

Derecho Administrativo

Régimen migratorio y de ciudadanía argentino

Procedimiento Administrativo y Proceso Judicial

Residencias, Impedimentos, Cancelación, Dispensas, Expulsión, Recursos, Retención, Extrañamiento, Multas, Ciudadanía

Cómo radicarse en el país y proceder frente a las decisiones administrativas y judiciales de la Dirección Nacional de Migraciones

Autores

María Florencia **Zicavo**

(Coordinadora)

Luis Alejandro **Guasti**

Vanesa **Contreras Molina**

Carolina **Dimarco**

elDial.libros

RÉGIMEN MIGRATORIO Y DE CIUDADANÍA ARGENTINO

Régimen Normativo, Procedimiento
Administrativo y Proceso Judicial

Todo lo que necesita saber para radicarse en el país
y cómo actuar ante las decisiones que toma
la Dirección Nacional de Migraciones
en sede administrativa y judicial.

Régimen migratorio y de ciudadanía argentino : Régimen normativo, Procedimiento administrativo y Proceso judicial / María Florencia Zicavo ... [et al.] ; coordinación general de María Florencia Zicavo. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Albremática, 2022.

Libro digital, EPUB

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8343-41-9

1. Derecho de Migración. 2. Derecho Administrativo . I. Zicavo, María Florencia II. Zicavo, María Florencia , coord.

CDD 342.083

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la fotocopia y el tratamiento informático.

© 2022, Editorial Albremática S.A.

Primera edición

ISBN 978-987-8343-41-9

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Índice

Sobre los autores	11
Prólogo a cargo del Dr. Rodolfo Eduardo Facio	15
Capítulo I. Política migratoria argentina	19
1. Origen, principios y fuentes del derecho migratorio internacional	19
De dónde venimos y hacia donde vamos	19
Plexo normativo argentino y principios generales	40
Nacimiento de la ley 25.871. Reseña del caso “De La Torre”	42
La ley 25.871	45
2. Pacto internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales – Civiles y Políticos y su protocolo facultativo	57
3. Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer – Ley 23.592 sobre discriminación	60
4. Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o Degradantes	61
5. Convención sobre los Derechos del Niño	62
6. Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas ..	65
7. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	66
8. Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas	67
9. Ley 26.165 de Reconocimiento y Protección al Refugiado	49
10. Ley 24.660	71
11. La ley n° 19.549 y el decreto reglamentario n° 1759/72	74
12. Código Procesal Civil y Comercial de la Nación	74
13. La ley n° 25.326 de datos personales	74
14. Las funciones consulares leyes 17.081. Artículo 5 – Convención de relaciones consulares. Los decretos nros. 8714/63 y 3972/77	83

15. El Código Penal como norma de aplicación y de referencia	84
16. Los principios generales del derecho migratorio	85
a. Principio de “No devolución”	85
b. Principio de igualdad y no discriminación	85
c. Derecho de defensa	86
d. Principio de regularización migratoria	87
e. Principio de interculturalidad y respeto de la cultura de acogida....	87
f. Reunificación familiar	88
Impacto del derecho migratorio y del derecho de los refugiados en la actualidad	89

Capítulo II. La admisión de los extranjeros en la República Argentina . 91

Admisión de extranjeros	91
Categorías y criterios migratorios	91
Residencias permanentes	93
a. Por vínculo familiar	93
a.1 Hijos de argentinos nativos o por opción que nacieron en el extranjero	95
b. Residencia permanente por arraigo	96
c. Refugiado	97
d. Ley 26.240 Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para la concesión de la residencia permanente ..	97
Residencias temporales	98
Trabajador migrante	98
Rentista	101
Pensionado	102
Inversionista	103
Científicos y personal especializado	105
Deportistas y artistas	107
Religiosos	107
Pacientes bajo tratamiento médico	108
Académicos	108
Estudiantes	109
Asilados o Refugiados	113
Nacionalidad	116
Residencia permanente	123
Razones humanitarias	126
Razones especiales	132
Requisitos personales y comunes en la solicitud de residencias	133
I. Tramitación de la residencia en el territorio argentino	134
I.a.1 Acreditación de identidad	134
I.a.2 Identidad de género	136

