

# **UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**

## **FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEMINARIO DE INMIGRACIÓN Y  
EMIGRACIÓN EN LA ARGENTINA**

**PROFESORA: DRA SUSANA NOVICK**

**ALUMNO: ENRIQUE JAVIER NITTI**

## INTRODUCCION:

La presente monografía realiza un análisis de la estructura interna de las tres leyes de inmigración que rigieron y rigen en el país a lo largo de los últimos 120 años aproximadamente, estas son la ley número 817 “De Inmigración y Colonización” del año 1876; ley número 22.439 “De migraciones y de Fomento de la Inmigración” del año 1981 y la ley número 25.871 “De Migraciones” del año 2004.

La enorme cantidad de contradicciones, errores lógicos y lagunas que presentan estas normas, y aquí me refiero puntualmente a las dos normas ya abrogadas (ley 817 y ley 22.439) que regularon durante todo este tiempo el proceso migratorio del país nos muestra la, por un lado, escasa importancia que se le otorgó a algunos temas como lo fueron el respecto de la condición humana de los inmigrantes, sus condición de objetos a ser colocados en determinado territorio conveniente para el Estado, y su flagrante violación respecto de los Derechos Humanos; y por el otro lado la prevacía que tuvieron algunos aspectos relacionados con el origen de los inmigrantes, su destino, su actividad y por último sus ideas políticas.

En tal sentido, la ley de residencia (ley 4144 del año 1902) y la ley de defensa social (ley 7029 del año 1910) constituyen una visible herramienta de control social. “...*La ley de Residencia aparece como una respuesta de la elite política frente al movimiento sindical y político urbano liderado por extranjeros, mientras que la ley de Defensa Social sintetiza la lucha contra el terrorismo ante la agudización del conflicto social...*”.<sup>1</sup> Aunque este tema no forma parte del presente trabajo, resulta interesante tenerlo presente.

Esta situación que normativa recién se modifica en 2004 con la actual ley de migraciones, que cambia toda la concepción y el criterio con el que debe ser analizado el fenómeno. Toda marco jurídico que regula las relaciones entre el Estado y el ciudadano deben estar amparadas por los Derechos Humanos, estos son derechos interdependientes, universales y progresivos, donde el Estado es sujeto obligado a respetarlos y a hacer respetar

En el mismo sentido el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo texto fue incorporado a la Constitución Nacional en el año 1994 (artículo 75 inciso 22)<sup>2</sup> reconoce: “...*los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza*

---

<sup>1</sup> Oteiza E., Novick S., Araujo R. “Inmigración y Discriminación, Políticas y Discursos”, Editorial: Grupo Editorial Universitario, Buenos Aires, 1997.

<sup>2</sup> Constitución de la Nación Argentina, Editorial Kapelusz, Buenos Aires 2000

*convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”.*<sup>3</sup>

El avance que significó la sanción de esta norma también será analizado en detalle mas adelante y se procederá a un intento de comparar con las normas predecesoras.

## **ANÁLISIS DE LA LEY DE INMIGRACION Y COLONIZACION, N° 817 (LEY AVELLANEDA**

### **Análisis de Contexto:**

Antes de comenzar, debemos aclarar que en 1876, año de sanción de esta norma, no existía ninguna de las convenciones de defensa de los Derechos Humanos. El país se ubica en el reparto de la denominada “división mundial del trabajo” como un país agro exportador, promoviendo el desarrollo capitalista dependiente del intercambio de materias primas producidas en el país por bienes manufacturados en los países en ese momentos desarrollados o metrópolis. Para ello, es necesaria la afluencia de capital por un lado y mano de obra extranjera que trabaje el campo por el otro, de allí se desprende la preferencia por personas de sexo masculino y jóvenes.

