



Ministerio Público  
de la Defensa  
República Argentina



# Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

.....  
Personas en contexto  
de movilidad humana

*Revista del Ministerio Público de la  
Defensa de la Nación  
N°17. Diciembre 2022*

*Editora:  
Stella Maris Martínez*

*Directora:  
Julieta Di Corleto*

*Escriben:  
Hernán De Llano  
Diego Acosta  
Ignacio Odriozola  
César Augusto Balaguer  
Florencia Plazas  
Marina Salmáin  
Rosario Muñoz  
Lila García  
Martín Fiuza Casais  
Ana Paula Penchaszadeh y Joanna Sander  
Analía Isabel Cascone  
Camila Carril  
Gisele Kleidermacher  
Patricia Gomes  
Susana Borràs-Pentinat  
Ela Weicko V. de Castilho  
Susy Garbay Mancheno  
Joel Hernández*

*Coordinación:  
Secretaría General de Capacitación y  
Jurisprudencia*

*Edición:  
Gabriel Herz  
Natalia Saralegui*

*Diseño y diagramación:  
Subdirección de Comunicación Institucional*

*Foto de tapa:  
Instalación “La Ballena. El metamuseo”  
de Estrella del Oriente*

*El contenido y opiniones vertidas en los  
artículos de esta revista son de exclusiva  
responsabilidad de sus autores.*

*Ministerio Público de la Defensa de la  
Nación Argentina  
Defensoría General de la Nación*

*[www.mpd.gov.ar](http://www.mpd.gov.ar)*

*ISSN 2618-4265*

---

## ÍNDICE

---

- LÍNEA EDITORIAL**      7
- 9**      **Iniciativas regionales para el acceso a la justicia de personas en situación de movilidad humana**  
*Hernán Gustavo de Llano*
- EXPERIENCIAS NACIONALES**      21
- 23**      **Acuerdos de residencia MERCOSUR y regularización en Argentina: la ilegalidad de la aplicación del artículo 29 de la Ley de Migraciones a los nacionales de países de América del Sur**  
*Diego Acosta*  
*Ignacio Odriozola*
- 37**      **El rol de la defensa pública en los procedimientos administrativos y/o judiciales en materia migratoria**  
*César Augusto Balaguer*
- 53**      **El derecho a la vida familiar de las hijas e hijos de personas migrantes y el rol del Ministerio Público de la Defensa**  
*Florencia G. Plazas*
- 65**      **El impacto de la pandemia por COVID-19 y el rol de la defensa pública para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes**  
*Marina Salmain*
- 77**      **El caso C.G.: un largo recorrido en búsqueda de soluciones duraderas**  
*Rosario Muñoz*
- 93**      **Teorías y perspectivas analíticas de la movilidad humana para la praxis en derechos humanos**  
*Lila García*
- 105**      **El extrañamiento y los delitos graves**  
*Martín Fiuza Casais*
- 119**      **Voto migrante en Argentina: emergencia de una ciudadanía posnacional basada en la residencia**  
*Ana Paula Penchaszadeh*  
*Joanna Sander*
- 131**      **Otro ladrillo en la pared: apuntes sobre el impacto de “Costa Ludueña c/ UBA” en el acceso a derechos de las personas migrantes**  
*Analía Isabel Cascone*

- 149 El rol de la Defensoría del Pueblo en el acceso a la justicia de las personas migrantes**

*Camila Carril*

- 161 Dinámicas de persecución policial hacia la comunidad senegalesa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires\***

*Gisele Kleidermacher*

- 173 Argentina responsable por la muerte del activista afrodescendiente José Delfín Acosta Martínez. Un caso paradigmático de violencia institucional racista\***

*Patricia Gomes*

**EXPERIENCIAS INTERNACIONALES 185**

- 187 Retos jurídicos en la protección internacional de la migración climática desde una perspectiva sensible al género**

*Susana Borràs-Pentinat*

- 205 “Brasil ka ubanoko”\***

*Ela Wiecko V. de Castilho*

- 217 El lugar problemático de las víctimas de trata con fines de explotación sexual en el discurso jurídico penal**

*Susy Garbay Mancheno*

**ENTREVISTA 229**

- 231 “En el auxilio de personas migrantes, las defensorías públicas tienen un rol fundamental que jugar”**

*Joel Hernández*

*Por César Augusto Balaguer y Hernán Gustavo De Llano*

# El rol de la Defensoría del Pueblo en el acceso a la justicia de las personas migrantes<sup>1</sup>

**Camila Carril**

*Abogada (UBA). Maestranda en Derecho Administrativo (UBA).*

## I. Introducción

La relevancia de la Defensoría del Pueblo para el acceso a la justicia de la población migrante que habita en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto organismo de acompañamiento en los procesos de regularización migratoria, se relaciona a las competencias que detenta que la habilitan a acompañar los procedimientos administrativos migratorios a partir de una concepción integral de la política pública.

