

**INFORME DE LA PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN
PARA GLOBAL DETENTION PROJECT
JUNIO 2020**

En primer lugar es preciso destacar que la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) es un organismo la protección y promoción de los derechos humanos de los internos comprendidos en el Sistema Penitenciario Federal, de todas las personas privadas de su libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal, comprendidos comisarías, alcaidías y cualquier tipo de locales en donde se encuentren personas privadas de libertad y de los procesados y condenados por la justicia nacional que se encuentren internados en establecimientos provinciales (art. 1 Ley 25.875). Misión que se ha visto ampliada y fortalecida luego de la sanción de la Ley 26.827, que designa a la PPN como mecanismo de prevención de la tortura en *“todos los lugares de detención dependientes de autoridad nacional y federal”* (art. 32).

La PPN es un organismo de control, con alcance en todo el territorio nacional y cuenta con una importante trayectoria en el monitoreo de las cárceles federales, a la que se ha agregado en el último lustro el monitoreo de comisarías policiales, de lugares de detención migratoria y de institutos de menores, entre otros. Además de la facultad de realizar visitas periódicas a todos los establecimientos de detención y de mantener entrevistas confidenciales con las personas detenidas, la PPN en el marco de sus investigaciones, tiene competencia para efectuar recomendaciones, solicitar informes y documentación, formular denuncia penal, querella u otras presentaciones judiciales pertinentes, entre otras atribuciones. En este sentido, desde el año 2006 hasta la actualidad ha emitido alrededor de 300 recomendaciones en las que se señalan vulneraciones de derechos de las personas detenidas y se recomienda la adopción de medidas concretas para evitar su reiteración en el futuro y actualmente se desempeña como querellante en 37 casos judiciales. Incluyendo –además de las de la tortura- a las investigaciones por fallecimientos, en total son 79 los agentes del Servicio Penitenciario Federal (SPF) que se encuentran procesados en el marco de las querellas, y otros 33 agentes han sido condenados. Sumando procesados y condenados, son 205 los que han sido formalmente imputados en las causas.

A partir de la ampliación de las facultades como parte integrante del MPT la detención migratoria forma parte de la agenda de trabajo del Área extranjeros en prisión y argentinos privados de libertad en el exterior, como un eje fundamental en el marco de la protección de los derechos humanos de las personas extranjeras en nuestro país.



A partir de este abordaje, la PPN ha sostenido que la ausencia de información pública en el ejercicio de la política migratoria, en particular en el marco de las acciones de detención migratoria - o retención- y expulsiones de personas extranjeras interfiere negativamente en la promoción y protección de derechos fundamentales. Esta problemática y a la vez gran deuda desde la recuperación de la democracia en nuestro país, ha sido reclamada por la PPN en el ámbito nacional a través de la Recomendación N° 847/PPN/16¹ del año 2016, sobre acceso a la información relativa a las personas extranjeras retenidas en el marco de la aplicación de la Ley N° 25.871. A partir de la misma se recomendó a la Dirección Nacional de Migraciones que arbitre los medios necesarios a fin de informar inmediatamente a la autoridad judicial correspondiente, a la Defensoría General de la Nación y a esta Procuración Penitenciaria de la Nación cuando se proceda a la retención de una persona extranjera en el marco de la aplicación de la Ley N° 25.871. Así también se recomendó se brinde acceso a esta PPN a los expedientes administrativos que se sustancian con miras a la expulsión de las personas extranjeras y se genere una base de datos actualizada en materia de retenciones de escrutinio público. Por último se recomendó a las policías migratorias auxiliares –Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Gendarmería Nacional- sobre la necesidad de corroborar previo a la recepción de estas personas extranjeras en calidad de retenidas, la existencia de una orden judicial que ordene tal retención. Si bien algunas fuerzas de seguridad recepcionaron favorablemente la recomendación realizada, y en algunos casos se recibe información sobre retenciones, la DNM permanece sin producir información ni publicarla. También la ausencia de datos públicos fue expuesta por la PPN en el *amicus curiae* presentado por este organismo en el marco del amparo colectivo presentado por organizaciones de la sociedad civil, requiriendo la declaración de inconstitucionalidad del DNU 70/2017².

