disponible sobre personas detenidas, incluyendo la información obrante en expedientes administrativos y judiciales. En particular debe informar,**



Procuración  
Penitenciaria de la Nación

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

**de forma inmediata, a la Procuración Penitenciaria de la Nación toda retención migratoria que se practique. Todo ello de conformidad con los estándares que surgen del OPCAT."**

Asimismo, consideramos pertinente se emita una recomendación que garantice la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa de las personas extranjeras sujetas a retención. A tal efecto, se acompaña la sugerencia de redacción:

**"El Estado parte debe garantizar que la decisión sobre la detención migratoria se adopte mediante un procedimiento judicial contradictorio, que respete las garantías del debido proceso incluyendo la tutela judicial efectiva, el derecho a ser oído, el derecho de defensa y la asistencia letrada."**



Procuración  
Penitenciaria de la Nación  
*"En defensa de los DD.HH de las personas privadas de su libertad."*