En efecto, esta institución desde sus orígenes ha promovido el acceso a la regularidad migratoria de la población migrante. Es dable tener presente que, en el ámbito nacional, la Defensoría del Pueblo es un organismo creado con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, ya incorporado al sistema institucional por la ley N° 24.284. Tras la reforma constitucional, la figura del Defensor del Pueblo quedó plasmada en el art. 86 de la Constitución Nacional. Allí se le asigna una doble competencia preventiva y reparadora en la defensa y protección de los derechos humanos y otros derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución Nacional y las leyes.

---

<sup>1</sup> Agradezco los aportes sustantivos de Romina Fleitas para este trabajo.

Cabe destacar que esta figura ya existía en las constituciones de algunas provincias con anterioridad a la ley N° 24.284. Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires existió la figura del Contralor General Comunal, que tenía como funciones la protección de los derechos e intereses legítimos y difusos de los habitantes de la ciudad (art. 2 de la Ordenanza Municipal N° 40.831). Posteriormente, con el proceso de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, la figura quedó plasmada en su Constitución dentro del título de Órganos de Control, en el art. 137, que reza:

La Defensoría del Pueblo es un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad.

Es su misión 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.

Tiene iniciativa legislativa y legitimación procesal. Puede requerir de las autoridades públicas en todos sus niveles la información necesaria para el mejor ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna.

Está a cargo de un Defensor o Defensora del Pueblo que es asistido por adjuntos cuyo número, áreas y funciones específicas y forma de designación son establecidas por la ley.

Es designado por la Legislatura por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, en sesión especial y pública convocada al efecto.

Debe reunir las condiciones establecidas para ser legislador y goza de iguales inmunidades y prerrogativas. Le alcanzan las inha-

bilidades e incompatibilidades de los jueces. Su mandato es de cinco años; puede ser designado en forma consecutiva por una sola vez, mediante el procedimiento señalado en el párrafo quinto. Sólo puede ser removido por juicio político.

El Defensor del Pueblo vela por la defensa y protección de los derechos y garantías de los habitantes frente a hechos, actos u omisiones de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local.

La ley N° 3 dictada en el año 1998 creó la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera con las misiones que le acuerda la Constitución de la Ciudad.

La importancia de esta Institución para el acceso a la justicia de la población migrante que habita o transita en la ciudad se relaciona a las competencias que detenta que la habilitan a acompañar los procedimientos administrativos migratorios promoviendo la regularidad migratoria a partir de una red de trabajo articulado.

En concreto, el presente trabajo busca ahondar en el concepto de acceso a la justicia desde una perspectiva no jurisdiccional, a partir de la labor desarrollada por la Defensoría del Pueblo en materia migratoria.

Así, tal como se expondrá en los apartados siguientes, es posible entender que el acceso a la justicia no solo se garantiza ante los tribunales, sino también ante instancias administrativas que permitan promover el pleno acceso a los derechos consagrados en la Constitución y las leyes. Para ello, la Defensoría del Pueblo ha generado redes de articulación interinstitucional a partir de los reclamos efectuados que han servido de base para diagnósticos en la aplicación de las políticas públicas migratorias y, con ello, para el abordaje de las situaciones conflictivas desde una óptica no jurisdiccional.

## II. La competencia preventiva de la Defensoría del Pueblo en aras del acceso a la justicia de la población migrante

El acceso a la justicia en tanto garantía para que las personas puedan hacer oír su voz y ejercer sus derechos es un principio fundamental en un estado de derecho. La Declaración de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional<sup>1</sup>, hizo hincapié en el derecho a la igualdad de acceso a la justicia para todos, incluidos los miembros de grupos vulnerables, y puso de relieve el compromiso de los estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias para prestar servicios justos, transparentes, eficaces, no discriminatorios y responsables que promovieran el acceso a la justicia para todos, entre ellos la asistencia jurídica<sup>2</sup>.

En esta tesitura, el acceso a la justicia comprende dos ámbitos: por un lado, el normativo relacionado al acceso igualitario a los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos; por el otro, el práctico vinculado a los procedimientos para asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia. Este segundo aspecto implica el acceso a las instituciones no solo judiciales, sino también administrativas para resolver los conflictos que se les presentan a las personas en su vida diaria.

Al respecto, las defensorías del pueblo resultan actores relevantes por tratarse de órganos de control que promueven la vigencia de los derechos humanos frente a su vulneración, a partir de la recepción de un reclamo que no requiere del patrocinio de un abogado. Es decir, la informalidad del procedimiento ante

estos órganos constitucionales y la cercanía al reclamante contribuyen a garantizar el acceso a la justicia de la población en situación de vulnerabilidad que requiere de su servicio.