Por su parte, en el ámbito internacional³ cabe destacar la presentación efectuada en el año 2017 ante el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas – CAT y ante el Comité Internacional de Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias –CMW por sus siglas en inglés- fundamentalmente durante el transcurso del año 2018.

Asimismo, es preciso resaltar que la información pública sobre detención migratoria, se ve agravada por la modalidad de ejecución de la detención prevista en la Ley Nacional de Migraciones. Esto es, la posibilidad de que la detención pueda tener lugar en cualquier dependencia de las fuerzas de seguridad que operan como

¹ Para mayor información ver Informe Anual 2016 PPN, pág. 473.

² Para mayor información ver Informe Anual 2017 PPN págs. 578 a 593 e Informe Anual 2018 PPN pág. 369.

³ Para mayor información ver Informe Anual 2017 PPN págs. 613 a 615 e Informe Anual 2018 PPN pág. 376.



policía migratoria auxiliar –artículo 72-. Sobre este punto es preciso destacar que en Argentina no existen los CIE's, por consiguiente, las retenciones son ejecutadas en dependencias de la Policía Federal Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional Argentina disponen a lo largo y ancho del territorio nacional. Esto implica una multiplicidad de lugares empleados para la ejecución de la privación de libertad, siendo que en muchos casos tales espacios no fueron diseñados para el alojamiento prolongado de personas.

A pesar de este hermetismo en la gestión de la política migratoria, y de la ausencia de datos públicos sobre cómo, dónde, cuándo y respecto de quienes se ejecuta la retención, desde el año 2018 la PPN lleva a cabo un registro de casos en que las fuerzas de seguridad se desempeñan como auxiliares migratorios. El registro se nutre de la información que releva la PPN a través de visitas a dependencias que han sido identificadas por el organismo como las principalmente utilizadas para las retenciones y consultas telefónicas, asimismo por otros casos que son informados por algunas fuerzas de seguridad, como la Policía Federal Argentina. En razón de ello es necesario aclarar que la información aquí expuesta no pretende ser representativa del total de detenciones migratorias ocurridas en el país, sino que constituye un análisis de aquellas que han llegado a conocimiento de la PPN. Asimismo que la intervención de la PPN se encuentra supeditada al momento de recibir la información de los casos, siendo que la mayoría de ellos son informados una vez que la persona ha sido expulsada.

En la base de datos de detención migratoria se han registrado un total de 114 casos de actuación de las fuerzas de seguridad como policías migratorias auxiliares durante los años 2018 -99 casos- y 2019 -15 casos-. Esta base de datos no solo registra los casos de retenciones sino también de otras actuaciones de la policía migratoria auxiliar informadas a la PPN

El 68% de los casos informados involucraron a ciudadanos chinos (43%) y senegaleses (25%). El resto de los casos corresponde a ciudadanos provenientes de países de Latinoamérica.

Casi el 50% de las intervenciones fueron realizadas por la Policía Federal Argentina, el 38% por Gendarmería Nacional y el resto por Prefectura Naval y la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. Más de la mitad de los casos - 60- acaecieron en la ciudad de Buenos Aires, en menor medida en Misiones -33 casos-, en Neuquén 6 casos, en Salta 4 casos, en Entre Ríos y Buenos Aires 3 casos en cada una, en San Juan 2 casos y 1 en Corrientes.

De las 114 actuaciones de las fuerzas de seguridad reportadas a la PPN, en 69 casos se informó que se llevó a cabo una retención migratoria, en 9 se informó que no y en 36 casos no se remitió esa información. En su mayoría las personas retenidas permanecieron alojadas en dependencias de la Policía Federal Argentina



de la Ciudad de Buenos Aires. El tiempo de duración de las retenciones fue informado en menos de la mitad de los casos, los que fluctuaron de 2 a 14 días y en 6 casos se prolongó por más de 15 días.

