
Política migratoria argentina. El rol de las Defensorías del Pueblo como instituciones de garantía de derechos humanos

Argentine immigration policy. The role of the Ombudsman's Offices as guarantee institutions of human rights

Política de imigração argentina. O papel das Defensorias Públicas como instituições de garantia dos direitos humanos

Politique migratoire argentine. Le rôle des « Défenseurs du Peuple » en tant qu'institution de garantie des droits de l'homme

Camila Carril | Universidad de Buenos Aires

Revista Derechos en Acción

Año 3/Nº 8 Invierno 2018, 195-233

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e179>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8179-4513>

Recibido: 15/04/2018

Aprobado: 01/06/2018

Resumen: El presente trabajo tiene dos aristas. Por un lado, atraviesa los distintos momentos de la política migratoria argentina desde la sanción de la Ley 25.871 hasta los cambios operados a partir de la entrada en vigencia del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17. En este marco, se analizan los principales aspectos del DNU 70/17, en lo que respecta al procedimiento sumarísimo de expulsión, para poner en evidencia cómo estas reformas resultan regresivas. Por otro lado, aborda el modo en que la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, actúa en la temática migratoria, como un actor local con experiencia y capacidad de acción e incidencia en la política migratoria a nivel nacional. De este modo, se deriva la necesidad de reforzar la potencialidad de las Defensorías del Pueblo más allá de los límites territoriales de competencia, teniendo presente su posición estratégica para la incidencia en el desarrollo de tal política.

Palabras claves: migración-defensoría del pueblo-derechos humanos

Abstract: The present work has two edges. On the one hand, it goes through the different moments of Argentine migration policy from the enactment of Law 25,871 to the changes that have been made since the Decree of Necessity and Urgency came into force 70/17. In this framework, the main aspects of the DNU 70/17 are analyzed, with regard to the summary procedure of expulsion, to show how these reforms are regressive. On the other hand, it addresses the way in which the Ombudsman of the City of Buenos Aires, acts on the issue of migration, as a local actor with experience and capacity for action and impact on immigration policy at the national level. In this way, the need to reinforce the potential of the Ombudsman's Offices beyond the territorial limits of competition is derived, bearing in mind their strategic position to influence the development of such policy.

Keywords: Migration. Ombudsman. Human Rights.

Resumo: O presente trabalho tem duas arestas. Por um lado, atravessa diferentes etapas da política de imigração da Argentina desde a promulgação da Lei 25.871 até as mudanças realizadas a partir da entrada em vigor do Decreto de Necessidade e Urgência 70/17. Neste contexto, se analisam os principais aspectos do DNU 70/17, no que diz respeito ao procedimento sumário de expulsão, para mostrar como estas reformas são regressivas. Por outro lado, aborda como a Defensoria Publica da Cidade de Buenos Aires, atua sobre as questões de migração, como um agente local com experiência e capacidade de ação e incidência sobre a política de imigração a nível nacional. Desta forma, a necessidade de reforçar o potencial das Ouvidorias além dos limites territoriais da competição é derivada, tendo em mente sua posição estratégica para influenciar o desenvolvimento de tal política.

Palavras-chave: migração- defensoria publica -direitos humanos

Résumé: Le présent travail traite de deux aspects. D'une part, il traverse les différents moments de la politique migratoire argentine depuis l'adoption de la loi 25.871 jusqu'aux modifications apportées depuis l'entrée en vigueur du décret de Nécessité et Urgence 70/17. Dans ce cadre, ce travail analyse les principaux aspects du DNU 70/17, en ce qui concerne la procédure sommaire d'expulsion, pour mettre en évidence l'aspect régressif de ces réformes. D'autre part, il aborde la manière dont

le Défenseur du Peuple de la ville de Buenos Aires agit en matière de migration, en tant qu'acteur local ayant une expérience et une capacité d'action et un impact sur la politique migratoire au niveau national. De ceci en découle la nécessité de renforcer « la potentialité » des Défenseurs du Peuple au-delà des limites territoriales de compétence, en gardant à l'esprit leur position stratégique d'incidence sur le développement de tel type de politique.

Mots-clés: Migration- Défenseurs du Peuple- Droits humains

La expulsión del chivo expiatorio expresaba una necesidad excepcional de distancia en una sociedad de prójimos. Hoy en día, a causa de la superpoblación y de la complejidad de la vida urbana, la necesidad de distancia se ha impuesto en la vida cotidiana.

Luigi Zoja, "La muerte del Próximo" (2015)

I. Introducción

La sanción de la Ley de Política Migratoria Argentina 25.871, en el año 2003, estuvo signada por la nueva agenda regional y los acuerdos de residencia que reconocieron el compromiso de los Estados parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) de armonizar sus legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (Decisión CMC 28 del 06/12/2002). En este marco, diversas instituciones y organizaciones plantearon la necesidad de reforma de la Ley 22.439 conocida como Ley Videla -por haber sido sancionada durante la dictadura militar- en tanto resultaba incompatible con los nuevos desafíos asumidos en materia de derechos humanos. Fue así que a través de la Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos de los Migrantes se promovió la confección de un proyecto de ley a través de un trabajo conjunto con las comisiones legislativas.

Cabe destacar que uno de los aspectos más controvertidos de la Ley Videla estaba dado por la habilitación que daba a la

Dirección Nacional de Migraciones y a su policía auxiliar para ordenar y ejecutar detenciones y expulsiones de extranjeros, sin ningún tipo de intervención o control del Poder Judicial vulnerando las garantías procesales básicas (arts. 37, 40 y 42). Esta situación fue radicalmente modificada en la Ley 25.871, la que no sólo previó el control judicial de las decisiones de la administración pública, sino también la garantía de debido proceso de la actuación administrativa de la que se destaca el derecho de defensa (arts. 61, 74 y 86).

De este modo, la Ley 25.871 fue resultado de un proceso de transformación democrático motorizado por la participación de distintos actores estatales y de la sociedad civil y conocida, por las características en las que se produjo su sanción y posterior reglamentación en el año 2010, como la Ley de la Democracia¹.

Uno de los pilares que la caracteriza es el reconocimiento de la migración como un “derecho esencial e inalienable de la persona garantizado sobre la base de los principios de igualdad y universalidad” (art. 4). El reconocimiento de la migración como derecho humano trajo aparejado, por parte del Estado, un conjunto de obligaciones jurídicas orientadas a respetar, proteger y hacer cumplir el acceso y el ejercicio efectivo de dicha atribución por parte de la población migrante.

Además, interesa resaltar la existencia de un conjunto de modificaciones normativas destinadas a facilitar el proceso de regularización migratoria. Así, la ley incorpora como criterio de residencia el vínculo con pariente argentino o radicado permanente (art. 22). También agrega a los tradicionales criterios de radicación

¹ El proceso democrático que dio por resultado la sanción de la Ley 25.871 ha sido abordado acabadamente por diversos autores. A tal fin, véase Giustiniani, Rubén (comp.) (2004), *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo. En igual sentido, Pacceca, María Inés y Courtis, Corina (2008), *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*, Centro Latinoamericano Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL, disponible en www.cepal.org/publicaciones/xml/9/34569/lcl2928-P.pdf. Asimismo, en Ceriani Cernadas, Pablo y Morales, Diego (2011), *Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos*, Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), disponible en tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/ARG/INT_CMW_NGO_ARG_15_7940_S.pdf.

(trabajo, estudio, tratamiento médico), la residencia por nacionalidad de país del MERCOSUR o países asociados (art. 23 inc. 1).

Respecto de las restricciones o impedimentos para el ingreso al país, la norma establece causales ligadas principalmente a cuestiones de carácter penal (art. 29).

Por su parte, en el terreno de los derechos sociales el cambio también fue trascendental. A diferencia de la normativa anterior la actual ley de migraciones establece el acceso al derecho a la educación y a la salud independientemente de la condición migratoria de la persona (arts. 6, 7 y 8).

Si bien esta Ley es modelo en el mundo, el recorte de garantías realizado a partir de las modificaciones introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 (sancionado el 31 de enero de 2017), pone en crisis aspectos sustanciales que fueron resultado de un amplio consenso político, social e institucional.

Estos cambios en la política migratoria argentina se insertan en un contexto mundial de políticas de movilidad humana restrictivas y de contenido xenófobo. En este marco, la migración es el chivo expiatorio, el responsable de la falta de recursos en los hospitales, en las escuelas o universidades².

La Organización de Naciones Unidas aseguró que “todos los migrantes, en virtud de su dignidad humana, están protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos, sin discriminación, en condiciones de igualdad con los ciudadanos” (declaración pública del 13 de diciembre de 2013). Sin embargo, la realidad demuestra otro escenario normativo que merece reflexión.