En tal sentido, las dificultades para el acceso a la justicia se evidencian con mayor agudeza cuando se trata de grupos vulnerables como la población migrante. Teniendo presente esta circunstancia, las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad recomiendan en su punto 2 "(...) priorizar actuaciones destinadas a facilitar el acceso a la justicia de aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad" e incluyen entre sus destinatarios a las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de Ombudsman (punto 24 Inc. d). Sobre el particular cabe destacar que la Federación Iberoamericana de Ombudsman, agrupación que reúne a defensores del pueblo, procuradores, proveedores, comisionados y presidentes de comisiones públicas de derechos humanos de los países iberoamericanos de los ámbitos nacional, estatal, regional, autonómico o provincial -entre ellos la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, participó en la elaboración de estas Reglas.

De acuerdo a lo expuesto, las defensorías del pueblo son órganos no judiciales que contribuyen en el acceso a la justicia de la población. En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Defensoría constituye un órgano de protección que tiene -al igual que la Defensoría del Pueblo de la Nación- dos tipos de competencias: preventiva y reparadora según sea para incidir en las políticas públicas o legislación vigente a partir de las investigaciones, diagnósticos y opiniones emitidas, o bien para demandar ante la justicia a partir de su legitimación activa.

En materia migratoria es fundamentalmente el ejercicio de la primera competencia el que ha incidido en los procedimientos de

1 A/RES/67/1. Link: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/478/69/PDF/N1247869.pdf?OpenElement>

2 Cfr. párr. 14 y 15.

regularización migratoria. Esto se debe, en particular, a las limitaciones que la Justicia ha resuelto en torno a la competencia de este órgano para instar acciones judiciales en el ámbito nacional. Así, cabe tener presente que en la causa caratulada “Centro de Estudios Legales y Sociales y otros c/ EN-DNM s/ amparo Ley 16.986” (exp. 3061/17) el juez de primera instancia en lo contencioso administrativo federal hizo lugar a la legitimación de la Defensoría al señalar que:

(...) 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.

Sin embargo, la Cámara siguió el camino opuesto. En efecto, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal descartó la legitimación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires por aplicación de la doctrina del voto de mayoría del precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Sec. De Comunicaciones (resol 2926/99) s/amparo ley 16.986”, del 31 de octubre de 2006.

De este modo, más allá de que la ley N° 3 faculta a la Defensoría a instar acciones judiciales en todos los fueros, inclusive el federal<sup>3</sup>, la doctrina imperante ha recortado esta facultad al entender que:

“(…) como regla y de conformidad con lo resuelto en Fallos 329:4542, los órganos locales carecen de atribuciones para cuestionar los actos emanados de las autoridades federales, excepto en la medida en que sus respectivas constituciones provinciales les atribuyan expresamente esa facultad, o las leyes nacionales se las reconozcan” (considerando II, causa 3061/2017).

De allí la importancia que reviste el ejercicio de la competencia preventiva de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en materia migratoria, considerando que la política migratoria argentina es aplicada por una autoridad federal, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), conforme lo pautado en la ley 25.871 (art. 107).

Así, el ejercicio de la competencia preventiva en temas migratorios se materializa en la posibilidad de incidir en el procedimiento administrativo ante la Dirección Nacional de Migraciones con carácter previo al dictado de una orden de expulsión. Ello así, atento a que cuando se dicta una orden de expulsión se activan los mecanismos que la ley 25.871 y su decreto reglamentario 616/10 establecen en el art. 86 que señala:

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. Las reglamentaciones a la presente, que en su caso se dicten, deberán resguardar el ejercicio del Derecho Constitucional de defensa (Ley 25.871).

<sup>3</sup> Cfr. art. 13 inc. h.



La DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES, ante el planteo que efectúe un extranjero, dará inmediata intervención al MINISTERIO PUBLICO DE LA DEFENSA, disponiendo la suspensión de cualquier trámite y de los plazos en curso en las actuaciones administrativas, hasta que el referido Ministerio tome intervención o el interesado reciba la asistencia jurídica necesaria para la salvaguarda de sus intereses (Decreto 616/10).

En este marco, la normativa nacional se complementa con las competencias que la constitución de la Ciudad le otorga a la Defensoría para proteger los derechos humanos frente a los actos, hechos u omisiones de la administración y que la ley N° 3 reglamenta en sus artículos 2, 13, 32 y 36<sup>4</sup>. A partir de

4 Los artículos 2, 13, 32 y 36 de la Ley 3 establecen en sus partes pertinentes:

Artículo 2°.- Es misión de la Defensoría la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad y las leyes, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración (...).