Por último, se desprende que en gran medida se trató de personas extranjeras de entre 25 y 44 años.

En particular con relación a los 15 casos registrados durante el año 2019, 14 fueron intervenciones realizadas por la Policía Federal Argentina en la ciudad de Buenos Aires (del otro caso no se precisó dicha información). En 11 casos se trató de ciudadanos chinos y los restantes 4 casos comprendieron ciudadanos de Uruguay, República Dominicana, Senegal y Dominica. Según la información brindada, en 14 casos se llevó a cabo una retención en dependencias de la misma fuerza de seguridad mencionada previamente.

Un dato interesante se vincula con que los 14 casos de retención culminaron con la expulsión al país de origen y se trataba de retenciones previamente dictadas con órdenes de expulsión firmes. Sin embargo, resulta preocupante que en el 40% de los casos la persona retenida manifestó que se encontraba viviendo en el país, desarrollando un plan de vida junto a su familia.

En relación puntual con el posible impacto de la pandemia por el nuevo COVID-19 en los procesos de detención migratoria no es posible realizar afirmaciones concluyentes. Tal como se refirió al comienzo, no se cuenta con información pública y desde el mes de marzo no se ha informado ningún caso en particular ni se han realizado visitas de monitoreo.

No obstante ello, se destaca que de las consultas telefónicas a las dos dependencias del Área Metropolitana de Buenos Aires⁴ que este organismo ha identificado como de habitual recepción de personas extranjeras retenidas han informado que no han tenido personas extranjeras en detención migratoria desde la disposición del aislamiento social, preventivo y obligatorio (Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020). Ello no implica que en otros espacios pueda haber personas extranjeras retenidas.

1) ¿Ha sido establecida una moratoria en relación con las nuevas órdenes de detención migratoria debido a la pandemia de Covid-19? Si no es así, ¿se está considerando establecerla?

Este organismo no dispone de este tipo de información.

⁴ Estas son; la Dirección de Investigaciones Penales Administrativas de la Prefectura Naval Argentina –PNA- y la Superintendencia de Investigaciones de la Policía Federal Argentina –Alcaidía Madariaga-.



2) ¿Han sido liberadas las personas detenidas por razones migratorias como consecuencia de la pandemia de Covid-19? SI / NO.

- Indique por favor toda medida adoptada sobre quien debe ser puesto en libertad.

Este organismo no dispone de este tipo de información.

3) Que otras medidas se están tomando en relación con los migrantes y / o solicitantes de asilo puestos en libertad para prevenir el contagio?

- Si se están empleando programas de “alternativas a la detención” (ATD) para liberar detenidos, indique en qué casos están siendo utilizados y si estos programas incluyen medidas para evitar la propagación de Covid-19.

Este organismo no dispone de este tipo de información.

4) ¿Están realizando tests de Covid-19 a los detenidos administrativos? SI / NO

- Describa por favor toda medida adoptada para proteger a los detenidos.

Este organismo no dispone de este tipo de información.

5) Han sido suspendidas las deportaciones / expulsiones debido a la pandemia de Covid-19? SI / NO

- A qué países se sigue deportando / expulsando personas?

El 12 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del nuevo Coronavirus (COVID-19) como pandemia, y en Argentina se declaró la emergencia pública en materia sanitaria mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020 por el plazo de un año. Con posterioridad en fecha 19 de marzo, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020 se dispuso el aislamiento social preventivo y obligatorio.

En virtud que la PPN tiene estatuido un sistema de consulta quincenal a la Dirección de Extranjeros Judicializados de la Dirección Nacional de Migraciones, oficina donde se tramitan las expulsiones de personas extranjeras con condena penal, y en razón de poder contar con información sobre el devenir de los procesos se realizó una consulta telefónica. A través de la misma se informó que por disposición de la Dirección, las expulsiones eran suspendidas temporalmente.



Asimismo, se informó sobre algunas operaciones de Aerolíneas Argentinas (aerolínea de bandera) programadas para los próximos días y se acordó que se remitiría a la PPN más información por correo electrónico.

