

DIPUTADOS ARGENTINA

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

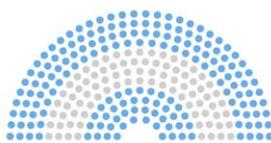
LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

RESUELVE

Expresar preocupación y rechazo a las modificaciones introducidas a la Ley 26.165 “*Ley general de reconocimiento y protección al refugiado*”, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N°942/2024, publicado en el Boletín Oficial el 22 de octubre de 2024.

A su vez, este cuerpo legislativo reafirma su compromiso con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, de los cuales nuestro país es parte, y con la plena vigencia de los principios, estándares y derechos reconocidos en la materia.

FIRMA: DIPUTADO ESTEBAN PAULÓN
ACOMPAÑA: DIPUTADA MÓNICA FEIN



DIPUTADOS ARGENTINA

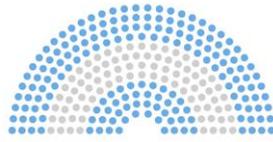
FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto tiene como antecedente el expediente 6479-D-2024, presentado en oportunidad en que el Poder Ejecutivo dictara el Decreto de Necesidad y Urgencia N°942/2024, modificatorio de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, Ley 26.125.

Ante la falta de tratamiento del tema por parte de las comisiones competentes y la consecuente pérdida de estado parlamentario del expediente de referencia -y habida cuenta de que tampoco se ha expedido con relación al DNU la Comisión Bicameral Permanente prevista en el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, pues no ha sido siquiera puesto en consideración-, volvemos a presentar esta iniciativa con el objeto de que esta Honorable Cámara emita un pronunciamiento expreso en rechazo al dictado de un decreto del Ejecutivo que aún sigue vigente y no resiste el mínimo análisis de legalidad a la luz de la normativa interna, de orden constitucional y convencional.

Tal como expresamos oportunamente, las modificaciones introducidas a la Ley 26.125 por el DNU 942/2024 resultan inconstitucionales por ir en contra de las leyes nacionales y tratados internacionales de derechos humanos a los cuales adhirió nuestro país. Además, las mismas son realizadas mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia, sin que se exprese en los fundamentos del mismo cuáles son los motivos que generan la necesidad y urgencia, requisitos fundamentales exigidos por nuestra Constitución Nacional para la validez del mismo.

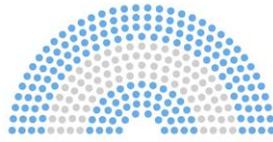


DIPUTADOS ARGENTINA

Nuestro país adhirió mediante la Ley 15.869 a la “Convención relativa al Estatuto de los Refugiados” suscrita en Ginebra el 28 de julio de 1951.

Mediante la Ley 26.125 del año 2006 se dictaron las disposiciones relativas al reconocimiento y protección al refugiado, estableciendo en su artículo 1ro que *“La protección de los refugiados se regirá por las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos aplicable en la República Argentina, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como por cualquier otro instrumento internacional sobre refugiados que se ratifique en lo sucesivo y por lo que dispone la presente ley”*. A través del artículo 2do de la misma se establece que: *“La protección de los refugiados en la República Argentina se realizará con arreglos a los principios de no devolución, incluyendo (...) trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio pro homine. Conforme al carácter declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de refugiado, tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento”*.

Finalmente, la Convención Americana de Derechos Humanos incorporada a nuestra Constitución Nacional mediante el artículo 75 inciso 22 y con jerarquía constitucional, establece en su artículo 22.7 que *“Toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”* y 22.8 *“En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”*.



DIPUTADOS ARGENTINA

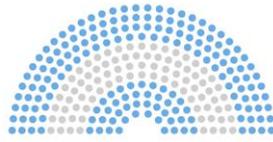
El Poder Ejecutivo mediante el DNU 942/2024 modificó varias disposiciones de la Ley 26.125 que entran en contradicción con las propias disposiciones del artículo 1 y 2 de la misma, y de las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto del Refugiado y de la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual tiene jerarquía superior a las leyes.

En efecto, utilizando argumentos poco claros y superficiales, el decreto modifica cuestiones vinculadas a la exclusión de la condición de refugiado (art 9), de la cesación de la condición de refugiado (art 11 y 12) y del procedimiento (artículo 50).

Así, en los considerandos se menciona, sin aportar datos o estadísticas exactas, que un número significativo de migrantes realiza solicitudes de refugio ante la CONARE por motivos que no guardan ninguna relación con la definición de refugiado contenida en la ley. Luego, arguye que por la lentitud del procedimiento administrativo y del proceso judicial, obstruye y dilata los trámites de aquellas personas que efectivamente requieren de la tutela y el reconocimiento del Estado Argentino. En la misma línea, en los considerandos se expone el aumento del porcentaje de las solicitudes en los últimos años, pero nada se dice sobre los números absolutos que ello implica.