Artículo 13.- Para el cumplimiento de sus funciones el Defensor o Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires tendrá las siguientes atribuciones: (...) 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... d. Solicitar la comparencia personal de los presuntos responsables, testigos, denunciadores 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 (...) h. Promover acciones administrativas y judiciales en todos los fueros, inclusive el Federal (...) j. Proponer la modificación o sustitución de normas y criterios administrativos... n. Dictar el Reglamento Interno, nombrar y remover

las facultades que la ley le otorga, la Defensoría ha suscrito convenios de colaboración con la Dirección Nacional de Migraciones, con el compromiso de establecer planes de trabajo, cooperación mutua, pronta y eficaz en aquellas circunstancias que se originen en temáticas de interés de ambas<sup>5</sup>; y con el Ministerio Público de la Defensa de la Nación (en particular, con su Comisión del Migrante). En concreto, éste último convenio fue firmado con el objeto de canalizar de forma más eficiente las demandas y fortalecer los vínculos interinstitucionales generados, a fin de promover el proceso de regularización migratoria de las personas<sup>6</sup>. Así, mientras la Co-

a sus empleados y proyectar y ejecutar su presupuesto. ñ. Determinar la estructura orgánico-funcional (...) o. Realizar toda otra acción conducente al mejor ejercicio de sus funciones (...).

Artículo 32.- Todos los organismos, los entes y sus agentes contemplados en el artículo 2, y los particulares, están obligados a prestar colaboración, con carácter preferente, a la Defensoría del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones. En ningún caso puede impedirse u obstaculizarse la presentación de una queja o el desarrollo de una investigación.

Artículo 36.- Con motivo de sus investigaciones, el Defensor o Defensora del Pueblo puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes de los funcionarios, y propuestas para la adopción de nuevas medidas. Las recomendaciones no son vinculantes, pero si dentro del plazo fijado la autoridad administrativa afectada no produce una medida adecuada, o no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor o Defensora del Pueblo puede poner en conocimiento del ministro o secretario del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas. Si tampoco así obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial a la Legislatura, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud.

5 Convenio Marco de Colaboración entre la Dirección Nacional de Migraciones y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011.

6 Convenio Específico I entre el Ministerio Público de la Defensa de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la

misión del Migrante de la Defensoría General de la Nación interviene en los procedimientos administrativos y judiciales de expulsión de extranjeros, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires interviene promoviendo, defendiendo y difundiendo los derechos de las personas migrantes frente a aquellos obstáculos evidenciados en los procesos de regularización migratoria. Esto es, durante la sustanciación de esos procedimientos<sup>7</sup>.

De este modo, las intervenciones de los organismos se complementan favoreciendo el cumplimiento de la normativa migratoria en lo que respecta a la promoción de medidas tendientes a regularizar la situación de las personas migrantes. En este punto, cabe tener presente que el art. 17 del decreto N° 616/10 faculta a la Dirección Nacional de Migraciones a firmar convenios con organismos públicos y recurrir a su colaboración, facultad de la que ha hecho uso y ha derivado en la red de articulación interinstitucional detallada anteriormente.

Se deriva de lo expuesto que, más allá de lo expresamente pautado en el art. 86 de la ley N° 25.871 en cuanto al acceso al derecho a un recurso efectivo en materia de expulsiones, la figura del defensor o defensora del pueblo permite acompañar en el proceso administrativo de regularización migratoria a las personas que quieren residir en el país. Ello

así, en tanto las cuestiones jurídicas que dicho procedimiento exige sortear requieren de aptitudes técnicas que pueden hallarse entre las competencias de la Defensoría del Pueblo.

### **III. Procedimiento administrativo migratorio. Incidencia y colaboración de la Defensoría del Pueblo para el acceso a la regularidad migratoria**

Previamente se han definido las competencias de la Defensoría dentro de la red de articulación interinstitucional. En el presente apartado se detallarán algunas de las cuestiones de procedimiento administrativo migratorio que hacen a la necesidad de acompañamiento de los trámites iniciados. Esto, detallando los mecanismos de abordaje institucional en tanto organismo de protección de derechos, mediante la elaboración de oficios, resoluciones, informes interdisciplinarios e informes sociales, presentaciones en el ámbito internacional, informes de incidencia, litigio, entre otros.

Como punto de partida, cabe señalar que el procedimiento administrativo migratorio se inicia a partir de la solicitud que formula el interesado ante la Dirección Nacional de Migraciones, a distancia, a través del sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros (Ra.D.Ex.), con la indicación de un correo electrónico al cual se le notificará el progreso del trámite. El inicio de la solicitud requiere de un previo encuadre de situación según el criterio al cual la persona vaya a aplicar. Así, la ley N° 25.871 establece en sus artículos 20, 22 y 23 las categorías y plazos de admisión según se trate de: residentes transitorios, temporarios, permanentes y precarios; éste último requiere que el encuadre se realice durante la sustanciación de las solicitudes de residencia iniciadas.