² Así puede verse el proyecto de ley presentado ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación por el diputado Luis Alfonso Petri por el cual se promueve la modificación del acceso a la salud y educación de las personas migrantes a condición de reciprocidad. Este proyecto se impulsó luego de las declaraciones del Gobierno de la provincia de Jujuy de impulsar un proyecto en la provincia para que las personas de nacionalidad boliviana paguen por la atención médica en Argentina. Véase: www.lanacion.com.ar/2111530-el-ministro-de-salud-jujeno-advirtio-que-quieren-que-bolivia-pague-por-la-atencion-medica, www.perfil.com/sociedad/jujuy-quiere-que-los-extranjeros-paguen-por-la-atencion-en-los-hospitales-publicos.phtml y www.telam.com.ar/notas/201802/253365-salud-extranjeros-cobro-hospitales-publicos.html.

En razón de ello, me interesa aquí poder repasar los principales aspectos del DNU 70/17, en lo que respecta al procedimiento sumarísimo de expulsión, para poner en evidencia cómo estas reformas resultan regresivas. En especial, tomando en consideración el derecho de acceso a la justicia y el control judicial de las decisiones de la administración pública.

Por su parte, considerando la inserción de instituciones de derechos humanos en las estructuras estatales, tales las Defensorías del Pueblo (Ombudsman), también expondré cómo éstas pueden abordar la temática migratoria en Argentina, a partir del trabajo desarrollado en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

II. Reformas introducidas por el DNU 70/17: garantías y debido proceso en el marco del procedimiento sumarísimo de expulsión

Para poder desarrollar el nuevo marco normativo es necesario delinear los principales aspectos de la Ley 25.871 en su redacción anterior a la reforma.

Así, cuando una persona iniciaba un trámite de regularización migratoria ante la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y ésta rechazaba la solicitud, la Ley establecía un **procedimiento recursivo especial administrativo y judicial**, con plazos que iban de 10 días para la etapa administrativa a 30 días para la revisión judicial. Es dable remarcar la importancia de la revisión judicial de lo actuado porque antes de la Ley 25.871 no existía tal revisión, es decir, la DNM dictaba una expulsión, ordenaba y ejecutaba la retención para hacerla efectiva, sin intervención judicial. Es decir, en el marco de la Ley Videla, la DNM era juez y parte.

La Ley 25.871 en su redacción original, preveía que una persona que era expulsada por algunas de las causales que la ley consideraba “impedimentos de radicación” (regulados en el art. 29) contaba con tres instancias recursivas en sede administrativa: reconsideración con jerárquico en subsidio, jerárquico

y alzada optativa ante el Ministerio del Interior, con plazos que van de 10 a 15 días desde la notificación fehaciente. Por su parte, la DNM disponía de 30 días para resolver el recurso correspondiente. Luego, agotada la instancia administrativa, se habilitaba la instancia de revisión judicial y se contaba con 30 días hábiles para interponer el recurso. A su vez, para el caso de actos firmes, otro de los recursos que disponía la ley era el de revisión del art. 90 que señalaba que “(s)erán susceptibles de revisión las decisiones [de oficio o a petición de parte] cuando se comprueben casos de error, omisión o arbitrariedad manifiesta, violaciones al debido proceso, o cuando hechos nuevos de suficiente entidad justifiquen dicha medida”. Este recurso permitía, en general, revisar decisiones firmes adoptadas hace mucho tiempo pero no ejecutadas. Así, por ejemplo, el nacimiento de un hijo era considerado hecho nuevo de entidad suficiente, en los términos de ese artículo. Otro aspecto de este procedimiento especial es el de los efectos suspensivos de las medidas adoptadas hasta tanto queden firmes (cf. art. 82), a diferencia de la ejecutoriedad como nota característica de los actos administrativos.

Sin embargo, a partir del DNU ese procedimiento recursivo ordinario de 10, 15 y 30 días de plazo, solo mantuvo su vigencia con respecto a los supuestos genéricos de constatación de un impedimento para radicarse e incumplimiento de requisitos legales y en relación a las cancelaciones de residencia por permanencia fuera del país así como por desnaturalizar las razones que motivaron el otorgamiento de la residencia.

De este modo, se incorporó un nuevo procedimiento abreviado que abarca a casi la totalidad de los casos y modificó las características generales del procedimiento administrativo migratorio, conforme describiré a continuación.

II.1. Motivación del DNU

Preliminarmente, no quiero dejar de señalar los motivos alegados por el Poder Ejecutivo para modificar la Ley 25.871.

Sucintamente, se pueden extraer tres fundamentos principales: 1) los procesos en materia migratoria pueden prolongarse por plazos muy extensos; 2) es elevado el número de extranjeros encarcelados en el sistema penitenciario federal y; 3) la permanencia de extranjeros con antecedentes delictivos dificulta el cumplimiento de los objetivos de la ley en lo que hace al orden internacional y la justicia lo que repercute, en última instancia, en la seguridad pública.

Sin embargo, desde el punto de vista sustantivo no se observan circunstancias excepcionales en los términos del art. 99 inc. 3 de nuestra Constitución Nacional que impidieran sesionar al Congreso. Tampoco es posible extraer del texto del DNU cuáles serían las razones de urgencia. En efecto, no se explica cómo la duración del procedimiento de expulsión de migrantes con antecedentes penales o que hubieren cometido infracciones administrativas (como carecer del ingreso al país) incide en la seguridad pública o podría ser un exponente del avance del narcotráfico en Argentina. Si así fuera, de todos modos, no es posible establecer una relación entre la causa expuesta y la reforma implementada que alcanza a cualquier tipo de delito con pena privativa de la libertad (por ejemplo, una infracción a la ley de marcas o una tentativa de hurto).

II.II. Procedimiento migratorio especial sumarísimo

A través de los cambios operados en los artículos 29 y 62 se ampliaron los supuestos de expulsión y cancelación de la residencia que quedaron abarcados por el procedimiento sumarísimo que regula la norma en su nuevo artículo 69.

De este modo, por un lado, se incorporó la obligación de informar la existencia de antecedentes penales, condenas o requerimientos judiciales o de fuerzas de seguridad. Su omisión es causal impeditiva del ingreso y permanencia. A su vez, se eliminó la limitación temporal de expulsión por condenas o antecedentes que se correspondan a delitos con penas privativas de la libertad mayores a tres años. De este modo, cualquier delito

con pena privativa de la libertad constituye un impedimento para ingresar y/o radicarse. En tal sentido, a modo de ejemplo, la venta ambulante que pueda implicar infracción a la ley de marcas, una tentativa de hurto, una protesta o manifestación pública que pueda derivar en una investigación penal, son causales que obstan al ingreso y permanencia.

Por otra parte, se incluyó la cancelación de la residencia por haber omitido informar sobre la existencia de antecedentes penales, condenas o requerimiento judicial o de las fuerzas de seguridad. Asimismo, se eliminó la limitación temporal de cinco años (y firmeza de la residencia) y la clasificación según sea doloso o culposo el delito, para la cancelación de la residencia. En la nueva redacción, la residencia puede ser cancelada cuando la persona fuera condenada aunque esa condena no esté firme. Si la condena está firme, la cancelación es automática.

Más allá de la ampliación de los supuestos penales que quedaron comprendidos en el procedimiento sumarísimo, cabe destacar que dicho procedimiento abarca a casi la totalidad de los impedimentos regulados en el artículo 29 -desde el inciso a) al k)- y a las cancelaciones dispuestas en el artículo 62 (incisos a, b, c y f), y a los restantes supuestos de dichos artículos que impliquen gravedad institucional.

En consecuencia, se habilitan dos procedimientos: el sumarísimo aplicable a casi la totalidad de los casos y el ordinario -descrito en el apartado anterior- que únicamente se aplicará a los supuestos de declaración de irregularidad e incumplimientos de requisitos legales y a las cancelaciones por permanencia fuera del país así como por desnaturalizar las razones que motivaron el otorgamiento de la residencia. No obstante, estos supuestos podrían quedar alcanzados por el procedimiento sumarísimo con la sola alegación de gravedad institucional, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad a la administración pública para decidir qué tipo de procedimiento aplicará.

Seguidamente, cabe reseñar cómo es el procedimiento sumarísimo que la norma ha regulado en su artículo 69, el cual

cuenta con hasta undecies. Así, ha establecido un único recurso administrativo, el jerárquico, que debe interponerse en el plazo de tres días improrrogables desde la notificación (no refiere que esa notificación sea fehaciente a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento ordinario). Para que no queden dudas sobre la procedencia de otros recursos, la norma aclaró que no procede ni el recurso de reconsideración ni el de alzada.

Por su parte, se menciona el derecho a tomar vista de las actuaciones, tanto en el marco de este procedimiento como en el ordinario, por tres días hábiles, suspendiéndose los plazos para interponer recursos por única vez.