### **Análisis de la Ley:**

La misma se compone de dos partes y diecisiete capítulos distribuidos del siguiente modo:

#### **Primera Parte:** De la Inmigración

##### **Capítulo I:** Del Departamento de Inmigración

En su artículo primero se procede a la creación del Departamento General de Migraciones bajo la dependencia del Ministerio del Interior, aquí comienza una larga historia enlaza al Ministerio del Interior con la política migratoria del país vulnerando la potestad del Congreso de la nación en ese tema.

El nombre “Departamento General de Inmigración” no volverá a ser utilizado en el resto de la ley, dado que tanto el epígrafe del capítulo como en los artículos sucesivos es denominado como “Departamento de Inmigración”, esto genera complicaciones dado que no se sabe ciertamente si son dos departamentos diferentes o si son el mismo. Entiendo que una de las interpretaciones, la más usada seguramente, optó por considerar que se trataba del mismo departamento, pero si entendemos que la redacción de las normas debe ser taxativa en

---

<sup>3</sup> Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Preámbulo

este aspecto, estos son los errores que luego derivan en distintas interpretaciones generando conflictos de difícil solución. A continuación indica quienes serán los encargados de administrar este departamento, sus deberes y atribuciones, entre las que se indica que la inmigración debe ser “honorable y laboriosa”. Lo que se desprende de esta atribución es que habrá algún empleado del Departamento de inmigración con la autoridad de decidir quien es honorable y quien no lo es, algo muy de moda en la época en que se sancionó la norma, pero que no podemos dejar de criticar.

Deberá además, inspeccionar buques, intervenir en el desembarco de los inmigrantes y proveer a la “colocación” de los inmigrantes. Aquí deseo detenerme un momento para referirme a un término utilizado en una ley nacional. La palabra colocar según se define en el Diccionario de la Lengua Española<sup>4</sup> es “Poner a una persona o cosa en su debido lugar”. Semejante uso instrumental de personas, sujetos de derechos, digo uso instrumental atento que son “colocados” instrumentalmente para obtener determinado fin, que en este caso puntual esta relacionado con poblar determinadas zonas del territorio nacional, no hace mas que ventilar las intenciones de la elite encargada de redactar la norma.

El punto que quiero destacar es que cada sujeto es un fin en si mismo, ningún sujeto puede realizarse como persona siendo instrumento de y para otros. Es claro que lo que se busca es “colocar” fichas (sujetos) en un tablero (territorio nacional) en función de necesidades ajenas a los propios afectados.<sup>5</sup>

### **Capítulo II:** De los Agentes de Inmigración en el Exterior

En este capítulo en 2 artículos y catorce incisos crea la figura de Agentes de Inmigración, que serán los encargados de seleccionar en el exterior a los interesados en viajar a la Argentina con una serie de atribuciones y deberes.

### **Capítulo III:** De las Comisiones de Inmigración

En este capítulo se crean comisiones de inmigración que dependen de las ciudades capitales de las provincias, sus funciones son las de administrar en cada provincia el traslado, alojamiento y promover las asociaciones particulares, etc.

### **Capítulo IV:** De las Oficinas de Trabajo

En este capítulo se crea la oficina de trabajo que será la encargada de atender pedidos de artesanos, jornaleros, etc. y distribuirlos adecuadamente.

### **Capítulo V:** De los Inmigrantes

---

<sup>4</sup> Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Edición, Tomo I, Editorial Espasa-Calpe S.A., Madrid 1984

<sup>5</sup> Marx y su Concepto del Hombre, “Karl Marx Manuscritos Económicos-Filosóficos, Fondo de la Cultura Económica, Buenos Aires 1962

Aquí se procede a definir que entiende esta norma por inmigrante, “*todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor, que siendo menor de sesenta años y acreditando su moralidad y sus actitudes, llegase a la República para establecerse en ella en buques a vapor o vela, pagando pasajes de segunda o tercera clase, o teniendo el pasaje pagado por cuenta de la Nación, de las provincias o de empresas particulares protectoras de la inmigración y la colonización*”<sup>6</sup> Es necesario aquí determinar cuantas son las condiciones que debe cumplir un extranjero para ser considerado inmigrante, a saber: a) cumplir con alguna de las profesiones indicadas y no otras, b) menor de sesenta años, c) acreditar su moralidad y actitudes, d) llegar en buques vapor o vela, e) pagar boleto de segunda o tercera clase o por cuenta de la nación o provincia o ...