Hasta el momento de redacción de este informe no se ha recibido información por parte de la DNM, y la información que se consigna a continuación fue obtenida a través de consultas con otros actores que participan en la ejecución de penas privativas de libertad y por búsqueda en internet.

Así pues, por Disposición 1717/2020 de la Dirección Nacional de Migraciones se ordenó “*Suspéndase los operativos de extrañamiento dispuestos por la justicia en el marco de lo normado por el artículo 64 de la Ley N° 25.871 por el término de TREINTA (30) días corridos a partir del día 17 de marzo de 2020*” –artículo 6-. Dicha suspensión fue prorrogada por la Disposición 1923/2020 –del 17 de abril- y por la Disposición 2205/2020 –del 14 de mayo-, ambas de la autoridad migratoria nacional.

Pese a esta restricción, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en la mesa de dialogos⁵ conformada en el Complejo Penitenciario Federal de CABA conformada como consecuencia de un reclamo colectivo realizado por los detenidos allí alojados, se comprometió a abordar algunos casos particulares a efectos de ejecutar las expulsiones. En este sentido, de acuerdo a la reducida información que se exhibe, alrededor de 6 ciudadanos bolivianos han sido expulsados a través de la frontera terrestre y se prevé la realización de algunas expulsiones más a dicho país. Por su parte, 3 ciudadanos españoles aguardan a ser expulsados a su país también. Según se pudo relevar, las gestiones de expulsión son realizadas desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación directamente con la embajada o consulado correspondiente. Esta es toda la información que esta PPN dispone.

Por ultimo se destaca que se intentó obtener más información sobre estos procedimientos, pero no se han respondido los requerimientos de este organismo.

6) En términos generales, han sido adoptadas nuevas políticas de inmigración y / o de asilo, así como controles fronterizos en respuesta a la crisis de Covid-19? SI / NO

- Por favor describa cualquier cambio.

El dictado de la emergencia sanitaria nacional ha implicado el dictado de diversas medidas que de alguna forma impactan directamente en la política migratoria nacional.

⁵ Para más información ver <https://www.ppn.gov.ar/institucional/noticias/2635-devoto-hubo-acuerdos-en-la-mesa-de-dialogo>



Además de lo mencionado en la pregunta respecto a las expulsiones en particular, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 274/2020 de fecha 16 de marzo se estableció en su artículo 1 la prohibición de ingreso al territorio nacional de personas extranjeras no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso. Inicialmente, dicha prohibición fue fijada por un plazo de 15 días, pudiendo establecerse su prorroga de ser necesario, y dejando en cabeza de la Dirección Nacional de Migraciones –DNM- la posibilidad de establecer excepciones con el fin de atender circunstancias de necesidad.

El mismo artículo 2 del Decreto exceptúa de la prohibición de ingreso a personal afectado, a las operaciones de comercio internacional de transporte de cargas de mercaderías, así como también a vuelos y traslados con fines sanitarios. Con posterioridad, DNM dictaría la Disposición 1709/2020 del 18 de marzo por la cual incluye en las excepciones a los extranjeros que ingresen al país con el único propósito de proseguir viaje a otro país.

Tal prohibición de ingreso al territorio implicó un cierre de fronteras, reforzado luego por la disposición del aislamiento social, preventivo y obligatorio mediante el DNU 297/2020 de fecha 19 de marzo. Este Decreto, en su artículo 1 estableció la prohibición de desplazamiento por rutas, vías y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus.

En fecha 27 de marzo, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 313/2020 se amplió lo dispuesto en el Decreto de Necesidad y Urgencia 274/2020, y se extendió la prohibición de ingreso al territorio nacional a las personas residentes en el país y a los argentinos y las argentinas con residencia en el exterior⁶.