I.a.3 Niños, niñas y adolescentes	140
I.b Antecedentes penales	147
I.c Declaración jurada de carencia de antecedentes penales en otros países	148
I.d Documento que acredite su ingreso legal al país	148
I.e Domicilio en la Argentina	149
I.f El pago de las tasas migratorias	150
I.g Eximición de presentación de documentación	152
I.h Formalidades de la documentación	154
Cuestiones relativas al procedimiento de solicitud de residencia en territorio argentino. Sistema “RADEX”	156
II. Tramitación de la residencia en el exterior de la República Argentina	158
II.a Visas y permisos de ingreso	158
Tasas migratorias.....	161
Formalidades de la documentación	162
II.b Autorización de viaje electrónica	162
Autorización de residencia precaria	168
Irregularidad migratoria – Derechos	175
Notificación de condenas penales y auto de procesamiento firme	184
Registro Nacional Único de Empleadores y Requirientes de Extranjeros (R.E.N.U.R.E.)	185
Registro Nacional Único de Apoderados	189
Notificaciones – Domicilio – Domicilio Electrónico	191

Capítulo III. Las causales de impedimento de ingreso, admisión y permanencia

1.1 Causales por infracción al orden administrativo	196
1.1.1 Presentación de documentación falsa o adulterada	196
1.1.2 La prohibición de ingreso y de reingreso	199
1.1.3 El ingreso ilegal al territorio nacional. La flagrancia	201
La flagrancia	203
1.1.4 Impedimentos de carácter genérico. Su aplicación práctica ...	206
1.2 Causales por infracción al orden penal	207
1.2.1 Impedimento por infracción al orden penal de carácter genérico y de tráfico	211
1.2.2 Impedimentos por infracción al orden penal por delitos específicos	215
Las causales de cancelación de residencia	221
2.1 Causales por infracción al orden administrativo	223
2.1.1 Simulación, fraude o vicio del consentimiento. Presentación de documentación falsa o adulterada. Omisión de denunciar la existencia de antecedentes penales	223

2.1.2 No residir en forma efectiva en el país	225
2.1.3 Desnaturalización de los motivos para obtener el beneficio ...	226
2.2 Causales por infracción al orden penal	226
2.2.1 Causal por infracción al orden penal de carácter genérico	229
2.2.2 Causales por infracción al orden penal por delitos específicos	237
1. Delitos específicos previstos por el artículo 29 incisos “d” y “e”	237
Capítulo IV. El procedimiento excepcional de dispensa	239
I. Dispensa de los impedimentos de ingreso, admisión y permanencia	240
Caracteres	240
Supuestos excluidos	250
Causales habilitantes	250
1) Reunificación familiar	251
2) Razones humanitarias	260
II. Dispensa de la cancelación de residencia	262
Caracteres	262
Causales habilitantes	266
1) Reunificación familiar	267
2) Arraigo	270
III. Autoridad facultada para otorgar las dispensas	271
Capítulo V. El acto administrativo de expulsión	277
La causal de expulsión como sanción a la falta de regularización migratoria	279
Diferencia de la medida de expulsión como sanción por incumplimiento y como impedimento de admisión y permanencia	282
Imprudencia del procedimiento excepcional de dispensa ante la inexistencia de impedimento	285
Dispensa de la prohibición de reingreso	285
Capítulo VI. El régimen de recursos contra las decisiones de la Dirección Nacional de Migraciones	289
La actividad de policía limitativa de derechos. La actividad sancionadora	289
1. La actividad de policía limitativa de derechos	295
2. La actividad sancionadora	295
Procedimiento administrativo migratorio ordinario	300
Actos sujetos a la vía recursiva ordinaria	301
Actos contra los que procede	302

Forma y plazo de interposición	303
Recurso directo judicial	313
Habilitación de instancia	313
Plazo y forma de presentación	320
Trámite del proceso judicial en primera instancia.....	320
La doble instancia	320
Capítulo VII. El rol del Ministerio Público de la Defensa	323
Intervención del ministerio público de la defensa en representación de la persona extranjera en el proceso recursivo	323
La comisión del migrante	325
La falta de contacto entre la Comisión del Migrante y la persona migrante	327
Intervención del Ministerio Público de la Defensa en representación de los intereses de menores de edad e incapaces en el proceso judicial ..	329
Capítulo VIII. Control judicial	333
Su alcance	333
Habilitación de instancia. Agotamiento de la vía administrativa	336
Denuncia de ilegitimidad	337
Competencia de los tribunales	341
El fuero contencioso	341
La doble instancia	341
Competencia en retenciones	343
Ponderación de la prueba ofrecida	345
Caducidad de instancia	348
Sentencia de grado	350
Trámite del proceso judicial en segunda instancia	351
El recurso extraordinario federal y el recurso de queja	352
El recurso extraordinario federal	352
El trámite del recurso extraordinario federal	354
El recurso de queja por recurso extraordinario federal denegado	354
El trámite del recurso de queja por recurso extraordinario federal denegado	355
La Acordada 4/2017 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Reglamento sobre los Escritos de interposición del Recurso Extraordinario y del Recurso de Queja por denegación de aquél	355
El efecto de la interposición del recurso extraordinario	359
El recurso extraordinario denegado y la orden de retención	359
Capítulo IX. Ejecuciones de las medidas de expulsión	361
Presentaciones posteriores	365