Todas estas condiciones, las cinco, deben ser cumplidas necesariamente para ser considerado inmigrante y poder acogerse a los beneficios que la norma establece. Ahora, que ocurre con las personas que lleguen en transporte terrestre, según la ley, ellos no son inmigrantes. Aquí queda claramente manifestado que interés que esta norma tiene por la inmigración de ultramar.

#### **Capítulo VI:** De los Buques Conductores de Inmigrantes

Aquí describe una serie de condiciones sanitarias y requisitos que debe cumplir todo buque que traslade inmigrantes, como así también beneficios impositivos para ellos.

#### **Capítulo VII:** Del Desembarco de los Inmigrantes

En este capítulo se expresa claramente la autoridad del Estado sobre el desembarco de inmigrantes, control aduanero etc.

#### **Capítulo VIII:** Del Alojamiento y Manutención de los Inmigrantes

El alojamiento en los puertos de llegada estará a cargo del Estado durante un período de tiempo que varía según el lugar y la condición de salud del inmigrante.

#### **Capítulo IX:** De la Internación y Colocación de los Inmigrantes

Aquí vuelve sobre un aspecto mas arriba comentado, la “colocación” del inmigrante en el arte u oficio que desee, con la intervención de la Oficina de Trabajo y la Comisión de Inmigrante creadas en los capítulos III y IV de la presente norma. Ampliando los beneficios a aquellos inmigrantes que deseen trasladarse al interior del país

#### **Capítulo X:** De los Fondos de Inmigración

Describe cuales serán las fuentes de financiamiento de la presente ley.

### **Segunda Parte:** De la Colonización

---

<sup>6</sup> Ley de Inmigración y Colonización, N° 817 (sancionada el 6/ 10/1876 ) publicada en el R. N. 1874/77, página 491

### **Capítulo I:** Ofician Central de Tierras y Colonias

Se crea una Oficina de Tierras y Colonias bajo la dependencia del Ministerio del Interior, continuando con la supremacía de este ministerio en materia de política migratoria.

Entre las atribuciones que tiene esta oficina recientemente creada se encuentran la de administrar y llevar un registro de los decretos y demás disposiciones que marquen la política de población del Territorio Nacional

### **Capítulo II:** Territorios Nacionales y su División

Se procede a la división del Territorio nacional de la forma mas adecuada para la adecuada colonización, describiendo un modelo de división.

### **Capítulo III:** Colonización, Donaciones, Venta y reserva de tierras

Dispone que el Poder Ejecutivo determinará los territorios para su colonización, empezando por los que se encuentren mejor comunicados y más poblados. Se construirán edificios para alojar a los colonos y se trasladará a las familias. Estos colonos tienen una serie de derechos y obligaciones que desarrolla detalladamente.

**Capítulo IV:** Producido de tierras y de explotación dentro de los Territorios Nacionales

Crea en este capítulo un Fondo especial de Tierras, que será mantenido con el producido de la explotación de las tierras del territorio nacional

### **Capítulo V:** Fomento de las Colonias Nacionales

Establece el fomento de las colonias y las actividades agrícolas

### **Capítulo VI:** Administración de las Colonias

Designa a un comisario como autoridad superior militar y política dentro de la sección colonial. A su vez, juntamente con civiles por él designados, organizará una guardia urbana para la defensa de la colonia.

En ningún momento se hace mención a algún juzgado competente en los conflictos que pudieran generarse, solo la designación de un Juez de Paz y cinco Municipales.

