



Buenos Aires, 26 de febrero de 2025

Expte N°

Recomendación sobre progresividad para la operatividad de la sanción administrativa de expulsión dispuesta por la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871

VISTO

Que a partir de la sanción de la Ley N°27.375, que modifica la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad N° 24.660, se impusieron nuevos requisitos de progresividad para la ejecución de la expulsión de personas extranjeras comprendidas en el artículo 64 de la Ley Nacional de Migraciones N°25.871 tornándola inoperativa.

Y RESULTA

La Ley Nacional de Migraciones N°25.871 (en adelante, LNM) dispone en su artículo 64 que se deben ejecutar en forma inmediata las disposiciones de expulsión firmes y consentidas en los casos de personas extranjeras que estén cumpliendo penas privativas de libertad "*cuando se hubieran cumplido los supuestos establecidos en los acápite I y II del artículo 17 de la ley 24.660 que correspondieren para cada circunstancia*". Precisamente, la LNM remite a la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad N°24.660 (en adelante, Ley de Ejecución) para el requisito temporal de ejecución de la expulsión.

El artículo 17 contenido en el Capítulo II de la Ley de Ejecución regula los plazos requeridos para la concesión de las salidas transitorias o la incorporación al régimen de semilibertad, aplicables por la remisión de la Ley de Migraciones a la sanción de expulsión. En su redacción original el artículo 17 disponía los tiempos mínimos de ejecución de la pena a partir de los cuales se podía concretar la expulsión eran: "(...) a) Pena temporal sin la accesoria del artículo 52 del Código Penal: la mitad



de la condena; b) Penas perpetuas sin la accesoria del artículo 52 del Código Penal: quince (15) años; c) Accesoria del artículo 52 del Código Penal, cumplida la pena: tres (3) años...". Así pues, el paso del tiempo en prisión habilitaba la ejecución de la expulsión.

Sin embargo, a fines de julio del 2017 entró en vigor la Ley N°27.375, la cual modificó el Código Penal y la Ley de Ejecución en diversos aspectos, entre ellos el artículo 17. En la nueva redacción de este artículo se introdujo que para la concesión de las salidas transitorias o la incorporación al régimen de semilibertad la persona presa debe estar comprendida en alguno de los siguientes tiempos mínimos de ejecución: para penas mayores a 10 años, 1 año desde el ingreso al Período de Prueba; si la pena es mayor a 5 años, 6 meses desde el ingreso al Período de Prueba; y si la pena es menor a 5 años, estar comprendido en el Período de Prueba.

De este modo, el nuevo artículo 17 incorpora exigencias vinculadas con el período de la progresividad al que debe estar incorporada la persona presa para la concesión de las salidas transitorias o la incorporación al régimen de semilibertad. Y en función de la remisión de la Ley de Migraciones a la Ley de Ejecución, algunas jurisdicciones, como la justicia federal de San Martín, el fuero Penal, Contravencional y de Faltas de la CABA y la justicia de ejecución nacional exigen este requisito de la progresividad para el dictado del extrañamiento. Particularmente la necesidad de que la persona extranjera condenada esté incorporada al Período de Prueba del Régimen de la Progresividad o cierta permanencia en ese Periodo.

A partir del último informe del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (en adelante, SNEEP) se puede elucidar la dificultad de cumplimiento para las personas extranjeras de este nuevo requisito vinculado con la progresividad.

De acuerdo con este informe, en 2023 la población extranjera presa en la órbita del Servicio Penitenciario Federal asciende a 1712 personas, de las cuales 852 están condenadas. De acuerdo con los tiempos dispuestos por el nuevo artículo 17 de la Ley de Ejecución, se individualizan 3 grupos: quienes cumplen una pena de prisión hasta 5 años; aquellas personas que cumplen una pena mayor a 5 años hasta 10 años; y las condenadas a una pena mayor de 10 años.



De las 852 personas extranjeras condenadas, se registran 434 con una condena de prisión de hasta 5 años, representando casi el 60% del total de personas extranjeras condenadas. Según el SNEEP, en este grupo se identifican 348 con calificación Ejemplar¹, de las cuales sólo 11 se encuentran incorporadas al Período de Prueba.

En el segundo grupo -con una condena mayor a 5 años hasta 10 años- se registran 330 casos, representando aproximadamente el 30% de las personas extranjeras condenadas, entre las cuales 284 califican Ejemplar y, dentro de estas últimas, solo 22 están incorporadas al Período de Prueba.