Las particularidades que reviste el procedimiento administrativo se observan desde que se define el *encuadre migratorio* hasta que se

---

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013.

7 Se destaca que la disposición de la Defensoría del Pueblo N° 71/12 creó el Programa de Atención a Migrantes y Políticas Migratorias que posteriormente fue reemplazado por la Subdirección de Migrantes mediante disposición N° 40/14. Ambas señalan entre sus objetivos generales: “promover, defender y difundir los derechos de los migrantes, en particular, en lo que respecta al proceso de regularización migratoria”. Para ello, se detallan entre las funciones: “intervenir frente a aquellos obstáculos evidenciados en los procesos de regularización migratoria en miras a garantizar el derecho a residir en forma regular desarrollando las medidas operativas necesarias a tal fin”.

inicia el proceso y se sustancia ante la autoridad. Por un lado, la definición de la categoría y subcategoría que la persona aplicará requiere conocer la situación del interesado y, a su vez, las posibilidades normativas para su encuadre en tanto se establecen, dentro del art. 22 del decreto N° 616/10, cuatro alternativas para acceder a una residencia permanente; y, dentro del art. 23, catorce subcategorías de radicación. Una vez concluido el trámite a través de la plataforma Ra.D.Ex, la DNM envía por correo electrónico la cita presencial, en cuyo marco el interesado presentará la documentación original y le será tomada la biometría. El acceso a la información con carácter previo a esa etapa presencial es esencial, ya que si hubo errores en la carga de la solicitud, su subsanación posterior se torna muy compleja y puede dar lugar al rechazo de la solicitud con la consiguiente conminación a iniciar un nuevo expediente demorando e incluso volviendo más costoso en términos económicos el acceso al procedimiento. Téngase presente que en los grupos especialmente vulnerables la posibilidad de una entrevista individual y de un acompañamiento personalizado significa no solo la promoción del correcto encuadre migratorio para el inicio del Ra.D.EX sino también la posibilidad de entender el procedimiento al que se está sometiendo el interesado. Esto es: poder preguntar, repreguntar, tener un organismo de referencia de fácil acceso, cara a cara. Para poder acceder a información adecuada es importante primero sentir la libertad, en un espacio de respeto, de poder expresar las dudas, los miedos y de consultar todas las veces que se necesite.

Una vez definido el encuadre migratorio, las dificultades pueden estar dadas en relación al cumplimiento de todos los requisitos que la normativa migratoria exige para el inicio del procedimiento.

Uno de los recaudos legales para el acceso a la residencia es el de la acreditación del ingreso regular al territorio nacional con la tar-

jeta de entrada o pasaporte intervenido por autoridad migratoria o bien el registro en el sistema informático de tránsitos de la DNM<sup>8</sup>.

En estos casos, la propia ley N° 25.871 habilita en su artículo 29 in fine, la posibilidad de "(...) admitir, excepcionalmente, por razones humanitarias o de reunificación familiar" a quienes tuvieren un impedimento como el regulado en el artículo 29 inc. i; esto es, a quienes ingresaron eludiendo el control migratorio o por lugar u horario no habilitado al efecto. Esta posibilidad debe ser planteada y argumentada en el marco del expediente migratorio de modo de activar el mecanismo de admisión excepcional.

Así, cuando se presenta ante la Defensoría uno de estos casos, se realizan entrevistas que permiten ahondar en la situación a fin de evaluar las posibilidades de plantear la excepción a la falta de ingreso al país por razones humanitarias o de reunificación familiar. Y, conforme a ello, el organismo puede iniciar y acompañar la solicitud mediante informes sociales y/o interdisciplinarios, oficios administrativos y gestiones que habiliten y promuevan el otorgamiento de la residencia petitionada por la vía de excepción, en los términos del art. 29 in fine. Por el contrario, sin un acompañamiento y exposición del caso, la situación puede derivar en una conminación a hacer abandono del país o en una orden de expulsión<sup>9</sup>.