### **Capítulo VII:** Colonización de terrenos provinciales y particulares

Establece que el Gobierno Federal auxiliará al establecimiento de las colonias en las provincias, con el transporte gratuito de las familias que se dirijan a las colonias.

Es importante mencionar que la ley que acabamos de analizar fue sancionada y promulgada en el siglo XIX, donde otros eran los valores que movilizaban a la sociedad argentina, Pero igualmente no podemos dejar de criticar y mencionar todos los puntos que ameriten un análisis interpretativo de lo que dicha norma prescribe.

## **ANÁLISIS DE LA LEY GENERAL DE MIGRACIONES Y FOMENTO DE LA INMIGRACIÓN, N° 23.439 (LEY VIDELA)**

Esta Ley fue publicada en el Boletín Oficial el 27 de marzo de 1981, durante el proceso militar.<sup>7</sup> Esta norma abrogó a la ley 817, o sea que su antecesora permaneció vigente por más de cien años

Dicha norma esta pésimamente estructurada en catorce Títulos, pero como detalle a destacar, el artículo 1 de la ley no está dentro de ningún título ni capítulo. La ley se estructura de la siguiente manera:

### **Artículo 1:** Sin epígrafe

Indica que la admisión, ingreso, permanencia y el egreso de extranjeros se rigen por esta ley.

### **Título I:** Del Fomento de la Inmigración

En diez artículos se manifiesta la política del gobierno militar de “fomento de la inmigración”. *“El P.E. de acuerdo a las necesidades de población, promoverá la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina”* Claramente se manifiesta un criterio de selección de la inmigración que se desea fomentar. Continúa con *“... el P.E. a propuesta del Ministerio del Interior establecerá los lineamientos y pautas generales de la política de inmigración...”* Nuevamente se deja en manos del Ministerio del Interior la política migratoria del país.

Más adelante, en su artículo 7 inciso b, para un programa de promoción en el exterior se designa a “enviados” especiales. Inmediatamente después, en el inciso c del mismo artículo designa a “delegados” especiales en el exterior que se encargarán de fomentar la inmigración extranjera y también de seleccionar a los interesados, aquí resulta llamativo que un simple funcionario tenga el poder de seleccionarla inmigración deseable.

En el artículo 8 crea el Fondo nacional de Doblamiento, que tendrá la función de selección y traslado del inmigrante, alojamiento, fomento y promoción al interior de la república y difusión: Nuevamente un organismos que “selecciona”.

Este Título I tiene cierta similitud con los capítulo I, II y III del la Ley anterior

### **Título II:** De la admisión, ingreso y permanencia de extranjeros.

Aquí describe tres categorías en las que puede ser admitido un extranjero para ingresar y permanecer en el país, ellas son residente permanentes, residente temporarios y residente transitorio, y un agregado

---

<sup>7</sup> Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, N° 22439, publicada B.O. 27 de marzo de 1981

### **Capítulo I:** De los extranjeros “Residentes Permanentes”

Menciona que los residentes permanentes tienen iguales derechos civiles que los argentinos, sujetos a iguales obligaciones y deberes. Aquí se establece una interpretación rebuscada de la Constitución Nacional que dice en su artículo 20 “*Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano, pueden ejercer su industria, comercio y profesión, poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos, navegar los ríos y costas, ejercer libremente su culto...*”. Nada dice en estas líneas respecto a distintas categorías de residencia, solo menciona a “extranjeros”, a todos por igual.

