

INFORME No. 85/11
PETICIÓN 12.306
SOLUCIÓN AMISTOSA
JUAN CARLOS DE LA TORRE
ARGENTINA
21 de julio de 2011

I. RESUMEN

1. El 7 de julio de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “CIDH”), recibió una petición presentada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y, con posterioridad, se incorporó a la petición el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) (ambos, en adelante, “los peticionarios”) en la cual se denunció la violación por parte de la República Argentina (en adelante, “el Estado” o “el Estado argentino”) de los derechos a la libertad personal, a las garantías judiciales, a la protección judicial, a la no injerencia en la vida privada y a la protección de la familia, consagrados respectivamente en los artículos 7, 8, 25, 11.2 y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”), en conexión con el artículo 1.1 del mencionado instrumento, en perjuicio del señor Juan Carlos De la Torre (en adelante “la presunta víctima”).

2. Los peticionarios señalaron que el señor Juan Carlos De la Torre, de nacionalidad uruguaya, ingresó a Argentina en el año 1974 con autorización de la Dirección Nacional de Migraciones y, luego de 24 años de permanencia en territorio argentino, el señor De la Torre fue detenido sin orden judicial y expulsado del país a través de un proceso sumario que no le brindó garantías judiciales.

3. En el presente informe de solución amistosa, según lo establecido en el artículo 49 de la Convención y en el artículo 40.5 del Reglamento de la Comisión, se efectúa una reseña de los hechos alegados por los peticionarios y se transcribe el acuerdo de solución amistosa, suscrito el 4 de noviembre de 2009, por los peticionarios y por representantes de la República Argentina. Asimismo, se aprueba el acuerdo suscrito entre las partes y se acuerda la publicación del presente informe en el Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

4. El 7 de julio de 1999 se recibió la petición en cuestión y, el 17 de julio de 2000, se dio traslado de ésta al Estado, otorgándole un plazo de 90 días para enviar la información que considerara pertinente. Mediante nota del 3 de noviembre de 2000, el Estado envió sus observaciones de admisibilidad, mismas que fueron trasladadas a los peticionarios el 8 del mismo mes y año, otorgándoles un plazo de 30 días para presentar sus observaciones.

5. Mediante comunicación del 1 de diciembre de 2000 los peticionarios solicitaron una prórroga y el 4 de enero 2001 enviaron su respuesta. Los peticionarios presentaron información adicional en las siguientes fechas: 25 de mayo de 2001, 3 de diciembre de 2001, 21 de agosto de 2002, 5 de marzo de 2003, 3 de abril de 2003 y 18 de junio de 2003, que fue debidamente trasladada al Estado.

6. El Estado, por su parte, presentó información adicional mediante comunicaciones de fechas: 5 de marzo de 2001, 4 de octubre de 2001, 15 y 22 de mayo de 2002, 2 de mayo de 2003, 25 de junio de 2003, 24 de octubre de 2004, de las que se dio debido traslado a los peticionarios.

7. El 17 de octubre de 2003 se llevó a cabo una reunión de trabajo en el marco del 118° periodo de sesiones de la CIDH en la que las partes convinieron abrir un espacio de diálogo tendiente a explorar la posibilidad de una solución amistosa del caso. En seguimiento, se realizaron reuniones de trabajo en las siguientes fechas: 5 de marzo de 2004, 26 de octubre de 2004, 2 de marzo de 2005, 19 de octubre de 2005, 8 de marzo de 2006, 7 de diciembre de 2006 (durante una visita de trabajo), 11 de octubre de 2007 y 4 de noviembre de 2009.

8. En la reunión sostenida el 4 de noviembre de 2009, en el marco del 137° periodo de sesiones de la CIDH, el Estado argentino y los peticionarios suscribieron un acuerdo de solución amistosa y, el 27 de octubre de 2010 se llevó a cabo una reunión de seguimiento durante el 140° periodo de sesiones de la Comisión.

III. LOS HECHOS

9. Los peticionarios señalaron que el señor Juan Carlos De la Torre, de nacionalidad uruguaya, ingresó en Argentina en el año 1974 con el propósito de laborar, para lo cual la Dirección Nacional de Migraciones le otorgó una autorización que le permitía realizar tareas remuneradas. El señor De la Torre vivió en territorio argentino por 24 años con su familia.