Retenciones	367
Extrañamiento	369
La situación de los extranjeros que violan la prohibición de reingreso ..	370
Hechos nuevos	371
1) Etapa del proceso migratorio	373
a) Etapa previa a una resolución sobre la residencia del extranjero	373
b) Etapa posterior a una resolución negativa sobre la residencia del extranjero. La impugnación administrativa	375
c) Etapa judicial – Hecho nuevo	375
2) ¿Cuál es la naturaleza del acto de dispensa dictado por el Director Nacional de Migraciones?	377
Retenciones preventivas	377

Capítulo X. Procedimiento sumarial de imposición de sanciones

1. Introducción	381
2. Las obligaciones, cargas y responsabilidad de las empresas de transporte internacional	393
3. Las obligaciones y responsabilidad de los dadores de trabajo y alojamiento a ciudadanos extranjeros	403
4. El procedimiento administrativo sumarial	413
5. Del régimen recursivo	415
5.1 Recurso de reconsideración	416
5.2 Recurso jerárquico. Crítica	419
5.3 Recurso de alzada	421
5.4 Recurso judicial directo	423
6. La ejecución de la multa	427
7. Otras cuestiones	435
7.1 Prescripción	435
7.2 Domicilio	438

Capítulo XI. Precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal

Cuestiones procesales durante la vigencia del DNU 70/17	444
1. La habilitación de la instancia en los procesos judiciales posteriores a enero de 2017	444
2. La ponderación de la prueba ofrecida por el migrante en sede judicial	446
3. La caducidad de la instancia en el marco del procedimiento sumarísimo establecido en el DNU 70/17	448
4. El abandono del país en el transcurso del proceso judicial	451

5. Los “amparos ley 16.986” Como vía para impugnar decisiones de la Dirección Nacional de Migraciones	452
6. El recurso extraordinario y el efecto del recurso de queja	457
Las retenciones y las retenciones preventivas	460
La representación de los menores en el recurso directo de expulsión	465
Cuestiones de fondo bajo la aplicación de la ley 25.871 en su redacción original	466
a. La declaración de irregularidad de ingreso y permanencia en el territorio nacional encuadrada en el artículo 29 inc. “a”, por presentar documentación falsa o adulterada	466
b. La declaración de irregularidad de ingreso y permanencia en el territorio nacional encuadrada en el artículo 29, inciso “b” ...	469
c. La declaración de irregularidad de ingreso y permanencia en el territorio nacional encuadrada en el artículo 29 inc. “c”, por “haber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, o tener antecedentes por tráfico de armas, de personas, de estupefacientes o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas o delito que merezca para la legislación argentina pena privativa de la libertad de tres (3) años o más”	470
d. La declaración de irregularidad de ingreso y permanencia en el territorio nacional encuadrada en el artículo 29 inc. “i”: intentar ingresar o haber ingresado al territorio nacional eludiendo el control migratorio o por lugar o en horario no habilitados al efecto	477
La dispensa por reunificación familiar en los términos del art. 29.....	479
a. Solicitada con motivo de tener un hijo de nacionalidad argentina menor de edad	479
b. Requerida como consecuencia de tener un familiar con residencia permanente	480
El impedimento y el refugio	484
Capítulo XII. Ley de ciudadanía	487
La nacionalidad argentina	490
Nacionalidad argentina por opción	491
Nacionalidad por naturalización. Cartas de ciudadanía	491
Causa judicial	493
Jurisprudencia actual	495
Preguntas frecuentes	506
Apéndice de novedades normativas	509

Sobre los autores

María Florencia Zicavo (Coordinadora)

Abogada (UBA). Relatora en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I. Especializada en Derecho Administrativo y Administración Pública (UBA) y en Derecho Procesal (FUNDESI). Diplomada en curso de “Migrantes y Protección de Refugiados” (UBA). Docente en materia de derecho público de CPO (UBA). Jefa de Trabajos Prácticos en la materia “elementos de derecho administrativo” a cargo del Dr. Balbín (UBA). Docente en cursos de graduados en materias de derecho migratorio y de derecho público en general (UBA). Docente expositor en el Curso Virtual de Actualización de Derecho Migratorio, organizado por la Asociación de Pensamiento Penal (2020). Vocal del Instituto de Derecho Migratorio, Refugio y Cultura de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional. Autora de diversas publicaciones en materia de derecho migratorio.