Ello así, una vez agotada la vía administrativa, se dispone de un plazo de tres días desde la notificación para interponer el recurso de revisión judicial. Dicho recurso debe ser presentado por escrito, fundado y con patrocinio letrado ante la DNM quien debe remitir las actuaciones dentro de los tres días hábiles siguientes al juez federal competente. Junto con esta elevación, la DNM debe presentar un informe circunstanciado sobre la procedencia de la habilitación de instancia y acerca de los antecedentes y fundamentos de la medida impugnada. El juez, previo a resolver, debe dar vista al fiscal por dos días para que se expida sobre la habilitación de instancia, luego de lo cual deberá resolver sobre ello en un día hábil. Cabe destacar, que la norma establece que si el recurso no cumpliera los requisitos establecidos en cuanto a la forma de interposición y los plazos, el juez lo deberá rechazar *in limine*. Fuera de este caso, el juez tendrá tres días hábiles para dictar sentencia la que debe expresamente resolver sobre la expulsión dictada y la procedencia de la retención solicitada. Se prevé el recurso ante la Cámara Federal correspondiente en los mismos plazos y condiciones que las pautadas para el recurso en primera instancia. Finalmente, la norma establece que dictada la sentencia por la Cámara Federal y habiendo quedado firme o denegado el recurso extraordinario federal, la DNM, en caso de corresponder, ejecutará la medida de expulsión sin más trámite.

Es posible observar que este procedimiento se aparta del marco legal establecido por el Congreso e impacta sobre las capacidades efectivas para realizar una defensa técnica adecuada. En tal sentido, por más que la DNM deba producir un informe en tres días, su falta de cumplimiento en plazo no tiene consecuencias. En cambio, si la persona migrante no interpone en plazo el recurso es pasible de la medida más gravosa que un Estado pueda adoptar en materia migratoria: la expulsión del país y la solicitud de retención a fin de hacerla efectiva.

Por su parte, nótese que también se han restringido los alcances del control judicial ya que el juez deberá rechazar *in limine* la acción interpuesta que no hubiera cumplido con los requisitos formales de la presentación o los exiguos plazos legales establecidos. De este modo, no es posible que el juez revise el fondo ni le ordene a la DNM que lo haga cuando lo hubiere rechazado por extemporáneo (en tanto denuncia de ilegitimidad según la doctrina que emerge del caso judicial “Gorordo”³ y lo dictaminado por el Ministerio Público Fiscal en “Peralta Valiente”), lo que constituye un tratamiento discriminatorio, en razón de la nacionalidad del recurrente. Esta circunstancia se agrava si se considera la supresión del recurso de revisión previsto en el art. 90 de la Ley 25.871 en su redacción original, conforme describiré en el apartado siguiente.

Por último, en lo que respecta al control judicial se dispuso que el Juez no puede otorgar la dispensa por reunificación familiar, lo que constituye una facultad exclusiva de la DNM. Téngase presente que nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha manifestado que para que el control judicial resulte suficiente se deben analizar las circunstancias específicas de cada caso. Expresó que el alcance del control judicial “no depende de

³ Fallos 322:73. En el caso “Peralta Valiente, Mario Raúl el EN -cM Interior - DNM si Recurso Directo DNM” el Procurador General ante la CSJN, entendió que las reglas procesales fijadas en el fallo “Gorordo” presuponen que quien dejó vencer los plazos recursivos ordinarios contó con la posibilidad de ejercer su derecho de defensa de manera adecuada, que en el caso incluía la intervención de letrado patrocinante conforme el art. 86 de la propia Ley 25.871 -lo que no había ocurrido-, para que el procedimiento se desarrolle en condiciones de igualdad.

reglas generales u omnicomprensivas (...) 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: 247:646, “Fernández Arias”, considerando 14 y sus citas).

Las limitaciones a la justicia terminan por desnaturalizar los términos del art. 89 de la Ley que señala que en los recursos el juez entenderá sobre el control de legalidad, debido proceso y razonabilidad del acto motivo de impugnación. En tal sentido, ¿cómo es posible controlar el debido proceso y la razonabilidad del acto si el juez debe rechazar *in limine* un recurso extemporáneo aun cuando estuviera afectado el derecho de reunificación familiar?

Así, se trata de un control meramente formal, no sustancial, que se asemeja a la ausencia de revisión judicial que supo primar durante la vigencia de la llamada Ley Videla.

En consecuencia, podrá observarse que el DNU 70/17 dispone limitaciones a ese control, lo que lleva a desnaturalizar el alcance de la instancia de revisión judicial poniendo en evidencia la regresividad de la norma en materia de garantías del debido proceso y acceso a la justicia.

II.III- Otras modificaciones: Notificaciones - Retenciones - Asistencia jurídica gratuita - Recurso de revisión

a) Notificaciones. En materia de notificaciones el DNU dispuso que si no se constituye domicilio alguno, o el denunciado no existe la persona quedará notificada de pleno de derecho en el término de dos días hábiles en la mesa de entradas de la DNM (art. 54).

Para los casos de falta de constitución de domicilio existe la regulación del art. 42 del decreto 894/17 (RLNPA) que establece la publicación de edictos por tres días y el plazo comienza a

correr luego de los cinco días de la última publicación. Puede observarse así, que el art. 54 modificado por el DNU es más gravoso que la regulación del RLNPA.

Por otro lado, ¿qué se entiende por domicilios inciertos? Si el correo señala que “no existe” o no ingresa porque es “zona peligrosa” ¿ encuadra en este supuesto? La norma no lo aclara. Lo que es cierto, es que la persona que tenga dudas sobre su domicilio debería concurrir con cierta frecuencia, casi diaria, a la DNM a verificar que no hubiera alguna notificación respecto de la solicitud que hubiere incoado.

Cabe tener presente que desde el momento de la notificación, comenzará a regir un plazo para recurrir el acto del que hubiere quedado notificado, sin importar que tipo de medida sea. En este sentido, la gravedad de ciertas resoluciones, como ser una orden de expulsión, hacen dudar cuanto menos, de su notificación por este medio. Las personas que encuadren en este colectivo, no verán promovido su derecho de acceso a la justicia sino por el contrario, lo verán lesionado.

En línea a lo expuesto, es importante señalar que los plazos para interponer los recursos en el marco del Procedimiento Sumarísimo no se cuentan desde la notificación “fehaciente” a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento ordinario (véase arts. 75 y 78). La CSJN ha señalado que en el ámbito de los procedimientos administrativos es indispensable que el particular haya sido notificado fehacientemente, de forma de gozar efectivamente del derecho a ser oído (“Castro Veneroso”, fallos 324:3593).

b) Retenciones⁴. La norma amplió el plazo de retención a 30 días para los casos de órdenes de expulsión firme prorrogables

⁴ Cabe destacar que el 19 de agosto del año 2016 la DNM firmó un convenio de colaboración con el Ministerio de Seguridad de la Nación y el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el cual éste último entregó un inmueble a la DNM para el alojamiento de personas retenidas (cf. art. 70 de la Ley 25.871). El fuerte rechazo por parte de los organismos de derechos humanos, sociedad civil y comunidad migrante, impactó en la demora para su implementación que a la fecha se encuentra suspendida. Véase a tal

por idéntico término por decisión judicial. A su vez, ató la duración de la retención a la actividad recursiva desplegada por el interesado al señalar que: “Las acciones o procesos recursivos suspenderán el cómputo del plazo de retención hasta su resolución definitiva” (art. 70).

En el marco del procedimiento sumarísimo se habilitó la retención preventiva sin exigencias de excepcionalidad (art. 69 bis) a diferencia de lo que ocurre en el marco del procedimiento ordinario que estipula que: “Excepcionalmente cuando las características del caso lo justificaren, la DNM podrá solicitar a la autoridad judicial la retención preventiva del extranjero aun cuando la orden de expulsión no se encuentre firme, en virtud de las circunstancias particulares de hecho y de derecho en el caso concreto”. Téngase presente que el derecho afectado en estos casos es la libertad ambulatoria. En tal sentido, el Comité contra la Tortura ha exhortado al Estado argentino para “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” (CAT/C/SR.1517 y 1520, punto 34).

c) Asistencia jurídica gratuita. La Ley en su redacción original preveía que: “Los extranjeros que se encuentren en territorio nacional y que carezcan de medios económicos, tendrán derecho a asistencia jurídica gratuita en aquellos procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, al retorno a su país de origen o a la expulsión del territorio argentino. Además tendrán derecho a la asistencia de intérprete/s si no comprenden o hablan el idioma oficial.

fin: www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?normativa y http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?mostrar_novedad=3199.

Las reglamentaciones a la presente, que en su caso se dicten, deberán resguardar el ejercicio del Derecho Constitucional de defensa” (art. 86).