Por último, se registran 88 personas extranjeras con una condena mayor a 10 años, representando el 10% del total de personas extranjeras condenadas. En este último grupo, 74 de ellas tienen calificación Ejemplar, de las cuales solo 10 están incorporadas al Período de Prueba.

Estos datos exponen que sólo 43 de las 852 personas extranjeras condenadas estarían en condiciones de ser expulsadas, lo que representa únicamente al 5% del total de personas extranjeras con condena firme. Por el contrario, la aplicación del nuevo artículo 17 deja inoperativa la expulsión respecto de 809 personas extranjeras quienes deben permanecer en prisión en un contexto de sobrepoblación declarada.

Por su parte, se advierte que respecto de las personas condenadas a penas de hasta 5 años (primero de los grupos que delimita el artículo 17) se presenta además otro obstáculo. Estas personas, muchas veces permanecen la mayor parte de su tiempo en prisión en condición de procesadas. Esta situación puede extenderse por 2 a 3 años sin ser incorporadas al régimen de progresividad de la pena, lo que implica que, al momento de recibir la sentencia definitiva, ya han cumplido más de la mitad de su condena sin haber tenido acceso a los beneficios de la progresividad. Por tanto, resulta más difícil para estas personas ser expulsadas a mitad de la condena.

CONSIDERANDO

La expulsión, en los términos del artículo 64 de la Ley Nacional de Migraciones, es una sanción administrativa impuesta por haber cometido un delito en el territorio argentino. En ese sentido, la persona extranjera con una disposición de expulsión



firme y consentida si no es expulsada a mitad de la condena, lo será eventualmente en algún otro momento, incluso una vez que recupere su libertad. Es decir, pierde virtualidad solicitar que la persona detenida cumpla el régimen de la progresividad con el objetivo de resocialización toda vez que, ya sea durante la condena o luego de haberla cumplida, será expulsada a su país de origen o residencia habitual.

La Ley N°24.660 establece en su artículo 6 que el régimen penitenciario se basará en la progresividad. La progresividad fue diseñada en pos de alcanzar un objetivo específico, esto es la resocialización de la persona privada de libertad, razón de ser de la pena.

En el caso de las personas extranjeras sujetas a un procedimiento de expulsión, el objetivo resocializador debe ser interpretado considerando que la reinserción social deberá producirse en el país de origen de la persona. Ello conlleva la necesidad de adecuar el tratamiento penitenciario y la progresividad de la pena a esta situación particular, haciendo uso de las distintas herramientas y previsiones contenidas en la legislación de ejecución penal para lograr la finalidad de la pena.

La Ley de Ejecución prevé la posibilidad de promoción excepcional de las personas condenadas a cualquier fase del período de tratamiento que mejor se adecúe a sus condiciones personales, de acuerdo con los resultados de los estudios técnico-criminológicos (artículo 7, IV, c de la Ley N° 24.660), lo que deberá ser aprobado por el juez.

Por otro lado, el Reglamento General de Procesados (Decreto 303/1996) regula en su Título IV el Régimen de Ejecución Anticipada Voluntaria, que permite a las personas procesadas avanzar en el régimen de progresividad de la pena hasta la última fase del período de tratamiento e incluso hasta el período de prueba, cuando habiendo recaído sentencia condenatoria no firme la misma se encuentre recurrida solo por la defensa (artículo 37).

En el avance de la progresividad, a fines de ser incorporado al Período de Prueba, el artículo 15 de la Ley de Ejecución establece que la propuesta de ingreso debe emanar del resultado del periodo de observación y de la verificación de tratamiento; si la pena es temporal, que haya estado detenido la mitad de su condena,



y si la pena es perpetua, al menos 15 años detenido; no tener causa abierta u otra condena pendiente; y calificar conducta Ejemplar y concepto Ejemplar.

En este sentido, resulta de gran importancia recordar que, además de la función de calificar trimestralmente, el Consejo Correccional realiza sesiones mensuales para considerar la promoción en la progresividad del régimen penitenciario en cada caso concreto, de acuerdo con el artículo 97 (b) del Reglamento de las Modalidades Básicas de la Ejecución -Decreto N°396/99- (en adelante, Reglamento). Al mismo tiempo el Consejo Correccional tiene la facultad de proponer el avance o retroceso en la progresividad del régimen penitenciario al director del establecimiento penitenciario, conforme al artículo 94 (b) del Reglamento.