### **Capítulo II:** De los extranjeros “residentes temporarios y transitorios”

Aquí describe las restantes dos categorías dentro de las cuales se recibe a los extranjeros, estas son los residentes temporarios y transitorios, condicionándola a la residencia en determinada zona del país, y establece una clara violación al artículo 14 de la Constitución Nacional donde dice “*Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino...*”<sup>2</sup> Debido a que los temporarios no podrán residir ni los transitorios transitar fuera de la zonas asignada por la autoridad de migración. Este artículo, que debe ser leído conjuntamente con el artículo 19 que dice “*Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios, y exenta de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la Ley, ni privado de lo que ella no prohíbe*”<sup>2</sup>

Pareciera ser que para la autoridad militar que redactó esta norma, la calidad de “habitante” que refiere el texto constitucional es solo atribuible para los “ciudadanos argentinos”, o a aquellos inmigrantes que no se encuentren en situación de ilegalidad. Esta rebuscada interpretación fue sostenida también por los gobiernos democrático que le siguieron desde el año 1983, atento que la ley estuvo vigente hasta 2004.

Para verificar si una norma es compatible con el contenido de la Constitución Nacional debe cumplir con dos requisitos básicos, el de “legalidad” y el de “razonabilidad” de las normas. El principio de razonabilidad queda expresado en el artículo 28 de la Constitución Nacional “*Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio*” Esto es que no se debe

---

<sup>2</sup> Constitución de la Nación Argentina, Editorial Kapelusz, Buenos Aires 2000

alterar el combinado de la norma superior, que no sea contradictoria y que no vulnere derechos. Estas cuestiones quedan severamente vulneradas por esta ley.

Respecto al principio de legalidad, que sostienen que toda norma debe ser emanada del órgano competente para hacerlo, dudosamente un Gobierno de facto pueda cumplir el requisito de la legalidad.<sup>8</sup>

### **Capítulo III:** Del asilo territorial

Este capítulo que consta de un solo artículo que enumera las pautas que de fijación territorial de los extranjeros, tema al cual ya nos referimos.

### **Título III:** Del trabajo y alojamiento de extranjeros.

Sigue con las restricciones ordenando las condiciones en las que cada categoría de residente puede o no trabajar.

### **Título IV:**

#### **Capítulo I:** De la legalidad o ilegalidad del ingreso o permanencia

Esta norma centra una parte importante de sus artículos en el control de la ilegalidad y la potestad de expulsión de quienes no cumplan con lo normado. Este aspecto representa un cambio con respecto a la ley 817 (Ley Avellaneda) dado que la abrogada norma no hace mención de un control y capacidad de expulsión como este. De hecho se debió recurrir a las dos normas mencionadas mas arriba como los son la Ley de Residencia de Extranjeros y la Ley de Control Social.

#### **Capítulo II:** De la declaración de ilegalidad o cancelación de la permanencia.

Aquí se describe claramente que la autoridad de migración, puede conminar a hacer abandono del país o disponer su expulsión del territorio.

#### **Capítulo III:** De las medidas cautelares

Se procede a “detener” a los ilegales “por decreto”. Las detenciones se realizarán por la Policía Migratoria Auxiliar, que alojarán a los detenidos en sus dependencias hasta la salida del territorio. En ningún momento menciona la intervención de tribunales ni juzgados competentes, vulnerando así el debido proceso.

#### Capítulo IV: Del reingreso

Todo el Título IV representa el control de los extranjeros puesto en manos de la Policía Auxiliar Migratoria, dependiente del Ministerio del Interior

### **Título V:** De las responsabilidades de los empleadores, dadores de trabajo y alojamiento

---

<sup>8</sup> Bidart Campos, Germán, “Manual de la Constitución Reformada”, Tomo I página 515, Edit. Ediar S.A. 2001

Aquí se procede a sancionar a los dadores de trabajo de los extranjeros en situación irregular.

**Título VI:**

**Capítulo I:** De las obligaciones de los responsables de los medios de transporte internacional.

Hace solidarios a los responsables de los transportar a extranjeros de cualquier irregularidad, como también del traslado hasta la frontera en los casos de expulsiones.

**Capítulo II:** De las cauciones

Refiere a las cauciones de las empresas y a sus montos.