A partir de la reforma, “(c)on la solicitud ante la autoridad administrativa de asistencia jurídica gratuita y acreditada que sea la carencia de medios económicos, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES notificará al defensor público oficial de turno para que en el plazo de TRES (3) días hábiles tome la intervención que le compete. Cuando 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.”

Se observa aquí que la norma estipula las circunstancias para acceder a un abogado defensor, pero no los medios para acreditar fehacientemente la falta de medios económicos. En tal sentido, resulta harto complejo acceder a un certificado de pobreza en el exiguo plazo de tres días⁵, por lo que el acceso a la justicia de la población más vulnerable se verá ceñido a un plazo que lo tornará ilusorio. Además, es de destacar que el Ministerio Público de la Defensa es un organismo autónomo, por lo que reglamentar el acceso a la defensa podría atentar contra esa autonomía. De otro lado, no es ocioso recordar que el Decreto 616/10 dispone que las actuaciones quedan suspendidas hasta tanto la Defensoría tome intervención, mientras que en el DNU se dispuso que la intervención deberá tomarse en tres días, sin más.

d) Recurso de revisión. El art. 90 que fue suprimido por el DNU establecía que “El Ministerio del Interior y la Dirección Nacional de Migraciones podrán rever, de oficio o a petición de parte, sus resoluciones y las de las autoridades que actúen

⁵ Para acceder a un certificado de pobreza en la Ciudad de Buenos Aires, hay que obtener un turno en la página web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o bien concurrir a los Centros de Acceso a la Justicia donde dan escasos números por día. Otra opción es obtener un informe social suscrito por profesional de un organismo público que certifique la carencia de recursos económicos.

por delegación. Serán susceptibles de revisión las decisiones cuando se comprueben casos de error, omisión o arbitrariedad manifiesta, violaciones al debido proceso, o cuando hechos nuevos de suficiente entidad justifiquen dicha medida.”

Este recurso no solo era más amplio que el mecanismo de revisión previsto en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos nro. 19.549, sino que además permitía revisar supuestos de actos firmes sin las limitaciones de la denuncia de ilegitimidad. En general, este recurso se interponía frente a hechos nuevos de entidad suficiente, como podían serlo el nacimiento de un hijo.

Nótese que si se conjuga esta supresión con los límites al control judicial, nos encontramos en un camino sin salida en materia de acceso a la justicia. Esto es así, ya que no es posible que la persona presente una revisión ni tampoco que el juez ordene a la DNM revisar el fondo frente a un planteo de denuncia de ilegitimidad.

En consecuencia, la oferta recursiva ha quedado acotada tanto así como los mecanismos procedimentales tendientes a revisar el acto y a hacer efectivo, entre otros, el derecho a ser oído.

II.IV. La afectación de garantías del debido proceso

El procedimiento migratorio especial sumarísimo de expulsión y las reformas introducidas a la Ley 25.871 en sus aspectos procedimentales afectan no solo las garantías contenidas en el art. 1 inc. F de la Ley 19.549, en atención al art. 18 de la CN, sino aquellas especialmente previstas en los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional. En especial, vulnera las garantías previstas en el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las obligaciones del art. 25 que son aplicables a todo procedimiento estatal en el que se determinen derechos y obligaciones de las personas en materia de derechos humanos. En tal sentido, la aplicación del art. 8 de la CADH no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias

procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (Baena, Ricardo vs. Panamá, Corte IDH, 2001). La Corte Suprema de Justicia de la Nación receptó esta doctrina en el caso “Lociser” (fallos 335:1126).

Por su parte, el art. 25 de la CADH exige que los Estados prevean en sus ordenamientos jurídicos internos la creación de un recurso sencillo, rápido y efectivo. La Corte IDH ha señalado en el mismo precedente citado que un recurso no es efectivo cuando es ilusorio, demasiado gravoso para la víctima.

En sentido concordante, la Corte IDH ha señalado en la OC 16/99 respecto el derecho a la información sobre asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso que: “... la presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar las medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses”. Expresó luego que si no existen esos medios difícilmente disfruten de un verdadero acceso a la justicia y debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan las desventajas.

En igual sentido, en el caso “Familia Pacheco Tineo” la Corte IDH entendió que en aquellos procedimientos que puedan derivan en expulsión o deportación el Estado no puede dictar actos administrativos o judiciales sancionatorios sin respetar determinadas garantías mínimas contenidas en el art. 8 de la CADH (caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, sentencia de 25 de noviembre de 2013, párr. 132).

En línea a lo expuesto, es dable señalar que las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad disponen que “se revisarán las reglas de procedimiento para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptando aquellas medidas de organización o de gestión judicial que resulten conducentes a tal fin”.

También en el ámbito interno estas garantías aplicables en materia migratoria han sido receptadas por el máximo Tribunal en casos como “Zhang” (fallos 330:4554). En relación al ámbito interno me interesa destacar el dictamen del Procurador Fiscal ante la CSJN en el caso “Torres Miraval” (junio 2016), en el cual puso de relieve que en estos procedimientos deben reforzarse las garantías básicas de defensa en juicio como consecuencia del desequilibrio procesal en que se encuentra el migrante ante la autoridad migratoria para desarrollar una defensa adecuada de sus intereses.

En suma, tal como se ha podido observar, entiendo que el recurso administrativo es ilusorio en tanto no garantiza que la persona acceda en tres días a un abogado ni que éste pueda construir en tres días una defensa técnica eficaz. En este punto, la CIDH ha señalado que la irrazonabilidad de los plazos breves en materia migratoria vulnera la garantía de plazo razonable y es contrario a la CADH (Informe 49/99 Loren Laroye Riebe Star). Es indispensable que la persona tenga la posibilidad de preparar su defensa, formular alegatos y promover las pruebas pertinentes, garantías que resulta imposible ejercer cuando el plazo de ejecución de la decisión gubernamental resulta irrazonablemente breve (Informe CIDH sobre Derechos Humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos).

Por último, no es menor que el Comité de la ONU contra la Tortura en sus observaciones finales sobre el quinto y sexto informe conjunto periódico de Argentina sobre la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, haya advertido al Estado argentino su preocupación respecto “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 sumarisísimo que reduce drásticamente los plazos para recurrir la expulsión. Pese a la posición de la delegación estatal de que dicho Decreto respeta las garantías del debido proceso, 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).”

En tal sentido, de acuerdo con las Observaciones Finales, el Estado parte debe: “b) 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...” (CAT/C/SR.1517 y 1520, puntos 33 y 34).

II.V. ¿Qué dijo la Justicia? La intervención de la Defensoría del Pueblo de la CABA en la causa contra el DNU 70/17

La constitucionalidad del DNU 70/17 fue cuestionada en una acción de amparo colectivo interpuesta en febrero de 2017 por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y el Colectivo por la Diversidad (COPADI).

En este marco, el Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires se presentó y fue tenido como parte en la causa, en resguardo de los derechos de los migrantes que habitan en su jurisdicción -quienes podrían ser sujetos de la normativa que se impugna-, y considerando la legitimación procesal que tanto la Constitución como la ley 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires le otorga para estar en juicio (sentencia del 08/08/2017 en la causa Centro de Estudios Legales y Sociales y otros c/ EN -DNM s/amparo ley 16.986, expediente 3061/17).

Si bien en primera instancia el planteo fue rechazado, con fecha 22 de marzo de 2018 la Sala V de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, revocó el decisorio

y declaró la invalidez constitucional del DNU 70/17. Entendió para ello que el Poder Ejecutivo había avanzado sobre competencias del Congreso sin respetar los presupuestos fácticos para el dictado de un Decreto de Necesidad y Urgencia y había establecido en el articulado de dicha norma, soluciones que no eran compatibles con los estándares constitucionales y de derechos humanos que surgían de los instrumentos internacionales. De este modo, la Justicia concluyó que “las disposiciones contenidas en el DNU 70/2017 modifican una ley dictada por el Congreso Nacional, estableciendo condiciones regresivas en materia de protección de los derechos humanos”.

El fallo permite reafirmar la importancia de los estándares consagrados en la Ley 25.871, resultado de un proceso con amplia participación de la sociedad civil y legitimación democrática. No obstante, a la fecha queda pendiente una instancia recursiva ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

III. Las Defensorías del Pueblo como instituciones de garantías de derechos

Considerando el marco normativo reseñado, me interesa exponer el modo en que instituciones como la Defensoría del Pueblo abordan la temática migratoria, en especial, a partir de sus funciones y del trabajo desarrollado que diera por resultado su inserción en la política migratoria nacional.

Históricamente la figura del Ombudsman ha tenido por función la fiscalización de las tareas de los gobiernos en aras de la defensa de los derechos humanos. En Latinoamérica surge en los años ´90 luego de los períodos dictatoriales que azotaron a la región, lo que motivara que su principal tarea fuera proteger los derechos humanos. El Defensor del Pueblo en nuestra región se ha basado en el modelo sueco y español y en cada país se ha desarrollado según su situación institucional, social y económica.