8 Véanse las disposiciones 1105/2011 y 1637/2022 de la Dirección Nacional de Migraciones.

9 La Disposición N° 1637/2022 de "Requisitos para solicitudes de residencia de migrantes nacionales de Estados Parte y asociados al Mercosur" que dejó sin efecto la disposición N° 1488/2010 (Instructivo de Trámites Mercosur), establece en su Anexo I como requisito para la obtención de la residencia: "Acreditar ingreso regular al Territorio Nacional" (art. 4). En sentido concordante, la Disposición N° 1105/2011 (Instructivo de Trámites No Mercosur), establece en su Anexo, punto 4, que: "En caso de que un extranjero se presentase a iniciar su

La temática del ingreso al país ha sido planteada también a través de resoluciones de la Defensoría que exponen de modo colectivo cómo la situación afecta a la población migrante (resoluciones N° 3075/2011, 825/2013 y 1759/2022). En especial, esta vía es utilizada cuando persiste la problemática más allá de los abordajes individuales y se orienta a proponer alternativas que permitan encauzar las situaciones, a partir del análisis pormenorizado de la política pública aplicada en los casos concretos. En efecto, en el marco de la resolución N° 825/2013 se recomendó

(...) la evaluación por parte de la DNM de alternativas a favor de los extranjeros que faciliten el cumplimiento del requisito: declaración jurada de ingreso (así ha ocurrido durante la vigencia del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria "Patria Grande"), presentación de documentación pública que dé cuenta del tiempo de residencia en el país, etc.

A su vez, en la resolución N° 1759/2022 se exhortó a la Dirección Nacional de Migraciones a

(...) reforzar el cumplimiento de las obligaciones que emergen del art. 9° de la Ley Nacional N° 25.871 -y modificatorias-, en cuanto a la difusión de la información sobre las consecuencias que puede conllevar la falta de registro del ingreso al país, entre ellas, la suspensión de una prestación social.

---

solicitud de residencia sin legal ingreso al país, deberá darse intervención al Departamento de Gestión Administrativa, dependiente de la Dirección De Control De Permanencia, en Sede Central, para que resuelvan la situación del extranjero en la esfera de su competencia. En las Delegaciones de la DNM, se deberá proceder conforme se establece en el Manual de Control de Permanencia."

Cabe destacar que si bien las resoluciones no tienen efecto vinculante, si dentro del plazo fijado la autoridad administrativa afectada no produce una medida adecuada, o no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor o Defensora del Pueblo puede poner en conocimiento del ministro o secretario del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas<sup>10</sup>. De este modo, las resoluciones emitidas por la Defensoría del Pueblo sirven de antecedentes en instancia administrativa para planteos que puedan formularse en otra órbita -judicial y/o internacional-. En esta tesitura, la Defensoría ha presentado un Informe Alternativo ante el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, 2° ciclo (2017), exponiendo, entre otros aspectos, su intervención en lo que respecta al pedido de dispensas por reunificación familiar o razones humanitarias y expresando la importancia de que la autoridad migratoria realice un abordaje integral en aquellas situaciones que comprometan derechos fundamentales, en especial cuando involucre derechos de los niños, niñas y adolescentes en contexto de migración<sup>11</sup>.

La falta de ingreso al país como impedimento y su posibilidad de dispensa también ha sido abordada por la Defensoría en el marco de la acción judicial entablada contra el decreto de necesidad y urgencia. N° 70/2017 (expediente judicial N° 3061/2017).

Otro aspecto ligado al procedimiento de regularización migratoria es el relativo a la acreditación de los antecedentes penales y las dificultades de avanzar en el trámite cuando

---

10 Cfr. art. 32 de la ley N° 3 de la CABA.

11 Véase: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/ARG/INT\\_CMW\\_IFN\\_ARG\\_29053\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/ARG/INT_CMW_IFN_ARG_29053_S.pdf) [consulta efectuada el 09/08/2022].

la persona tiene antecedentes, impedimento regulado en el art. 29 inc. c de la ley N° 25.871. En estos casos, resulta esencial el asesoramiento que se le puede brindar al interesado y la información sobre el encuadre de su situación en los parámetros previstos por el precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Apaza León, Pedro Roberto c/ EN - DNM disp. 2560/11 (exp. 39.845/09) s/ recurso directo para juzgados” (fallos 341:500)<sup>12</sup>, o bien, en la posibilidad de excepción regulada en el art. 29 in fine de la ley N° 25.871. En ambos casos, la intervención mediante oficios, notas e informes sociales, y las gestiones que puedan establecerse desde la Defensoría sirven de cauce para favorecer una respuesta que promueva la petición. Cabe destacar que la ausencia de presentaciones concretas que aborden la situación de la persona con antecedentes deriva en la aplicación del impedimento del art. 29 inc. c mencionado, con la consecuente orden de expulsión del país.