Consideramos estas generalidades de una gravedad institucional, ya que aseverar tales cuestiones requerirían mínimamente que se aporten datos exactos, que permitan evaluar la mejor política pública a seguir. Además, el lento funcionamiento del Estado, requiere de la adopción de políticas que mejoren su eficacia y eficiencia, pero bajo ningún punto de vista ellas pueden implicar actos que lesionen o disminuyan la protección humanitaria a la cuál nuestro país adhiere a través de los tratados internacionales de Derechos Humanos.

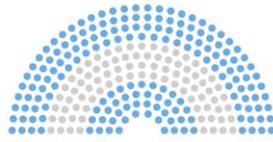
Con el argumento de la “excesiva duración de los plazos en los procedimientos administrativos y judiciales” se menoscaba el derecho a la tutela judicial efectiva. Por un lado,



DIPUTADOS ARGENTINA

se reducen drásticamente los plazos para recurrir aquellos casos en que se deniega, cesa o cancela el estatuto de Refugiado, otorgándole solamente un plazo de 5 días hábiles desde la notificación para la interposición de recurso judicial. En la misma línea, eliminan el recurso jerárquico que podía interponerse internamente en la administración pública ante el Ministerio del Interior, eliminando así una instancia recursiva, en clara contradicción con la propia ley en cuestión cuyo artículo 8 segundo párrafo establece que *“en cualquier caso, el refugiado tendrá derecho a presentar todo tipo de pruebas exculpatorias y recurrir la medida en sede administrativa y judicial”*. Por otro lado, al otorgar únicamente el recurso por vía judicial, establece que la competencia será de la Cámara Federal de Apelaciones competente, cuya decisión únicamente podrá ser recurrida mediante el recurso de queja o recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación con efecto devolutivo. De esta manera no solamente se recortan las instancias recursivas, vedando el derecho al doble conforme, sino que además solamente dejan el recurso directo ante la Cámara Federal de Apelaciones con efecto suspensivo, en clara contradicción con lo establecido en la ley y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

En este sentido, debemos tener presente el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de noviembre de 2013, donde en el *“Caso familia Pacheco Tineo”* donde el tribunal analiza el derecho de buscar y recibir asilo, y el principio de no devolución, (contenidos en los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), los derechos a las garantías judiciales y protección judicial en relación con los derechos de buscar y recibir asilo y con el principio de no devolución en casos de expulsión de migrantes y de solicitantes de determinación del Estatuto de Refugiados, y las medidas especiales de protección que los



DIPUTADOS ARGENTINA

Estados deben adoptar con relación a los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y solicitantes de asilo.¹

En dicho fallo, la Corte establece en sus párrafos 142 y 143 que:

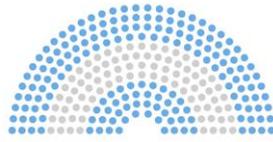
“142. El referido artículo 22.7 de la Convención expresa dos criterios de orden acumulativo para la existencia o ejercicio de ese derecho: a) “... de acuerdo con la legislación de cada país...”, es decir, del país en el que se procura el asilo; y b) “... de acuerdo con los convenios internacionales”. Esta noción contenida en el propio texto del artículo 22.7 de la Convención, entendida en conjunto con el reconocimiento del derecho de no devolución en el artículo 22.8, sustenta la interrelación entre el alcance y el contenido de esos derechos y el Derecho Internacional de Refugiados.

143. De conformidad con el artículo 29.b) de la Convención, a efectos de interpretar y dar aplicación más específica a la normativa convencional para determinar los alcances de las obligaciones estatales en relación con los hechos del presente caso, la Corte toma en cuenta la importante evolución de la regulación y principios del Derecho Internacional de Refugiados, sustentados también en las directrices, criterios y otros pronunciamientos autorizados de órganos como ACNUR”.

Así, la Corte parece reconocer la existencia de un corpus iuris de protección internacional de los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, integrado por la Convención Americana, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo de Nueva York de 1967 y las directrices, criterios y otros pronunciamientos del ACNUR, aunque no lo haya expresado de ese modo.²

¹ Marcos Ezequiel Filardi en “Derecho de buscar y recibir asilo. Principio de no devolución. Garantías Judiciales y protección Judicial”.

² Idém.



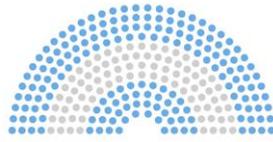
DIPUTADOS ARGENTINA

También la Corte sostuvo en su parágrafo 145 que *“de acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado”*.

Continúa diciendo en el parágrafo 147 que *“Dado el carácter declarativo de la determinación de la condición de refugiado, y aún con el importante rol otorgado al ACNUR en el contexto de la protección internacional, es a los propios Estados Parte en la Convención de 1951, de manera prioritaria, a los que corresponde el reconocimiento de dicha condición, a partir de procedimientos justos y eficientes destinados al efecto.*

Respecto de la pérdida de la condición de refugiado de una persona, la Corte señala que *“ésta la conserva a no ser que quede comprendida en el supuesto de una de las cláusulas de cesación”*. Y agrega *“estas cláusulas de cesación, además de requerir un procedimiento riguroso para ser aplicadas, tienen carácter negativo y su enunciación es exhaustiva. Por consiguiente, deben interpretarse restrictivamente y no pueden aducirse, por analogía, otras causas para justificar la privación de la condición de refugiado”*. De esta última consideración surge claramente que las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo Nacional a los artículos 9 y 11 entran en contradicción con la Convención de 1951 y el Pacto de San José de Costa Rica.