En Argentina nace con la sanción de la Ley 24.284, antes de la reforma constitucional de 1994 y luego lo consagra la Constitución Nacional en su art. 86 que señala:

El defensor del pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El defensor del pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.

Luego de la reforma constitucional el Congreso dictó la Ley 24.379 para adecuar la Ley 24.284 a los nuevos preceptos de la carta magna. Así, el Defensor del Pueblo de la Nación es un organismo unipersonal que tiene por misión proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional (art. 1 Ley 24.284).

El principal problema actual en torno a la figura del Defensor del Pueblo de la Nación, es la ausencia de designación de defensor desde el año 2009. Es decir, el organismo se encuentra acéfalo, lo que ha deteriorado la institucionalidad de la figura en el plano nacional, pero a la vez, ha permitido reforzar una interpretación amplia en las reglas de competencia y acceso a la jurisdicción de las defensorías provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así, entiendo que mientras no exista una efectiva designación del Defensor en el plano nacional, no pueden los jueces por vía pretoriana imponer restricciones a la legitimación de las Defensorías locales⁶. Debe tenerse presente

⁶ Así, es dable mencionar que en la causa contra el DNU nro. 3061/17 detallada en el apartado anterior, la legitimación de las Defensorías del Pueblo de la Ciudad Autónoma de

a tal fin, que al ser un órgano unipersonal es el Defensor del Pueblo quien puede peticionar y demandar ante los organismos administrativos y jurisdiccionales en ejercicio de su competencia reparadora.

La gravedad institucional que deviene de la ausencia de un Defensor del Pueblo de la Nación ha sido señalada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe sobre el 153° Período de Sesiones de la CIDH (29/12/2014), donde reiteró que los Defensores y Defensoras del Pueblo desempeñan un importante rol en la protección de los derechos humanos, y recordó que su establecimiento constituye un avance en la consolidación de las instituciones democráticas. De tal modo, se instó al Estado argentino “a adoptar todas las medidas que sean necesarias para que se inicie el proceso de selección del Defensor del Pueblo”. Que en su solicitud la Comisión se refirió al Estado argentino en general no distinguiendo entre los poderes (legislativo, judicial y administrativo) que lo componen por lo que les corresponde a todos, en la medida de su competencia adoptar medidas necesarias para disminuir o erradicar los efectos adversos que dicha omisión le genera a la sociedad argentina.

Lo expuesto refuerza el rol institucional que ha cumplido y cumple actualmente la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aún en el ámbito federal.

Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires ha sido aceptada al señalarse que: “...la oposición de la Dirección Nacional de Migraciones relativa a la intervención de los Defensores del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con fundamento en que carecen de legitimación para impugnar judicialmente las decisiones del Gobierno Federal (cfr. fs. 503/508 y 542/547), debe ser rechazada pues aquellos se han presentado en autos en resguardo de los derechos de los migrantes que habitan en sus jurisdicciones -quienes podrían ser sujetos de la normativa que se impugna-, y tanto la Constitución y la ley 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como la Constitución y la ley 13.834 de la Provincia de Buenos Aires otorgan a las respectivas defensorías del pueblo legitimación procesal, autorizando la posibilidad de estar en juicio respecto de las decisiones que afecten los derechos consagrados en aquellas, cualquiera sea su origen (cfr. CSJN, “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Sec. de Comunicaciones (resol 2926/99) s/amparo ley 16.986”, del 31/10/06, voto en disidencia de los jueces Zaffaroni y Lorenzetti)”.

Así, en la Ciudad de Buenos Aires luego de la sanción de la Constitución que en 1996 instituyó por primera vez la figura del Defensor del Pueblo (antes funcionaba la Controladuría General Comunal) fue designada en el año 1998 para el ejercicio del cargo, una mujer, Alicia Oliveira. La Defensoría ha velado desde su creación por la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos, de conformidad con el art. 137 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus leyes reglamentarias.

En tal sentido, la Ley 3 reglamentaria ha dotado al Defensor o Defensora del Pueblo de amplias atribuciones para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se destacan:

- a. Comprobar el respeto a los derechos humanos en unidades carcelarias y penitenciarias, dependencias policiales e institutos de internación o guarda, tanto públicos como privados sujetos al control de la administración.*
- b. Solicitar vista de expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil a los efectos de la investigación, aun aquellos clasificados como reservados o secretos, sin violar el carácter de estos últimos.*
- c. Realizar inspecciones a oficinas, archivos y registros de los entes y organismos bajo su control.*
- d. Solicitar la comparencia personal de los presuntos responsables, testigos, denunciantes y de cualquier particular o funcionario que pueda proporcionar información sobre los hechos o asuntos que se investigan.*
- e. Ordenar la realización de los estudios, pericias y la producción de toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación.*
- f. Fijar los plazos para la remisión de informes y antecedentes y para la realización de diligencias.*
- g. Requerir la intervención de la Justicia para obtener la remisión de la documentación que le hubiere sido negada.*

b. Promover acciones administrativas y judiciales en todos los fueros, inclusive el Federal. Tiene legitimación para interponer la acción prevista por el art. 113, inc. 2), de la Constitución de la Ciudad y sus normas reglamentarias, contra la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, anteriores o posteriores a la sanción de la Constitución de la Ciudad, para determinar si son contrarias a la misma o a la Constitución Nacional.

i. Ejercer la iniciativa legislativa

j. Proponer la modificación o sustitución de normas y criterios administrativos...⁷

Merece mención especial el proceso de descentralización territorial que ha llevado adelante la Defensoría a partir del año 2005, durante la gestión de Alicia Pierini, y en modo mucho más pronunciado desde el año 2014, cuando asumiera el cargo Alejandro Amor. Este proceso ha seguido el modelo de organización de comunas en el ámbito local, conforme la ley 1777 que promovió la descentralización y facilitó la desconcentración de las funciones del Gobierno de la Ciudad (GCBA), preservando su integridad territorial.

¿Por qué menciono esta réplica del proceso de descentralización del GCBA? Porque ha permitido mejorar la eficiencia y calidad de gestión del Organismo, que se ha acercado a sectores donde el Estado estaba ausente. Téngase presente que la descentralización de la Defensoría incluye la localización de oficinas en barrios precarios y villas de la ciudad donde hay amplia concentración de personas en situación de vulnerabilidad social, muchas de las cuales son migrantes.⁸

⁷ Esta función se ejerce a través de resoluciones que constituyen magisterio de opinión, a través de las cuales incide en la modificación de las políticas públicas y fortalece la democracia.

⁸ Actualmente hay veintisiete sub sedes, de las cuales doce se encuentran ubicadas en barrios precarios de la Ciudad, lo que ha sido posible a partir de la vinculación de la Defensoría con centros y referentes barriales. Información disponible en www.defensoria.org.ar/subsedes1/. A su vez, a esta descentralización territorial en la CABA se suman las redes

En consecuencia, la labor de la Defensoría en los diferentes barrios de la ciudad y las amplias competencias constitucionales y legales asignadas, la posiciona en un lugar estratégico para la incidencia en el desarrollo de las políticas públicas –en particular de la política migratoria- que permita disminuir la desigualdad social⁹. Sobre este punto me interesa detenerme a continuación.

III.I. Defensoría del Pueblo de la CABA. Breve recorrido histórico institucional. Su inserción en la política migratoria nacional

En los primeros años de gestión de la Defensoría del Pueblo (1998- 2003), uno de los principales ejes de trabajo fue el seguimiento de la política migratoria argentina en relación a los países limítrofes, a partir de lo cual se condenaron prácticas discriminatorias y arbitrarias por parte de la Dirección Nacional de Migraciones, a través de la presentación de recursos administrativos, acciones de amparo y recursos de habeas corpus ante la Justicia.

Al respecto, la resolución 2840/01 sistematizó las principales problemáticas denunciadas respecto de las fallas y deficiencias del procedimiento administrativo llevado a cabo por la DNM. Planteó que el actuar de la DNM en este período adscribía a “... un modelo de procedimiento de carácter inquisitivo... que reduce a las personas a objetos de un procedimiento burocrático, excluyéndolas como sujetos de derechos con posibilidades de defenderse de las decisiones que recaen sobre ellos y... sobre sus familias...”. Así, “pese a las graves faltas que se observan en la puesta en marcha del procedimiento administrativo y la falta total de recaudos y control sobre los actos de la administración,

creadas por el Defensor del Pueblo con las defensorías del pueblo provinciales y locales, a partir del trabajo desarrollado en la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA). Información disponible en www.adpra.org.ar/.