10. El 28 de noviembre de 1996, el señor De la Torre fue detenido, sin orden judicial, por oficiales de la Policía Federal Argentina y trasladado a la Comisaría N° 12 de la Capital Federal. Durante su detención, el señor De la Torre no fue notificado de los cargos por los cuales permanecía detenido.

11. Los peticionarios agregaron que el 3 de diciembre de 1996, dos abogados presentaron una acción de hábeas corpus ante el Juzgado Nacional de Instrucción N° 40, a favor del señor De la Torre, al enterarse que sería expulsado del país esa misma noche. En el hábeas corpus se planteó la inconstitucionalidad de la Ley General de Migraciones (22.349) y su decreto reglamentario (1023/94) que habilitaban la detención de un extranjero, sin orden judicial competente, y la posterior expulsión dictada por autoridad administrativa, así como tampoco contemplaba la asistencia letrada necesaria ni la posibilidad de ofrecer pruebas de descargo o de impugnar judicialmente la decisión administrativa adoptada. El hábeas corpus fue desestimado ese mismo día a las 21:20 horas y, a las 00:00 horas del 4 de diciembre de 1996, el señor Juan Carlos De la Torre fue expulsado de Argentina, con prohibición de reingresar al país. El tribunal de grado confirmó la decisión de la jueza de primera instancia, una vez que el señor De la Torre ya había sido expulsado.

12. Los peticionarios agregaron que los mismos abogados interpusieron un recurso de inconstitucionalidad, que les fue concedido; sin embargo, al resolver, la Cámara de Casación lo declaró inadmisibles porque no surgía del expediente que los recurrentes estuvieran constituidos como defensores del señor Juan Carlos De la Torre. Los abogados entonces interpusieron un recurso extraordinario, alegando la violación de las garantías del debido proceso durante el procedimiento de detención y expulsión del señor De la Torre, así como por la falta de control judicial de las decisiones administrativas. Además, agregaron la falta de suspensión del procedimiento de expulsión por parte de la jueza de primera instancia que impidió un control judicial suficiente. La Corte Suprema de la Nación, por mayoría, desestimó el recurso alegando que el objeto del mismo, esto es, la restricción de la libertad, se había tornado en abstracto.

13. Los peticionarios sostuvieron que la presunta víctima sufrió la violación de los derechos protegidos por la Convención en los artículos 7, 8, 25, 11.2 y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con la obligación de respetar prevista en el artículo 1.1 del mismo tratado.

IV. SOLUCIÓN AMISTOSA

14. El 4 de noviembre de 2009, los peticionarios y los representantes del Gobierno de la República Argentina suscribieron un acuerdo, en cuyo texto se establece lo siguiente:

Las partes en la petición N° 12.306 del registro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –Juan Carlos De la Torre–: el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), representado en este acto por la Dra. Andrea Pochak, y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), representado en este acto por la Dra. Liliana Tojo, ambos en carácter de peticionarios, y el Gobierno de la República Argentina, en su carácter de Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante “La Convención”, representado por el señor Subsecretario de Protección de Derechos Humanos de la Nación, Dr. Luis Hipólito Alen, la

señora Directora Nacional de Asuntos Jurídicos en Materia de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Protección de Derechos Humanos, Dra. Andrea Gualde, el señor Director de Derechos Humanos (Contencioso Internacional) de la Cancillería Argentina, Dr. Javier Salgado, el Asesor de Gabinete de la Cancillería Argentina, Dr. Jorge Cardozo, y el señor representante de la Dirección Nacional de Migraciones, Dr. Carlos Alberto Beraldi, quien suscribe este documento ad referendum del señor Director Nacional de Migraciones, tienen el honor de informar a la Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos que han llegado a un acuerdo de solución amistosa de la petición, cuyo contenido se desarrolla a continuación solicitando que, en orden al consenso alcanzado, éste sea aceptado y se adopte el consecuente informe previsto por el artículo 49 de la Convención.

I. EL PROCESO DE SOLUCIÓN AMISTOSA

1. En el marco del 118° período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Estado argentino y los peticionarios convinieron en abrir un espacio de diálogo tendiente a explorar la posibilidad de una solución amistosa de la petición, todo ello sin perjuicio de los argumentos de hecho y de derecho sostenidos por las partes en el curso de la sustanciación del procedimiento.