**Capítulo III:** De la interdicción provisoria de salida

Refiere a la interdicción provisoria de salida del territorio nacional

**Título VII:** Del cobro de multas; **Título VIII:** Del régimen de recursos

Los recursos de reconsideración y apelación dependerán de la decisión del Ministerio del Interior, luego de una serie de plazos que se establecen

**Título IX:** De la prescripción; **Título X:** De la revisión de los actos decisorios; **Título Xi:** De las tasas retributivas de servicios;

**Título XII:** De las autoridades de aplicación

Aquí se designa a la Dirección Nacional de Migración, que depende del Ministerio del Interior, como organismo de aplicación de la ley, y le otorga competencia para entender en el otorgamiento de permisos de ingreso o residencia para los extranjeros, como también para conceder cambios de “calificación” de ingreso y permanencia. Lo que aquí denomina calificación, en el artículo 12 de la presente ley es denominado como categorías de residencia, esto representa un cambio importante, dado que según el diccionario calificar significa “*expresar la calidad de. Dar o poner nota a un alumno. Probar uno la nobleza de su sangre*”<sup>9</sup>

**Título XIII:** De las sanciones accesorias,

**Título XIV:** Disposiciones complementarias

Este último título es el más atentatorio contra los derechos del extranjero a mi juicio, dado que prescribe que los institutos de enseñanza media o superior solo admitirán como alumnos a los residentes permanentes o temporarios en situación regular... Violando así el artículo 14 de la Constitución Nacional “*Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos... de enseñar y aprender*”<sup>2</sup>

<sup>9</sup> Diccionario Ilustrado Larousse, Buenos Aire 1994

<sup>2</sup> Constitución de la Nación Argentina, Editorial Kapelusz, Buenos Aires 2000

A continuación prescribe que los hospitales de todo tipo deberán exigir a los extranjeros que soliciten servicio, acreditación de su identidad y justificación de su permanencia legal en el país. Nuevamente no se cumple con el requisito de razonabilidad de la norma, se vulnera el derecho a la salud, que tiene un rango de los más altos en base a los tratados que la Nación ha incorporados a su Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 22 en pos de el control de ilegalidad de los extranjero. De este análisis resulta evidente que para el Estado que se regulaba por esta norma es más importante controlar la documentación regular que el estado de salud de sus habitantes. Es mayor el daño que se causa a la población que el beneficio que produce el cumplimiento de la norma.

No queda mucho más para decir respecto de esta aberración normativa que significó la vigencia durante más de veinte años de la ley 22.439. Las excusas y argumentos resultan poco convincentes teniendo en cuenta que esta norma fue redactada en plena expansión de los Derechos Humanos en el plano internacional.

#### **ANALISIS DE LA LEY DE MIGRACIONES, N° 25.871 (LEY GIUSTINIANI)**

Como primera medida es necesario aclarar que la presente norma, que actualmente se encuentra vigente, se produce como respuesta de una gran parte de la comunidad, ONGs, organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas, grupos académicos etc. sumado a la baja aceptación que significaba tener una norma vigente en materia de migraciones del gobierno militar en tiempos democráticos.<sup>10</sup>

La misma luego muchas de idas y vueltas en las distintas comisiones, fue tratada sobre tablas, sin dictamen de comisión, en la última sesión de 2003, convirtiéndose en Ley de la Nación y publicada en 2004.<sup>10</sup>

La misma esta correctamente estructurada en once títulos, cada uno con su correspondiente epígrafe, lógicamente distribuida por temas del siguiente modo:

##### **Título Preliminar:** Política Migratoria Argentina

Es muy importante que el Congreso de la Nación, a través de una ley defina la política migratoria del país, respetando el mandato constitucional (artículos 20 y 25).