⁹ Véase Ferreyra, Raúl Gustavo, *Gobernar es igualar*, en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-310630-2016-09-30.html>

la D.N.M. no duda en tomar la medida más extrema, esto es, la orden de expulsión del país...”.

No es casual que ello resultara uno de los principales temas, si se tiene presente la vigencia de la Ley 22.439 que fue cuestionada no sólo por haber sido dictada por un gobierno inconstitucional sino también por afectar una serie de derechos reconocidos en nuestra Constitución Nacional, como el derecho a la intimidad y privacidad, salud, educación y libre circulación. Asimismo, por contener prácticas discriminatorias que implicaban una desigualdad en el trato. En tal sentido, la cantidad y gravedad de las denuncias permitieron poner de relieve la necesidad de avanzar sobre la discusión de la política migratoria, tanto en el plano normativo como en su implementación por parte del Estado¹⁰.

Durante los años siguientes (2004- 2013) operó un cambio en el tipo de denuncias recibidas que coincidió con la entrada en vigencia de la Ley 25.871, la cual modificó el posicionamiento del Estado frente a la cuestión migratoria¹¹. Tal es así, que se estableció la creación del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria que tuvo por objetivo la regularización de la situación migratoria y la inserción e integración de las personas migrantes residentes en forma irregular en el país (Decreto 836/04, art. 10). Al respecto, la Disposición DNM N° 53.253/05 estableció el procedimiento para regularizar la permanencia en el territorio nacional de aquellas personas nativas de países pertenecientes al MERCOSUR y sus Estados Asociados, que se encontraban residiendo en el país con anterioridad a 2006.

¹⁰ Cabe considerar que durante los primeros tres años de trabajo de la Defensoría se recibieron más de ochocientas denuncias sobre restricciones de derechos de personas migrantes que vivían en la Ciudad de Buenos Aires. En particular, en lo relativo a costos del trámite y funcionamiento de las excepciones de pago, morosidad en la tramitación y medios de prueba imposibles de obtener, interpretaciones burocráticas discriminatorias, expulsiones como primera medida para resolver un trámite migratorio y las dificultades para el acceso al derecho a la salud y educación cuando no se tiene DNI.

¹¹ En este período se abrieron seiscientos veinte actuaciones por denuncias. No se encuentran comprendidas en este número, las consultas.

No obstante las características progresivas de la nueva norma subsistieron prácticas institucionales que limitaron el acceso a derechos y motivaron la intervención de la Defensoría en esta etapa.

Cabe señalar que la Defensoría firmó en este período un convenio de colaboración con la DNM que permitió intercambiar información sobre temas de interés común en particular los vinculados a la protección de derechos y garantías de las personas migrantes. Asimismo, se firmaron acuerdos de colaboración con la Defensoría General de la Nación, específicamente con la Comisión del Migrante y la Unidad de Letrados de la Ley de Salud Mental, lo que permitió definir competencias y aunar esfuerzos en la promoción y defensa de los derechos de las personas migrantes.

Así, a través del Centro de Inmigrantes y Emigrados, y luego, del Programa de Atención a Migrantes y Políticas Migratorias, se canalizaron como principales denuncias las relativas a:

- a) Personas que se vieron imposibilitadas de iniciar o dar continuidad al trámite de regularización migratoria por carecer de la constancia de ingreso al país, o en las cuales dicha falencia no configuró un obstáculo pero permitió evidenciar las fallas en el sistema de registro de ingresos de la DNM.
- b) Quienes habiendo realizado por sí o por gestor el trámite de regularización migratoria y presentando toda la documentación necesaria a tal fin, obtuvieron un DNI que resultó apócrifo, por lo que se vieron obligadas a tramitar nuevamente la residencia y a obtener un nuevo número de DNI. Esto conllevaba la dificultad adicional de rectificar todos los actos de la vida realizados con el primer número de matrícula (inscripción de nacimientos, matrimonios, aportes, etc.).¹²

¹² La obtención de documentos de identidad que resultaron apócrifos se dio en un contexto en donde las personas recurrían a gestores debido al tiempo que demandaba realizar los

- c) La existencia de demoras injustificadas en la resolución de los trámites de residencia por parte de la DNM y de entrega del DNI por parte del Registro Nacional de las Personas, que en la práctica se constituían en limitantes para el acceso a otros derechos, en especial, salud y educación.
- d) Las dificultades de las personas provenientes de países NO MERCOSUR para regularizar su situación migratoria. En particular, inconvenientes detectados con relación a quienes iniciaban sus trámites por los criterios de trabajo y estudio.
- e) Distinciones según la nacionalidad en el procedimiento implementado con respecto a quienes solicitaban residencias por vínculo con familiar argentino (por matrimonio mayormente).
- f) Obstáculos en los procesos judiciales para la obtención de la ciudadanía argentina.

Estas denuncias se trabajaron colectivamente dando por resultado el dictado de las recomendaciones 3075/11 y 825/13, exhortando al Estado el cumplimiento de sus obligaciones en lo atinente al tratamiento no discriminatorio de la población migrante, en estricto respeto de los arts. 4, 6, 7, 8 y 17 de la Ley 25.871. Nótese que la normativa ampara los derechos de las personas migrantes, pero, como señalé, las prácticas no siempre son acorde a las normas. Sobre las prácticas burocráticas se trabajó en profundidad en este período.

En el año 2014 se crea la Subdirección de Migrantes dentro del ámbito de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Seguridad de la Defensoría. De este modo, se jerarquizó la labor emprendida en materia migratoria, lo que permitió el fortalecimiento de las redes de trabajo y las articulaciones institucionales.

Se destaca en este período (2014- 2018), la firma de convenios con la Comisión para la Asistencia Integral y Protección

trámites migratorios, lo que conllevaba perder días de trabajo. Esta circunstancia generó irregularidades operativas al interior de la DNM, no atribuibles a los migrantes, que fueron reconocidas a través del dictado del decreto 836/04 que declaró la emergencia administrativa.

de Refugiados de la Defensoría General de la Nación, con la Universidad Nacional de Lanús, con el colectivo CineMigrante, con la Red Nacional de Líderes Migrantes en Argentina. A su vez, la formalización de los acuerdos de trabajo con la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y la articulación con los Centros de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y los Atajos del Ministerio Público Fiscal. También los consulados han sido actores claves en tanto agentes de difusión de derechos¹³.

Asimismo, se resalta el fortalecimiento de la línea de capacitaciones externas e internas. En efecto, se organizaron jornadas de difusión de derechos, formación e intercambio de experiencias con efectores de salud pública del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, con equipos de abordaje territorial del Gobierno de la Ciudad y escuelas. Por su parte, considerando la descentralización territorial del Organismo, se realizaron talleres de capacitación a los equipos de trabajo de la primera línea de atención al público, el área de Orientación y Atención al Vecino.

En otro aspecto, también se organizaron eventos y mesas de trabajo destinadas a fortalecer los vínculos generados con otras instituciones, difundir las actividades realizadas y replicar a través de la formación. Entre éstas, se encuentra la Universidad Nacional de Lanús, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de Nacionales Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), y organizaciones de la sociedad civil como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF).

Cabe considerar que la ausencia de Defensor del Pueblo de la Nación ha llevado a profundizar la concentración, en el ámbito de la Ciudad, de los reclamos relativos a esta población, los que se canalizaron a través de oficios, recomendaciones,

¹³ Desde enero de 2014 hasta marzo de 2018 se han registrado mil cuatrocientos cincuenta y seis trámites. Se entiende por trámite toda denuncia y/o consulta formulada ante la Defensoría.

recursos administrativos, acciones judiciales o intervención como terceros en causas iniciadas. En especial, como señalé en el apartado anterior, esta ausencia ha reforzado la legitimación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en la acción de amparo colectivo iniciada contra la reforma de la Ley 25.871. Aúna a esta tesitura la presidencia que ejerce el Defensor del Pueblo de la Ciudad, de la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA), la que nuclea a la mayoría de los Defensores del Pueblo del país.

En conclusión, las redes de trabajo generadas y reforzadas en este período posicionaron a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, como un actor local con experiencia en la temática migratoria y capacidad de acción e incidencia en la política migratoria a nivel nacional.

III.II. Las situaciones recibidas en el período 2014-2018

En este período, un dato relevante es el cambio en torno a las nacionalidades de los consultantes. Así, cabe destacar que en el ciclo anterior los reclamos eran mayoritariamente de personas de nacionalidad paraguaya, boliviana y peruana, coincidiendo con los porcentajes de población migrante que arribó al país en el período 2002-2010¹⁴. Sin embargo, a partir del año 2014 se comenzaron a recibir consultas de personas de Senegal, República Dominicana, Haití, Cuba, Siria, países de la ex URSS, Pakistán y países adheridos al bloque regional como Ecuador, Colombia y Venezuela.