Luis Alejandro Guasti

Abogado (UBA) actualmente cumple funciones como asesor jurídico en la Dirección General de Asuntos Jurídicos – Dirección de Asuntos Judiciales del Ministerio de Transporte de la Nación, habiendo estado varios años como Jefe de Judiciales en la Dirección Nacional de Migraciones, en cumplimiento de dicha función trabajo en la redacción de varias normativas relacionadas con el organismo siendo la de más trascendencia la modificación de la Ley Migratoria mediante el Decreto de necesidad y urgencia N° 70/2017. Asimismo, sentó jurisprudencia en materia migratoria ante el máximo tribunal en los casos “OTO-

YA PIEDRA, CESAR AUGUSTO c/ EN - DNM s/RECURSO DIRECTO DNM” relativo a las facultades discrecionales de la DNM (Fallos: 344:3600) y en “PERALTA CRISPIN ANTONIO c/ ESTADO NACIONAL - MINISTERIO DEL INTERIOR s/RECURSO DIRECTO” relativo a las expulsiones de extranjeros vinculados al narcotráfico (Fallos: 344:3683). Diplomado por la Procuración del Tesoro de la Nación - Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado en las carreras de Especialización en Abogacía del Estado y Especialización en Defensa Procesal del Estado, tiene varios artículos escritos sobre la cuestión migratoria en distintas revistas jurídicas. Fue Docente expositor en el Curso Virtual de Actualización de Derecho Migratorio, organizado por la Asociación de Pensamiento Penal y Vocal del INSTITUTO DE DERECHO MIGRATORIO, REFUGIO Y CULTURA.

Vanesa Contreras Molina

Abogada, Profesora Universitaria, Especialización y Posgrado en Asesoramiento Jurídico del Estado, Post posgrado en Abogacía Pública, Federal y Local, Diplomatura sobre Empleo Público civil, fuerzas policiales y responsabilidad de los funcionarios públicos. Se desempeña en el ejercicio de la profesión desde 1995. Desde 2006 en el ámbito público como asesora técnica jurídica en el Comité Federal de Radiodifusión, en la Dirección Nacional de Migraciones (2008 a 2019) y desde entonces es asesora técnica jurídica en la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires (CABA). Desde 2006 a la actualidad es docente en la Cámara Inmobiliaria Argentina, Instituto de Capacitación Inmobiliaria en las materias: “Introducción al Derecho” (Modalidad a Distancia), “Derecho Civil I” (Modalidades Presencial y a Distancia), “Administración Inmobiliaria” (Modalidad a Distancia), “Administración de la Propiedad Horizontal” (Modalidad a Distancia), Curso Asistente Notarial Inmobiliario (Modalidad a Distancia), Capacitación Docente Modalidad Virtual (Modalidad a Distancia). Publicaciones: Publicó el Capítulo 2 titulado “Las relaciones laborales derivadas de la propiedad horizontal”, en la obra dirigida por RECA Estela “Principios de la administración de consorcios según el Código Civil y Comercial.”, Ediciones BRE, Buenos Aires, agosto de 2016.

Carolina Dimarco

Abogada con orientación en Derecho Laboral y Derecho privado (Universidad de Buenos Aires). Posgrado en Derecho Electoral (Universidad de Buenos Aires). Ha tenido responsabilidades diversas en el marco de la Dirección General Electoral del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde donde se desarrollaban campañas de sensibilización y de difusión de derechos electorales a extranjeros de conformidad a la Ley 334 de la CABA. En la Dirección Nacional de Migraciones se desempeñó en los cargos de Directora de Gestión, por dos años en el marco de la Dirección General Técnica y Jurídica y en la Dirección de Radicaciones dependiente de la Dirección General de Inmigración. En este último cargo formó parte del equipo que ha llevado adelante la digitalización del sistema de solicitud de Residencias (RADEX). Como Directora de Gestión colaboró en elaboración e implementación normativa, operativa y técnica de diversos proyectos normativos entre ellos el Decreto 70/2017, y la Autorización Electrónica de Viaje (AVE).

Fue Docente expositor en el Curso Virtual de Actualización de Derecho Migratorio, organizado por la Asociación de Pensamiento Penal y Vocal del INSTITUTO DE DERECHO MIGRATORIO, REFUGIO Y CULTURA. Asimismo ha participado en las tareas de redacción del Libro Elementos del Derecho Comercial del Dr. Osvaldo E PISANI, 1er edición.