Sobre esta cuestión, además de la instancia individual, la Defensoría se ha expedido en el marco del Informe Alternativo ante el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, 2° ciclo (2017) que, más allá de analizar la

situación a la luz del derogado DNU 70/2017, desarrolló su intervención en el contexto de la dispensa regulada en el art. 29 in fine de la Ley N° 25.871. En concreto, expuso que:

(...) [e]n lo que respecta al otorgamiento de dispensas por reunificación familiar o razones humanitarias, cabe consignar que esta Defensoría (...) ha requerido la aplicación de la vía excepcional en relación a personas con antecedentes penales que tienen a su familia en Argentina. En tal sentido, preocupa a esta Defensoría, por un lado, cómo se ha conceptualizado la reunificación familiar. Al respecto, el DNU (70/2017) dispone que cuando se invoque el derecho de reunificación familiar “deberá acreditarse la convivencia del grupo familiar”, a cuyo fin “no se considerará al extranjero de quien se comprobare se hubiera desinteresado afectiva o económicamente de la persona cuyo vínculo familiar invoque” (art. 29 in fine). En rigor, no siempre existe convivencia entre padres e hijos sobre todo si los padres se encuentran separados o divorciados, lo que no es sinónimo de inexistencia de vínculo familiar. En sentido concordante, la norma no explicita la forma de comprobar el interés afectivo o económico, conceptos de amplia subjetividad, cuya aplicación será arbitrio de la DNM. Por otro lado, preocupa también que se haya privado al Juez de la posibilidad de evaluar estas situaciones en tanto es una facultad exclusiva de la DNM el otorgamiento de la dispensa. En especial, porque no siempre es evaluado de forma acabada el pedido de excepción 20, sobre todo, en los casos de personas con antecedentes penales, donde hay una aplicación casi automática del impedimento más allá de que se trate de una persona condenada por un delito menor, sostén de familia y con hijos argentinos.

12 La Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso allí que: “(...) la interpretación plausible del inciso c del artículo 29 de la ley 25.871 es que tanto la “condena” como los “antecedentes”, para poder justificar la prohibición de entrada o la expulsión de un migrante, deben relacionarse con alguna de las cinco categorías de delitos que se mencionan en el inciso -tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas-, o bien con cualquier otro delito que para la legislación argentina merezca pena privativa de libertad de tres años o más. De acuerdo con este inciso quien en el país o en el exterior haya sufrido condena penal -o tuviera antecedentes- por alguno de los delitos mencionados, o por delitos cuya pena mínima en la legislación argentina esté prevista en tres o más años de prisión, encuadraría en la causal impediente reglada en la norma” (fallos 341: 500 considerando 6).

Finalmente, otro punto a considerar en la sustanciación del procedimiento de regularización migratoria es el relativo a los tiempos de tramitación de los actuados. Si bien la normativa habilita el otorgamiento de una residencia precaria hasta por 180 días corridos, es cierto que al tratarse de un plazo renovable hasta la resolución de la admisión solicitada<sup>13</sup> puede extenderse mucho más y redundar en una demora que impacte negativamente en el desarrollo cotidiano del interesado. En casos así, la posibilidad de instar una respuesta a través de la presentación de solicitudes de pronto despacho o pedidos de información tendientes a conocer los motivos que obstan a la resolución del caso otorgan un marco de certeza a la persona que requiere del acceso a su residencia y desconoce por qué no le es otorgada. Una vez más, cuando las demoras se plantean de modo sostenido en el tiempo han dado lugar a resoluciones administrativas colectivas (N° 585/2011 y 825/2013), en las que, por ejemplo, se ha concluido que:

(...) la demora en la resolución de este tipo de casos (solicitud de residencia migratoria y obtención de D.N.I.) produce una seria afectación en la situación jurídica de la persona migrante que desea residir de modo regular. De este modo, esta Defensoría del Pueblo considera que, lejos de haberse respetado el derecho a un procedimiento que permita una resolución en un plazo breve, la complejidad de los casos expuestos (la que puede calificarse como baja por reunirse en todos los casos los requisitos exigidos por la normativa migratoria para la aprobación del trámite) no amerita la demora de la administración, que esta Defensoría considera excesiva.<sup>14</sup>

13 Cfr. art. 20 de la ley N° 25.871,

14 Resolución N° 825/2013.

Es dable mencionar que existen otros procedimientos administrativos migratorios (además del de radicación) que, por la complejidad que reviste su sustanciación, exigen el apoyo de instituciones como la Defensoría del Pueblo. En efecto, las solicitudes de certificaciones migratorias que las personas generan para el acceso a prestaciones sociales (pensiones, jubilaciones, asignaciones familiares, etc.), se gestionan a través de la plataforma de tramitación a distancia (TAD). Esta plataforma requiere del manejo y conocimiento de herramientas informáticas, que la población en situación de vulnerabilidad socio económico, incluido la población migrante de la tercera edad, y niños, niñas y adolescentes, muchas veces carece. De allí la importancia que reviste el acompañamiento que brinda la Defensoría a través de gestiones directas que favorecen el acceso al derecho cuya tutela se persigue.