Finalmente queremos rescatar el parágrafo 159 del mencionado fallo, donde la Corte señala que *“de conformidad con las garantías establecidas en los arts. 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención, y tomando en cuenta las directivas y criterios de ACNUR, las personas solicitantes*

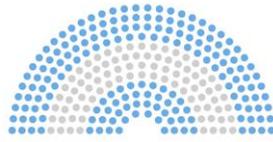


DIPUTADOS ARGENTINA

de asilo deben tener acceso a procedimientos para la determinación de tal condición, que permitan un correcto examen de su solicitud, de acuerdo con garantías contenidas en la Convención Americana y en otros instrumentos internacionales aplicables (...), implican las siguientes obligaciones para los Estados: (...) e). si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre cómo recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada; y f. el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada.

Estas dos obligaciones que caben a los Estados Parte, entran en colisión con las modificaciones mencionadas anteriormente en los artículos 12 y 50 de la ley 26.125, al recortar considerablemente los plazos de impugnación y las vías recursivas ante la administración y la justicia.

En efecto, medidas de este tenor resultan absolutamente regresivas con relación a los estándares sobre protección internacional y suponen una afectación directa e ilegítima del derecho a buscar y recibir asilo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ello ha dado lugar en marzo de este año a la celebración de una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la que organizaciones vinculadas a la temática, como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Comisión Argentina para los Refugiados (CAREF) y la organización Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) Argentina, alertaron sobre los riesgos para la protección de los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en Argentina.



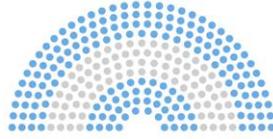
DIPUTADOS ARGENTINA

La convocatoria realizada en forma virtual el lunes 3 de marzo, contó con la presencia del Secretario de Derechos Humanos, Alberto Baños, y la jefa de Gabinete del Ministerio de Justicia de la Nación, María Florencia Zicavo, en representación del Estado argentino, cuyas intervenciones se centraron en cuestionar y desacreditar el mecanismo institucional de las audiencias concedidas por la CIDH y su aparente uso “desproporcionado contra las políticas públicas de este gobierno” y descalificar a las organizaciones peticionantes por su oposición al gobierno y al “nuevo orden normativo”.

En ese marco, se solicitó a la CIDH que inste al Estado argentino a fundamentar sus políticas y sus prácticas en el principio de no discriminación, a garantizar procesos consultivos amplios y a revisar las modificaciones realizadas al sistema de asilo para cumplir con sus obligaciones internacionales, y que realice una visita al país para escuchar las voces de las personas afectadas por estas políticas, las organizaciones que las acompañan y la Defensoría Pública especializada en la materia.

Sin lugar a dudas, nuestro país debe actualizar su régimen jurídico para garantizar un instituto especializado, expedito, eficaz y efectivo, pero ello no puede ir en contra de los Derechos Humanos y de las obligaciones internacionales que asume nuestro país en tanto Estado Parte de los convenios a los que adhirió.

Compartimos los fundamentos que mencionan la importancia de defender nuestro país de terrorismo internacional para garantizar seguridad a nuestra ciudadanía. Pero para ello, es necesario entablar un diálogo que permita establecer políticas públicas que realmente logren garantizar ese objetivo, fortaleciendo nuestro sistema de inteligencia y seguridad desde una perspectiva de seguridad democrática, cuestiones que no garantizan el presente DNU, ni el DNU 656/2024 que fuera objeto de rechazo por parte de ambas Cámaras del Congreso de la Nación.



DIPUTADOS ARGENTINA

Nuestro país tiene un fuerte compromiso con el Estado Constitucional de Derecho, adhiriendo a numerosos tratados internacionales y otorgándole jerarquía constitucional a muchos de ellos a través del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional y el mecanismo allí previsto. Esto obliga a todos los organismos del Estado a realizar una interpretación armónica de sus normas a la luz de las disposiciones de la propia Constitución Nacional y de los tratados internacionales de Derechos Humanos que forman parte del bloque constitucional. Por ello, no podemos dejar de expresar nuestra preocupación y repudio al contenido del DNU precedentemente citado, máxime habiendo transcurrido 40 años desde la adopción de la Declaración de Cartagena sobre protección de los refugiados.

Por todos los argumentos antes expuestos, es que solicito a mis pares, que acompañen el presente proyecto.

FIRMA: DIPUTADO ESTEBAN PAULÓN
ACOMPaña: DIPUTADA MÓNICA FEIN