Sobre el particular, es posible estimar que el cambio pudo haber obedecido a dos factores principales: por un lado, la

¹⁴ Según el último censo poblacional correspondiente al año 2010, solo el 4,5 % de la población nació en otro país. De este porcentaje, el 13,2% se concentra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por su parte del total de población extranjera, el 29,4% ha arribado al país entre 2002 y 2010, un porcentaje significativo que indica que tres de cada diez extranjeros llegaron en ese período. Y de éstos últimos, las principales nacionalidades han sido: 50% peruanos, 38,2% paraguayos y 36,7% bolivianos [disponible en <https://www.indec.gov.ar/comunidadeducativa/migraciones.pdf>]. Este dato resulta replicado en las nacionalidades de quienes se presentaron en la Defensoría hasta el año 2013.

apertura de programas y/o normativa de facilitación documentaria y, por el otro, el endurecimiento de la política migratoria a partir del DNU 70 en el año 2017.

Centrándonos en el primer factor, uno de los ejes de trabajo fue el asesoramiento y seguimiento de los trámites de las personas de nacionalidad dominicana y senegalesa que aplicaron a los programas de regularización implementados por las Disposiciones de la DNM 1 y 2 del año 2013, respectivamente. Estos regímenes especiales habilitaron el trámite de residencia por trabajo autónomo a las personas de República Dominicana y de Senegal que se hallaran viviendo en el país con anterioridad a agosto de 2012, en el primer caso, y a enero de 2013, en el segundo. A su vez, las personas podían prorrogar su permanencia consecutivamente hasta obtener luego de tres años continuos su residencia permanente.

En estos casos, las consultas comenzaron a incrementarse pasado los dos años de los regímenes, ya que muchos migrantes, en especial de nacionalidad senegalesa, no habían conseguido aplicar a las prórrogas de permanencia por no haber cumplido a término con el pago de las obligaciones impositivas que conllevaba su condición de autónomos (monotributistas). En la mayor parte de los casos, se detectó que esta dificultad obedecía a la falta de información en un idioma que comprendieran acerca del pago del monotributo y, a su vez, en la incompatibilidad que DNM había planteado para eximir el pago de la tasa migratoria a quienes fueran monotributistas. Nótese, en ese aspecto, que si bien entre 2012 y 2013 el número de residencias resueltas de estas nacionalidades fue significativo, desde 2013 hasta 2017 el número fue decreciendo de modo sostenido¹⁵. Cabe preguntarse

¹⁵ En 2012 la DNM registró 4 residencias temporarias resueltas de personas de Senegal y 203 de República Dominicana. Mientras que en 2013, el número ascendió a 1579 y 2216, respectivamente. Se infiere que el aumento pudo haberse debido a la implementación de los regímenes especiales aunque las estadísticas no precisan si las residencias fueron resueltas en el marco de estos regímenes. De todas formas, se observa que con el transcurso de los años el número de residencias resueltas de personas de Senegal y República Dominicana fue decreciendo sostenidamente. En 2014, se resolvieron 1497 residencias de senegaleses

aquí cuál ha sido la efectividad de estos regímenes en términos de acceso al DNI permanente. En particular, si se considera que estas personas ahora se encuentran registradas ante la DNM y son pasibles de ser intimadas a regularizar su situación migratoria bajo apercibimiento de expulsión (cf. art. 61 de la Ley 25.871).

Siguiendo con los regímenes especiales, también comenzaron a recepcionarse consultas de personas de nacionalidad siria, que no lograban obtener el ingreso o la posterior prórroga de la residencia al amparo del Programa Siria implementado por el Estado en el año 2014 y vigente a la fecha (Disposición DNM 3915/14).

Otra de las principales consultas han sido las relativas a personas de nacionalidad haitiana que han solicitado su residencia por el criterio de razones humanitarias, conforme al Régimen Especial implementado por la DNM en el año 2017 (Disposición 1143/17). Este régimen autorizó por un plazo de seis meses desde el día 15 de marzo de 2017, la concesión de residencia temporaria por razones humanitarias a las personas de nacionalidad haitiana que se encontraran en el país antes del 1° de marzo de ese año y no pudieran encuadrar en ninguno de los otros criterios previstos por la Ley 25.871. La particularidad de estos casos, estuvo dada por el incremento de población de esta nacionalidad que ingresó al país luego del 1° de marzo de 2017 y se acercó a la Defensoría solicitando colaboración en la tramitación de la residencia.

Cabe destacar, que el otorgamiento de una residencia por razones humanitarias, conforme el art. 23 inc. m de la Ley 25.871, se encuentra reglamentado en el decreto 616/10 que dispone:

y 1702 de dominicanos. En 2015, 1170 y 1291, respectivamente. En 2016 las personas que ingresaron por los regímenes especiales debieron haber solicitado el cambio de categoría migratoria de residencia temporaria a permanente. No hay estadísticas de personas senegalesas de este año, sino únicamente de dominicanos que arrojaron un número de 1470 residencias permanentes resueltas. Se infiere nuevamente, que unos pocos pudieron acceder a la residencia permanente al amparo de los regímenes especiales, en comparación a las solicitudes iniciales. Información disponible en www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?estadisticas.

Razones humanitarias: Se tendrán especialmente en cuenta las siguientes situaciones:

- 1. Personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas en los términos de la legislación aplicable en la materia, se encuentran amparadas por el Principio de No Devolución y no pueden regularizar su situación migratoria a través de los restantes criterios previstos en la Ley N° 25.871 y en la presente Reglamentación.*
- 2. Personas respecto de las cuales se presuma verosímilmente, que de ser obligadas a regresar a su país de origen quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional.*
- 3. Personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras modalidades de explotación esclava y/o víctimas del tráfico ilícito de migrantes.*
- 4. Personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueren obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico.*
- 5. Apátridas y refugiados que hubieran residido en el país por un plazo superior a TRES (3) años y su condición hubiese cesado.*

De este modo, fue el primer inciso el que fundó el establecimiento del Régimen, conforme se desprende de la lectura de la Disposición 1143/17. En efecto, dicha disposición se motiva en los desastres naturales ocurridos en Haití en los años 2010 y 2016, cuyas consecuencias generaron que un gran número de haitianos se vieran obligados a huir de su país, con el único propósito de buscar un futuro mejor.

No obstante, nótese que más allá del Régimen especial, la normativa migratoria autoriza la concesión de este tipo de residencia. Sin embargo, queda un margen de discrecionalidad de la Administración Pública que el establecimiento del régimen intentó cerrar, pese a que sólo dispuso su aplicación por dos años. Esto último es relevante si se toma en cuenta que las

personas que aplicaron al régimen especial, en principio, no podrían obtener a su amparo una residencia permanente (la que requiere tres años continuos de residencia temporaria). Más allá de ello, las diferentes situaciones planteadas ante la Defensoría fueron encauzadas a partir del criterio de razones humanitarias regulado en el art. 23 inc. m de la Ley 25.871 y su decreto reglamentario 616/10, considerando la situación en país de origen y la incidencia de ello en la vida de los consultantes.

Finalmente, en lo que respecta al eje de facilitación documentaria, merece destacarse el incremento de casos correspondientes a personas de nacionalidad venezolana. Se resalta en este punto, la Declaración sobre la situación en la República Bolivariana de Venezuela suscrita en Argentina, con fecha 21 de junio de 2017, por los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados Asociados de Chile, Colombia y Guyana, que reiteraron su profunda preocupación por el agravamiento de la crisis política, social y humanitaria que padece el pueblo de Venezuela. En igual sentido, es dable remarcar el aumento de residencias conforme las estadísticas publicadas por la DNM, que señalan un total de 12.859 residencias otorgadas en 2016 y 31.167 en 2017, constituyendo el tercer país en el ranking de residencias por nacionalidad (precedida de Bolivia en el segundo puesto y Paraguay en el primero)¹⁶. Ello se replicó en el aumento de solicitudes de intervención formuladas por personas de esta nacionalidad en la Defensoría¹⁷. Particularmente, las consultas obedecían a las dificultades que atravesaba esta población para conseguir los antecedentes penales apostillados de país de origen, lo que redundaba en demoras en la obtención del DNI

¹⁶ Información disponible en www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?estadisticas.