En este contexto, y de acuerdo al desarrollo efectuado, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires posee distintas herramientas<sup>15</sup> que le permiten a la población migrante que solicita su intervención

15 Se desatacan: oficios, resoluciones, informes interdisciplinarios e informes sociales, presentaciones en el ámbito internacional, litigio. También la publicación de informes de incidencia como: “Rechazos en frontera, la aplicación de la categoría pseudo turista en ciudadanos de países del MERCOSUR” (disponible en: <https://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2016/12/Rechazos-en-frontera-Informe-octubre-2016-FINAL1.pdf>); “El acceso a una residencia regular en Argentina por el Criterio Razones Humanitarias. El caso de Haití. Aportes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (disponible en: <https://defensoria-desarrollo.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2019/05/informe-diagnostico.pdf>); y “Comunidad senegalesa en Buenos Aires. Diagnóstico para una política pública integral. El trabajo de la Defensoría del Pueblo de la Caba 2018-2020” (disponible en <https://defensoria.org.ar/noticias/nuevo-informe-sobre-la-poblacion-senegalesa-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>), entre otros.

contar con un apoyo integral en pos de acceder a sus derechos. Así, como actora de la política migratoria en la ciudad, las acciones principalmente no jurisdiccionales que instaura se orientan a fortalecer la capacidad de respuesta del propio Estado respecto de la defensa y protección de los derechos de la población migrante y contribuir, así, a una mejora en su calidad de vida.

#### IV. Palabras finales

En el escenario de la política migratoria argentina, la Defensoría del Pueblo teje un puente entre la población migrante en situación de vulnerabilidad que requiere de su servicio y las instituciones que ejecutan la política migratoria. En especial, en virtud de la informalidad del procedimiento que la caracteriza, que favorece la posibilidad de instaurar un reclamo sin el patrocinio de un abogado y tomar contacto con el área especializada de atención a migrantes, que realizará las acciones conducentes a garantizar el derecho afectado.

El ejercicio de la competencia preventiva se materializa así en las gestiones, asesoramiento, envío de oficios administrativos, realización de informes sociales e interdisciplinarios, informes de incidencia, resoluciones e informes técnicos, a fin de acompañar el procedimiento administrativo migratorio y promover el acceso a la residencia y DNI de las personas migrantes. Todo ello requiere de una escucha activa y sensible, que permite poner en práctica el derecho al acceso a la justicia en su faz administrativa y preventiva.

Como corolario de lo expuesto, el acceso a la justicia de la población migrante desde una perspectiva no jurisdiccional se promueve a partir de las acciones de este organismo de la Ciudad de Buenos Aires que interviene en una temática de índole nacional -la política migratoria- en tanto en su trayectoria de trabajo se ha posicionado como un actor local en materia

de protección de los derechos de las personas migrantes. Se trata, así, de acceder a la justicia desde un ámbito práctico, garantizando el acceso a instituciones administrativas como la Defensoría del Pueblo, que acompañen a la persona en los procedimientos administrativos migratorios y, con ello, promuevan el pleno ejercicio de su derecho a migrar.

#### Bibliografía

Birgin, Haydée; Natalia Gherardi, coords. 2011. Introducción. En: *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*. Colec. "género, derecho y justicia", 6: ix- xxix. Consultado: 09 de agosto de 2022. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>

Carril, Camila. 2018. "Política migratoria argentina. El rol de las Defensorías del Pueblo como instituciones de garantía de derechos humanos". *Revista Derechos en Acción*, 8: 195-233. Consultado: 27 de octubre de 2022: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/6043/4882>

Darcy, Norberto Carlos. 2021. "La Defensoría del Pueblo de la Ciudad: orígenes y evolución de una institución de garantía". Colaboración presentada para el proyecto "Protección de los derechos humanos: historia y actualidad. Diálogo entre Italia y Argentina", organizado conjuntamente por el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Universidad de Turín, 23 de junio de 2021. Consultado: 09 de agosto 2022. [https://www.cjf.gov.ar/src/img\\_up/23062021.0.pdf](https://www.cjf.gov.ar/src/img_up/23062021.0.pdf)

Ferreya, Raúl Gustavo. 1997. *La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (estudio de la Ley Fundamental porteña)*, Buenos Aires: Depalma.

CAMILA CARRIL

Pierini, Alicia. 2015. “Defensor del pueblo y la reforma constitucional de 1994”. *Pensar en Derecho*, 5 (245), 79-89. Consultado: 09 de agosto 2022. [http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en\\_derecho/revistas/5/defensor-del-pueblo-y-la-reforma-constitucional-de-1994.pdf](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en_derecho/revistas/5/defensor-del-pueblo-y-la-reforma-constitucional-de-1994.pdf)

Rodriguez Rescia, Víctor, consultor. 2011. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Módulo de acceso a la justicia y derechos humanos en Argentina. San José de Costa Rica: IIDH. Consultado: 09 de agosto de 2022. <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1452/modulo-de-acceso-a-la-justicia-y-ddhh-argentina.pdf>