Seguidamente enuncia sus principios generales, sentando las bases estratégicas en materia migratoria, cumpliendo con los compromisos contraídos por la República (artículo 75 inciso 22)

---

<sup>10</sup> S. Novick, "Evolución reciente de la política migratoria argentina", ponencia presentada al XXV Conferencia Mundial de Población, IUSSP, Tour, Francia, 18 al 23 de Julio de 2005; <http://iussp2005.princeton.edu/abstractViewer.aspx?submissionId=50348>

**Título I:** De los derechos y obligaciones de los extranjeros

Se definen estos derechos sobre la base del principio de igualdad y universalidad. Enfatizando que los extranjeros gozan de iguales derechos que los nacionales en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. Además en ningún caso la situación de irregularidad migratoria impedirá el ingreso como alumno a algún establecimiento educativo de cualquier tipo. Invirtiendo la función de las autoridades del establecimiento, que en las leyes anteriores cumplía un rol de policía, aquí su función es la de orientar al extranjero para que regularice su situación.

Asimismo, su artículo 8 expresa que no podrá negarse ni restringirse el derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a ningún extranjero, sin importar su situación migratoria.<sup>11</sup>

**Título II:** De la admisión de extranjeros a la República Argentina

Define las mismas tres categorías que su norma antecesora, “residentes permanentes”, “residentes temporarios” y “residentes transitorios”. Como punto importante es que aquí se respeta el derecho a la reunificación familiar, dado que se considera residente permanente a padre, hijo o cónyuge de cualquier ciudadano argentino, nativo o por opción.

**Título III:** Del ingreso y egreso de personas

En el capítulo destinado a las obligaciones de los medios de transporte internacional, pone a los encargados de traslado como responsables solidarios del cumplimiento de las condiciones reglamentarias. En este aspecto es similar a la ley anterior,

**Título IV:** De la permanencia de los extranjeros

Es llamativo su artículo 53, donde prohíbe expresamente trabajar a extranjero “*Los extranjeros que residan irregularmente en el país no podrán trabajar o realizar tareas remuneradas o lucrativas...*”<sup>11</sup>. Este artículo es contradictorio frente a los derechos consagrados en la Constitución Nacional, en virtud de que las leyes comunes reglamentan el ejercicio de la misma (artículo 14 y 28 C.N.), reglamentar, según lo interpretación compartida por toda una doctrina, significa “*reducir la amplitud discrecional de la persona que realiza un acto, ejerce un derecho o atribución*”<sup>12</sup>. Las leyes que reglamentan el ejercicio de la carta magna deben ser complementarias de la ésta y no contrarias a su espíritu<sup>8</sup>, como en este caso que vulnera el artículo 14, 14 bis, 16 “*Todos los habitantes de la Nación gozan de los*

<sup>11</sup> Ley de Migraciones, N° 25.871, publicada B.O. el 21 de enero de 2004

<sup>12</sup> Ekmekdjian Miguel Angel, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III, Editorial página 33, Depalma, Bs. As. 1995

siguientes derechos, **conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio**; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita...”<sup>2</sup>, y también el artículo 75 inciso 22. Se desprende de este análisis que la situación de irregularidad de un extranjero no le restringe el derecho a la educación, ni a la salud, ni a los servicios sociales, pero si restringe el derecho a trabajar y ejercer industria lícita en función de su condición migratoria. No parece razonable restringir un derecho de jerarquía constitucional y reconocimiento internacional para poder cumplir con una norma interna.

**Título V:** De la declaración de ilegalidad y cancelación de la permanencia

Dedica 13 artículo bastante extensos para indicar el procedimiento legal que deberá seguirse para expulsar a un extranjero en condición irregular. El respeto al debido proceso es tenido en cuenta atento que, y diferenciándose de la norma anterior, se da intervención al Juez o Tribunal competente, “...*la Dirección Nacional de Migraciones decretará su expulsión con efecto suspensivo y dará intervención y actuará como parte ante el Juez o Tribunal con competencia en la materia, a efectos de revisión de la decisión administrativa de expulsión*”.<sup>11</sup>

**Título VI:** Del régimen de los recursos

Otro título completo con dieciséis artículos estableciendo las pautas de presentación de Recursos de Reconsideración o Jerárquico en Subsidio contra las decisiones de la Dirección Nacional de Migraciones.