En esta línea, así como el director preside el Consejo Correccional -artículos 66 y 95 del Reglamento-, también es quien decide la incorporación de una persona al Periodo de Prueba, en virtud de los artículos 7 (II), 15 Ley de Ejecución y 26 del Reglamento. Asimismo, tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, en cualquier oportunidad, para el tratamiento de cuestiones inherentes a sus funciones, según lo establecido en el artículo 97 (d) del Reglamento, como lo es incorporar a una persona al Periodo de Prueba.

En este orden de ideas, cobra relevancia el artículo 74 del Reglamento el cual determina expresamente que la calificación de conducta y de concepto no requiere una permanencia predeterminada en cada tramo de la escala del artículo 102 Ley de Ejecución.

De lo expuesto se desprende que la Ley de Ejecución le otorga tanto al Consejo Correccional como al director del establecimiento penitenciario amplias facultades para que una persona avance en la progresividad e incluso para incorporarla al Período de Prueba.

De los párrafos precedentes se desprende claramente que existen diversas herramientas legales que permitirían una adecuación del tratamiento penitenciario en el caso de las personas extranjeras que podrían ser expulsadas. Si se tuviera en cuenta la posibilidad de aplicar dichas herramientas, se podría facilitar la expulsión de estas personas a mitad de la condena, lo que implicaría un abordaje más adecuado y menos punitivo. Sin embargo, al no emplearse estas medidas, observamos una inoperatividad del proceso de expulsión durante la ejecución de la pena, lo cual tiene



un doble impacto negativo: por un lado, se prolonga innecesariamente la permanencia de estas personas en el sistema penitenciario, cuando podrían no estar allí, y por otro, esta situación contribuye al agravamiento de problemas estructurales como el hacinamiento y la sobrepoblación carcelaria, que son fenómenos ya de por sí críticos el sistema federal.

**EL PROCURADOR PENITENCIARIO ADJUNTO DE LA NACIÓN
RESUELVE:**

- I. Recomendar al director de Régimen Correccional de la Dirección Nacional del SPF que emita las directivas pertinentes a los directores y a los Consejos Correccionales de los establecimientos penitenciarios a los fines de promover el avance en la progresividad de las personas extranjeras sujetas a procedimientos de expulsión. En particular, se los instruya para que en el caso de las personas extranjeras con penas menores a 5 años que tengan una disposición de expulsión firme, se evalúe favorablemente en la primera calificación como condenadas su promoción excepcional a la fase de confianza, siempre y cuando cuenten con comportamiento ejemplar y no registren sanciones, con el propósito de posibilitar que en la siguiente evaluación pueda examinarse su promoción al Período de Prueba a efectos de la expulsión, de acuerdo con las nuevas exigencias del artículo 17 Ley de Ejecución Penal.
- II. Asimismo, se le recomienda que incluya entre las directivas a los directores y a los Consejos Correccionales de los establecimientos penitenciarios la indicación de sugerir a las personas extranjeras procesadas sujetas a un procedimiento de expulsión, su inclusión en el Régimen de Ejecución Anticipada Voluntaria, con el mismo objetivo de ir transitando la progresividad del régimen penitenciario y estar en condiciones de acceder al Período de Prueba al cumplir los plazos temporales para la expulsión.
- III. Poner en conocimiento a los Señores Jueces a cargo de los Juzgados Nacionales de Ejecución Penal de la presente recomendación.



Procuración
Penitenciaria de la Nación

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

- IV. Poner en conocimiento a los Señores Defensores a cargo de las Defensorías Públicas ante los Juzgados Nacionales de Ejecución Penal de la presente recomendación.
- V. Poner en conocimiento al Fuero Federal de San Martín de la presente recomendación.
- VI. Poner en conocimiento a la Defensoría del Fuero Federal de San Martín de la presente recomendación.
- VII. Poner en conocimiento al Fuero Contencioso, Penal y de Faltas de CABA de la presente recomendación.
- VIII. Poner en conocimiento a la Defensoría del Fuero Contencioso, Penal y de Faltas de CABA de la presente recomendación.

RECOMENDACIÓN PPN Nº 966/PPN/25

Ariel Cejas Meliare
Procurador Penitenciario Adjunto
Procuración Penitenciaria de la Nación