¹⁷ Así, cabe destacar que si se comparan los tres últimos trimestres se verá que en los meses de julio/agosto/septiembre de 2017, de 120 consultas, 10 fueron de venezolanos (representando el 8,3%). En los meses de octubre/noviembre/diciembre de 2017, de 140 consultas, 24 fueron de venezolanos (representando el 17,1 %). Y, en los meses de enero/febrero/marzo de 2018 de 150 consultas, 38 fueron de venezolanos (representando el 25,3%). Todo ello, según elaboración propia a partir de los datos extraídos de los registros informáticos de la Defensoría.

que los habilitaba a su inserción laboral. Estas dificultades planteadas a través de oficios ante la DNM fueron reconocidas en el año 2018 a través de la Disposición 594/18 que dispuso:

Autorízase a la DIRECCIÓN GENERAL DE INMIGRACIÓN de esta Dirección Nacional a arbitrar medidas operativas y administrativas, previa evaluación y consideración de cada caso en particular, que permitan dar continuidad a los trámites migratorios de residencia iniciados por nacionales venezolanos cuando razones ajenas a su voluntad impidan o dificulten la obtención o el cumplimiento de presentación de recaudos documentales exigibles para la adquisición de la radicación, en la medida en que ello no redunde en un riesgo a la seguridad pública.

En lo atinente al segundo factor que entiendo pudo haber generado el incremento de denuncias, esto es, el dictado del DNU 70/17 junto a la instalación del migrante como culpable de los males económicos del país, una de las situaciones planteadas fue la dificultad para solicitar la excepción a un impedimento por reunificación familiar. En tal sentido, aumentaron las solicitudes de personas con antecedentes penales por causas concluidas pero cuyo delito había sido doloso y tenía una pena mayor a tres años, lo cual no resultaba eximible en el nuevo texto migratorio. En estos casos, se estuvo a los resultados del amparo colectivo contra el DNU, ya que plantear una excepción administrativa conllevaba exponer a la persona, con familia en el país, a una expulsión segura.

Por otra parte, el discurso mediático del migrante como chivo expiatorio generó en muchas personas de países que no pertenecían al MERCOSUR, un estado de alerta con respecto a su situación migratoria. Las consultas obedecían en estos casos al asesoramiento sobre el encuadre migratorio, en particular, por el criterio de trabajo.

A su vez, es notable el aumento de solicitudes de intervención de personas de Colombia, Ecuador y Venezuela. Muchas de éstas, motivadas en las demoras para la entrega de turnos para

personas de países del MERCOSUR por parte de la DNM, que van de seis a ocho meses. Téngase presente que desde la obtención del turno hasta su efectivización, la persona permanece en situación migratoria irregular -a menos que hubiera mantenido su condición de turista, lo que no sucede en la mayor parte de los casos- quedando expuesta a posibles situaciones de vulneración de derechos. Si bien la DNM prevé la posibilidad de obtener un turno exprés, esta opción no está disponible para todos, sino solo para quienes pueden pagarla ya que su costo asciende a dos mil pesos. Es dable remarcar que muchas de las intervenciones se han dado para pedir un adelantamiento de turno por cuestiones de salud, debiendo acompañar en estos casos el resumen de historia clínica firmado por el director del hospital. Es llamativo el retorno de un tema ocurrido en el año 2009 y superado con la era digital. Por tal motivo, se han realizado pedidos de informes a fin de conocer los fundamentos de estas demoras que redundan en perjuicio de las personas que deciden quedarse en el país.

Es dable destacar, a su vez, el sustancial incremento de pedidos de intervención frente a rechazos de solicitudes de ingreso al país formuladas por un familiar respecto de niños, niñas y adolescentes. También con relación a solicitudes de ingreso de un cónyuge proveniente de un país de Asia Occidental. La ausencia de motivación suficiente ha sido cuestionada en los distintos trámites iniciados. En sentido concordante, hubo un incremento de casos de rechazos en frontera por pseudo- turismo de personas de países del MERCOSUR que fueron cuestionados en virtud de la posibilidad que tienen las personas de estos países de obtener una residencia por nacionalidad¹⁸.

Por su parte, en el marco de una creciente securitización de la política migratoria, no deben perderse de vista las solicitudes

¹⁸ Puede verse al respecto el "Informe sobre rechazos en frontera. La aplicación de la categoría pseudo- turista en ciudadanos de países del MERCOSUR" (2016), publicado en www.defensoria.org.ar/biblioteca/.

formuladas por migrantes de nacionalidad senegalesa, víctimas de procedimientos de control de permanencia por parte de la DNM, en el marco de allanamientos dispuestos por la Justicia por infracción al art. 86 del Código Contravencional y de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires que sanciona el uso indebido del espacio público.

Para finalizar, un aspecto ligado a los discursos del migrante como un otro que viene a usurpar recursos públicos, se han vuelto a recepcionar denuncias sobre limitaciones en el acceso a la salud de personas migrantes que carecen de DNI. Se trata de personas que aún no realizaron el trámite de regularización migratoria o que, habiéndolo realizado, aún no recibieron su documento y solo poseen la residencia precaria. En este tema, la normativa da pie al reclamo, en tanto dispone el acceso igualitario al derecho a la salud de las personas en situación de irregularidad migratoria (art. 8 de la Ley 25.871).

IV. Algunas reflexiones

La ley de política migratoria argentina sancionada en el año 2003 fue producto de una lucha de distintos sectores de la sociedad civil, que motorizaron el cambio en el modo de entender y aplicar la política migratoria. Se trata de actores que durante los años de vigencia de la Ley Videla denunciaron y sistematizaron la violación a los derechos humanos de la población migrante. De esta manera, la Ley 25.871 contó desde su redacción con legitimación social, institucional y democrática. Su modificación a través del Decreto de Necesidad y Urgencia nro. 70/17 no contó con el apoyo ni la legitimación democrática de los principales referentes de la política migratoria argentina.

Los aspectos más críticos del DNU 70/17 se vinculan a la regresividad en materia de garantías del debido proceso y acceso a la justicia, y sus implicancias en el acceso a la regularidad migratoria.

En este marco, las Defensorías del Pueblo como instituciones de garantía de derechos humanos ocupan una posición

estratégica para la incidencia en el desarrollo de las políticas públicas y, en particular, de la política migratoria.

Así, la Defensoría del Pueblo de CABA desde su creación ha desarrollado líneas de acción en lo que respecta al acceso a derechos de personas migrantes. En la actualidad el trabajo incluye distintas aristas que abarcan la atención de casos individuales, abordaje colectivo, incidencia en políticas públicas y articulación interinstitucional. En particular, y con el objeto de denunciar la gravedad institucional que implicó el cambio operado en la política migratoria, la Defensoría se ha presentado como parte en la causa contra el DNU 70/17.

En tal sentido, si bien en Argentina no hay muros visibles, las restricciones en el acceso a derechos a los habitantes en razón de su nacionalidad pueden transformarse en muros invisibles pero tangibles. El rol de los medios de comunicación en la construcción del migrante como amenaza, en consonancia con las modificaciones normativas, ha coadyuvado a restringir en la práctica el pleno respeto del derecho a migrar.

Se hace necesario entonces, reforzar la potencialidad de las Defensorías del Pueblo en lo que respecta a la construcción de puentes que contribuyan a una mayor justicia social y refuercen los valores de solidaridad entre todas las personas. Ello, teniendo en cuenta que el derecho humano a migrar debe constituir una guía en la interpretación sobre el alcance de los demás derechos de los que gozan las personas migrantes.

Bibliografía

Ceriani Cernadas, Pablo y Morales, Diego, *Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos*, Federación Internacional de Derechos Humanos (2011), disponible en http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/ARG/INT_CMW_NGO_ARG_15_7940_S.pdf

Cuadernos de Trabajo del Instituto de Estudios e Investigaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, “Migrantes” (2003).

- Debandi, Natalia y Patallo, Marta F., *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) e Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos MERCOSUR (2017).
- Ferreya, Raúl Gustavo, *Discurso sobre el Derecho Constitucional. Colores Primarios*, en: Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional nro. 29, julio- diciembre de 2013. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales>
- García Lila, *Decreto 70/2017, ley de migraciones y Poder Judicial*, disponible en www.academia.edu/32398094/Decreto_70_2017_ley_de_migraciones_y_Poder_Judicial, 2017.
- González, Lorena, *The Institution of the Ombudsman. The Latin American Experience*, en: Revista IIDH No. 37, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2004.
- Informe anual 2014 de la Defensoría del Pueblo, disponible en www.defensoria.org.ar/biblioteca/.
- Monclús Masó, Marta, *La reforma de la Ley de migraciones mediante Decreto de Necesidad y Urgencia: un retroceso en la política de derechos humanos*, disponible en www.academia.edu/34621880/La_reforma_de_la_Ley_de_migraciones_mediante_Decreto_de_Necesidad_y_Urgencia_un_retroceso_en_la_pol%C3%ADtica_de_derechos_humanos, (2017).
- Pacceca, María Inés, Liguori, Gabriela y Carril, Camila, *La migración dominicana en Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015)*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF), 2016.
- Pacceca, María Inés y Courtis, Corina, *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*, Centro Latinoamericano Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL (2008), disponible en www.cepal.org/publicaciones/xml/9/34569/lcl2928-P.pdf.