2. En dicha ocasión se acordó una agenda de trabajo que incluía la evaluación de diversas medidas normativas y administrativas relacionadas tanto con el marco legal en vigor en materia migratoria como así también respecto de la situación individual del señor Juan Carlos De la Torre.

3. El proceso iniciado contribuyó de manera decisiva a la derogación de la ley de migraciones por entonces vigente, conocida como "Ley Videla", y a su sustitución por la ley 25.871, sancionada el 20 de enero de 2004; a la implementación de un mecanismo de consultas con distintas organizaciones a efectos del dictado de la reglamentación de la nueva norma; a la adopción de las medidas necesarias para la aprobación y posterior ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus familias; a la suspensión de las inspecciones migratorias y sus secuelas de retenciones, detenciones y expulsiones; al dictado del Decreto 836/04 que regla la normalización documentaria para todos los nativos del MERCOSUR, Chile, Bolivia y Perú; y al dictado del Decreto 1169/04 con idéntico objetivo para las personas oriundas de todo otro Estado. En ese sentido, el recientemente aprobado "Plan Nacional contra la Discriminación" incluye un capítulo específicamente dedicado a los migrantes y a los refugiados.

4. Asimismo, y en lo particularmente referido a la situación migratoria personal del señor De la Torre –cuya expulsión del territorio nacional sin las debidas garantías dio lugar a la interposición de la denuncia ante la CIDH- la Dirección Nacional de Migraciones, en cumplimiento de la agenda de trabajo a que se hace referencia en el punto 2 del presente acuerdo resolvió, con fecha 13 de octubre de 2005, levantar la prohibición de reingreso al territorio argentino que pesaba sobre el nombrado.

5. En el marco del 123° período ordinario de sesiones de la CIDH, con fecha 19 de octubre de 2005, las partes manifestaron que, atento al grado de cumplimiento de la agenda de trabajo prevista en el presente proceso de diálogo, "...están dadas las condiciones para evaluar un documento de entendimiento definitivo". Desde tal perspectiva, las partes expresaron su "satisfacción y reconocimiento mutuo por los esfuerzos por ambos desplegados en aras a llegar a una solución amistosa de la presente petición".

II. ACUERDO DE SOLUCIÓN AMISTOSA

Atento a ello, el Gobierno de la República Argentina y los peticionarios acuerdan:

1) Expresar su beneplácito por los resultados del proceso de solución amistosa reseñados precedentemente, que ratifica una vez más el alto valor y potencialidad del sistema interamericano de protección de derechos humanos, y particularmente de la institución de la solución amistosa, como legítimo mecanismo de alerta temprana y para la instrumentación efectiva de medidas tendientes al mejoramiento institucional del Estado;

2) Que el Estado argentino se compromete a adoptar todas aquellas medidas que fueran necesarias para garantizar el respeto de los estándares internacionales que fueran exigibles en materia migratoria, en base a la siguiente agenda de trabajo tentativa:

a) El Estado argentino se compromete a hacer sus mejores esfuerzos para dictar, en el plazo de un (1) mes, la reglamentación de la nueva Ley de Migraciones, tomando como texto el Proyecto aprobado por la Comisión Asesora para la Reglamentación de la Ley N° 25.871, creada por la Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones N° 37130/08, del 26 de mayo de 2008. La mencionada Comisión se integró con organizaciones eclesíásticas, como la Fundación Comisión Católica, y organizaciones de derechos humanos como el CELS, entre otras. La Comisión –que funcionó entre los meses de junio a octubre de 2008- elaboró un proyecto de reglamento de la ley de migraciones, que se adjunta como parte integrante del presente acuerdo. Este proyecto respeta el contenido de la nueva ley, garantizando, entre otros aspectos, el acceso igualitario de las personas migrantes a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, el derecho a la reagrupación familiar, el derecho al debido proceso en el procedimiento migratorio, facilidades para el pago de la tasa migratoria y un sistema claro de exención de dicha tasa, y la adopción de las medidas que fueran necesarias para garantizar una adecuada asesoría jurídica para migrantes y sus familias.