La extensión de estas medidas de prohibición de ingreso, recién fueron atenuadas mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 331/2020 del 1 de abril y únicamente respecto de argentinos residentes en el exterior o extranjeros residentes en el país, continuando la prohibición para el resto de los casos. El artículo 1 da lugar al establecimiento de cronogramas a fin de posibilitar el ingreso paulatino al territorio nacional de las personas residentes en el país y de los argentinos y argentinas con residencia en el exterior. Para ello establece la necesidad de determinar corredores seguros aéreos, fluviales, marítimos y terrestres que reúnan las mejores condiciones sanitarias y de seguridad.

De acuerdo a la información relevada, la Dirección Nacional de Migraciones indica que los corredores seguros permitirían concretar un máximo de 500 ingresos por día en cada paso. El ingreso vía aérea sería por el Aeropuerto Internacional de

⁶ En complemento, se dispone mediante el artículo 4, la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de fijar planes de asistencia para los argentinos en el exterior. Ello se concretó mediante Resolución 62/2020 con la creación del “Programa de asistencia de argentinos en el exterior en el marco de la pandemia de coronavirus”.



Ezeiza para vuelos internacionales autorizados y por el Aeropuerto Palomar para vuelos sanitarios de la Fuerza Aérea Argentina. Respecto de los pasos terrestres se habilitaron los siguientes:

- Paso de los Libres/Uruguayana (República Federativa de Brasil)
- Gualeguaychu/Fray Bentos (República Oriental del Uruguay)
- Salvador Mazza/ Yacuiba (Estado Plurinacional de Bolivia)
- Cristo Redentor (República de Chile)
- Paso San Sebastián (República de Chile)

Asimismo, la prohibición de ingreso al territorio nacional – con las excepciones mencionadas- han sido prorrogadas por el DNU 493/2020 del 24 de mayo.

Todas estas medidas, que acompañan el aislamiento social preventivo y obligatorio dispuesto, no hacen más que dejar sentada la imposibilidad de circulación de personas por el territorio nacional y hacia el territorio nacional, salvo aquellas expresa y taxativamente exceptuadas.

Debe destacarse que de la normativa referida no surge expresamente una prohibición de egreso del territorio nacional de personas extranjeras. Sin embargo, existen limitaciones al tránsito aéreo, marítimo y terrestre dispuesto; y prohibición al tránsito de personas por rutas. Asimismo, no se encuentran habilitados a funcionar los medios de transporte por disposición del Ministerio de Transporte de la Nación mediante su Resolución N°64/2020 de fecha 18 de marzo; suspendiéndose totalmente los servicios de transporte automotor y ferroviario de pasajeros interurbano e internacionales –artículo 2- y los servicios de transporte aéreo de cabotaje comercial y de aviación general –artículo 3-. Esta medida fue prorrogada por la Resolución 73/2020 del Ministerio del 24 de marzo, la cual a su vez dispuso, la prórroga automática de dicha medida al producirse la continuidad del aislamiento social preventivo y obligatorio. En consonancia con ello, también debe mencionarse la Resolución 144/2020 de la Administración Nacional de Aviación Civil –ANAC-, de fecha 25 de abril, la cual en su artículo 1 establece que la reprogramación de operaciones regulares o la solicitud de autorizaciones para nuevas operaciones por parte de las líneas aéreas de transporte de pasajeros, recién se podrán retomar a partir del 1º de septiembre de 2020.

Por lo hasta aquí detallado, podría entender que el actual estado de excepción imperante no prevé egresos de personas del territorio nacional, afectando ello directamente los procesos de expulsión pendientes de ejecución respecto de personas extranjeras presas afectadas por el artículo 64 de la LNM.

Efectivamente, y en consonancia con todas las medidas previamente expuestas, la Dirección Nacional de Migraciones emitió la Disposición 1717/2020 a



partir de la cual ordenó; “*Suspéndase los operativos de extrañamiento dispuestos por la justicia en el marco de lo normado por el artículo 64 de la Ley N° 25.871 por el término de TREINTA (30) días corridos a partir del día 17 de marzo de 2020*” – artículo 6-. Tal suspensión fue prorrogada por la Disposición 1923/2020 –del 17 de abril- y por la Disposición 2205/2020 –del 14 de mayo-, ambas de la autoridad migratoria nacional.