**Título VII:** Competencia

Indica cuales son los juzgados competentes para entender en lo dispuesto en los títulos V y VI

**Título VIII:** De las Tasas

**Título IX:** De los argentinos en el exterior

**Título X:** De la autoridad de aplicación

Como en las anteriores leyes, la autoridad de aplicación continúa en manos de la Dirección Nacional de Migraciones, pudiendo esta delegar funciones en lo que se constituya como la Policía Migratoria Auxiliar, que sigue siendo integrada por la Policía Federal, Prefectura Naval, Gendarmería nacional y Policía Aeronáutica. Resulta llamativo que la misma no se encuentra subordinada a la Dirección Nacional de Migraciones, sino que solo esta sujeta a colaborar con esta, como se desprende de la lectura del artículo 114.

<sup>2</sup> Constitución de la Nación Argentina, Editorial Kapelusz, Buenos Aires 2000

<sup>11</sup> Ley de Migraciones, N° 25.871, publicada B.O. el 21 de enero de 2004

**Título XI:** Disposiciones complementarias y transitorias**CONCLUSIONES FINALES**

La actual ley de migraciones representa un avance importantísimo en materia de Derechos Humanos, aunque observamos que algunas instituciones siguen teniendo participación en la toma de decisión de la política migratoria. Estas representan un duro escollo en lo que significó un cambio de mirada desde el Estado hacia los extranjeros.

Que el Estado argentino tenga un rol activo frente a derechos que antes no formaban parte siquiera de su agenda en otros tiempos es un hecho de profunda relevancia. Aunque sigue existiendo una actitud discriminatoria hacia los inmigrantes de los países limítrofes.

La hipótesis que sostiene que los fenómenos demográficos son una variable dependiente de los procesos políticos<sup>10</sup> es confirmada en nuestro país. Ciento veinte años de legislación no se suprimen de un día para otro, y este es el desafío que representa el cumplimiento mas acabado de la presente norma, educando a las burocracias que son el órgano de aplicación de la ley, ellos serán los encargados de trasladar el espíritu manifiesto en la norma a la gente.

---

<sup>10</sup> S. Novick, "Evolución reciente de la política migratoria argentina", ponencia presentada al XXV Conferencia Mundial de Población, IUSSP, Tour, Francia, 18 al 23 de Julio de 2005;  
<http://iussp2005.princeton.edu/abstractViewer.aspx?submissionId=50348>

**REFERENCIA BIBLIOGRAFICA**

Bidart Campos, Germán; “Manual de la Constitución Reformada”, Tomo I, Editorial Ediar S.A. 2001

Constitución de la Nación Argentina, Editorial Kapelusz, Buenos Aires 2000

Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Preámbulo

Diccionario Ilustrado Larousse, Buenos Aire 1994

Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Edición, Tomo I, Editorial Espasa-Calpe S.A., Madrid 1984

Ekmekdjian Miguel Angel, “Tratado de Derecho Constitucional”, Tomo III, Editorial Depalma, Bs. As. 1995

Karl Marx, “Marx y su Concepto del Hombre - Manuscritos Económicos-Filosóficos”, Fondo de la Cultura Económica, Buenos Aires, 1962

Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, N° 22439, publicada B.O. 27 de marzo de 1981

Ley de Inmigración y Colonización, N° 817 publicada en el R. N. 1874/77

Ley de Migraciones, N° 25.871, publicada B.O. el 21 de enero de 2004

Novick S., “Evolución reciente de la política migratoria argentina”, ponencia presentada al XXV Conferencia Mundial de Población, IUSSP, Tour, Francia, 18 al 23 de Julio de 2005; <http://iussp2005.princeton.edu/abstractViewer.aspx?submissionId=50348>

Oteiza E., Novick S., Araujo R. “Inmigración y Discriminación, Políticas y Discursos”, Editorial: Grupo Editorial Universitario, Buenos Aires, 1997.