b) El Estado argentino se compromete a realizar un pormenorizado análisis de la legislación vigente en la materia (nacional y provincial) a fin de impulsar la adecuación de aquella normativa que eventualmente contenga disposiciones que efectúen discriminaciones ilegítimas con base en la condición de extranjero de la persona o en su condición migratoria a los estándares internacionales y constitucionales en la materia. En este sentido, las partes destacan la aprobación del “Plan Nacional contra la Discriminación”, que incluye un capítulo específicamente dedicado a los migrantes y a los refugiados.

c) El Estado argentino se compromete, a través de la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, a mantener periódicamente en la sede de la Cancillería las reuniones de trabajo que fueran necesarias con el objeto de monitorear la aplicación efectiva de los compromisos asumidos, a las que se convocará a las agencias estatales que tuvieran competencia en los distintos puntos a evaluar, y de informar con igual periodicidad a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

III. PETITORIO

1. El Gobierno de la República Argentina y los peticionarios celebran la firma del presente acuerdo, manifiestan su plena conformidad con su contenido y alcance y valoran mutuamente la buena voluntad puesta de manifiesto en el proceso de negociación.

2. Asimismo, las partes agradecen la permanente colaboración y seguimiento que del caso ha hecho la Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y solicitan que, una vez que se publique el Decreto de Reglamentación de la ley en el Boletín Oficial de la República Argentina, se proceda a la aprobación del acuerdo de solución amistosa alcanzado mediante la adopción del informe previsto en el artículo 49 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3. Finalmente, se deja constancia que el presente instrumento es suscrito por el CELS y CEJIL en calidad de peticionarios –conforme a la amplia legitimación activa que reconoce el artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos – y no en el ejercicio de un mandato de representación, por lo cual, a todo evento, no le será oponible al señor Juan Carlos De la Torre habida cuenta de que no ha prestado su conformidad.

Washington, DC, 4 de noviembre de 2009.

V. DETERMINACIÓN DE COMPATIBILIDAD Y CUMPLIMIENTO

15. La CIDH reitera que de acuerdo con los artículos 48.1.f y 49 de la Convención, este procedimiento tiene como fin “llegar a una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en la Convención”. La aceptación de llevar a cabo este trámite, expresa la buena fe del Estado para cumplir con los propósitos y objetivos de la Convención, en virtud del principio *pacta sunt servanda*. También, desea reiterar que el procedimiento de solución amistosa contemplado en la Convención, permite la terminación de los casos individuales en forma no contenciosa, y ha demostrado, en casos relativos a diversos países, ofrecer un vehículo importante y efectivo de solución, que puede ser utilizado por ambas partes.

16. La Comisión valora altamente los esfuerzos desplegados por las partes para lograr esta solución, especialmente por la derogación de la ley de migraciones conocida como "Ley Videla", y a su sustitución por la ley 25.871, sancionada el 20 de enero de 2004, así como por el Reglamento de la Ley de Migraciones, aprobado el 3 de mayo de 2010 por la presidenta de la Nación argentina, a través del Decreto N° 616.

VI. CONCLUSIONES

17. Con base en las consideraciones que anteceden y en virtud del procedimiento previsto en los artículos 48.1.f y 49 de la Convención Americana, la Comisión desea reiterar su profundo aprecio por los esfuerzos realizados por las partes y su satisfacción por el logro del acuerdo de solución amistosa en el presente caso basado en el objeto y fin de la Convención Americana.

18. En virtud de las consideraciones y conclusiones expuestas en este Informe,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

DECIDE:

1. Aprobar los términos del acuerdo de solución amistosa firmado por las partes el 4 de noviembre de 2009.

2. Continuar con el seguimiento y la supervisión del punto b) del acuerdo de solución amistosa y, en este contexto, recordar a las partes, su compromiso de informar periódicamente a la CIDH sobre el cumplimiento de los mismos.

3. Hacer público el presente informe e incluirlo en su Informe anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 21 días del mes de julio de 2011.
(Firmado): Dinah Shelton, Presidenta; José de Jesús Orozco Henríquez, Primer Vicepresidente; Rodrigo Escobar Gil, Segundo Vicepresidente; Paulo Sérgio Pinheiro, Felipe González, Luz Patricia Mejía Guerrero, y María Silvia Guillén, Miembros de la Comisión.