

- 2022 -

Corrupción, género y trata de personas: análisis de las normativas locales

Informe del Grupo de Trabajo sobre Corrupción y Trata de Personas del Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción de Argentina



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

PROCURADURÍA
DE INVESTIGACIONES
ADMINISTRATIVAS



Foro Permanente de Fiscalías de
Investigaciones Administrativas y
Oficinas Anticorrupción

Corrupción, género y trata de personas: análisis de las normativas locales. Informe del Grupo de Trabajo sobre Corrupción y Trata de Personas del Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción de Argentina

Documento elaborado por el Grupo de trabajo sobre corrupción y trata de personas del Foro FIA y OA que fue integrado por:

Procuraduría de Investigaciones Administrativas - PIA (a cargo de la coordinación del grupo).

Titular: Sergio L. Rodríguez (Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas). A cargo del proyecto: Andrea Garmendia Orueta (Fiscal de Investigaciones Administrativas) con la colaboración de Rocío Rodríguez Fortes.

Fiscalía de Investigaciones Administrativas de Chaco. Titular: Gustavo Leguizamón (Fiscal General). A cargo del relevamiento: Margarita Beveraggi (Fiscal Adjunta)

Oficina Anticorrupción de Chubut. Titular: Guillermo Hansen (Fiscal Anticorrupción). A cargo del relevamiento: Sebastián Pinola (Secretario General de Transparencia Pública)

Fiscalía de Investigaciones Administrativas de La Pampa. Titular: Juan Carlos Carola (Fiscal General). A cargo del relevamiento: Gabriela Taberneró (Fiscal Adjunta), Andrea L. Baglietto (Directora de Sumarios) y Cecilia Bertolé (Secretaria Letrada)

Fiscalía de Investigaciones Administrativas de Río Negro. Titular: Fabián Gatti (Fiscal de Investigaciones Administrativas). A cargo del relevamiento: Roberto Díaz (Director de Prensa y Comunicación) en conjunto con Mónica Larrañaga (Secretaria de Acompañamiento y Protección Social del Ministerio de Desarrollo Humano de Río Negro)

Oficina Anticorrupción de Jujuy. Titular: Josefa Herrera (Fiscal Anticorrupción). A cargo del relevamiento: Analía Martínez (responsable del Departamento de Prevención y Relaciones Institucionales)

Dirección de Investigaciones, Ética Pública y Transparencia del municipio de Rosario. Anahí Priotti (Directora General), Verónica Linares (Directora Administrativa), Silvia Ramella (Directora de Sumarios) y Luciana Pareti (administrativa)

Diseño: Dirección de Comunicación Institucional de la Procuración General de la Nación – Ministerio Público Fiscal

Coordinación y edición: Procuraduría de Investigaciones Administrativas. PIA

Publicación: Febrero 2022

— 2022 —

Corrupción, género y trata de personas: análisis de las normativas locales

Informe del Grupo de Trabajo sobre Corrupción y Trata de Personas del Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción de Argentina

Índice

I.	Introducción	7
II.	Actividad del grupo de trabajo sobre corrupción y trata de personas en el ámbito del Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción.....	10
III.	Objetivos, hipótesis y metodología de trabajo	12
IV.	Análisis de la información.....	15
	1) Normativa sobre trata y explotación de personas.....	15
	2) Normativa sobre transparencia - obligación de prestar declaraciones juradas.....	19
	3) Normativas sobre violencia de género	20
	4) El rol de los municipios: normativa de habilitaciones.....	20
V.	Conclusiones y desafíos	24
VI.	Buenas prácticas y recomendaciones	25
VII.	Anexo: normativa relevada por jurisdicción.....	30

I. INTRODUCCIÓN

Este informe sintetiza resultados y conclusiones elaborados por el Grupo de Trabajo sobre corrupción facilitadora de la trata de personas constituido en el seno del Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción de Argentina (en adelante Foro FIA y OA). El Grupo de Trabajo (en adelante GT) fue integrado por la FIA de Chaco, la OA de Chubut, la FIA de La Pampa, la FIA de Río Negro, la OA de Jujuy, la Dirección de Investigaciones, Ética y Transparencia del municipio de Rosario (provincia de Santa Fe), bajo la coordinación de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA) del Ministerio Público Fiscal de la Nación. Las conclusiones y recomendaciones que aquí se presentan se expusieron en la Segunda Reunión Anual Ordinaria del Foro FIA y OA del 10 de diciembre de 2021¹.

El GT se conformó en agosto de 2020 a propuesta de la PIA, como parte de las actividades que esta Procuraduría viene realizando en el marco de un proyecto regional sobre corrupción y género que se desarrolla en la Red de Fiscales contra la Corrupción de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) con el apoyo de la agencia de cooperación EUROsociAL+².

Una de las principales líneas de trabajo de este proyecto regional es la corrupción facilitadora de la trata de personas, fenómeno que tiene un impacto específico y diferenciado contra mujeres y niñas. La corrupción es un elemento esencial para sostener las redes de trata de personas, por lo que resulta imposible desarticular las redes criminales de trata sin perseguir a los funcionarios públicos que permiten operar al mercado criminal.

A este respecto, el Comité CEDAW (órgano de aplicación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer³) en su Recomendación General n° 38 ha instado a “investigar con prontitud, enjuiciar y castigar debidamente a quienes participan directamente en la trata y a quienes se muestran negligentes al afrontar o prevenir la trata, incluida la presunta corrupción de funcionarios públicos y miembros del sector privado”⁴.

La corrupción pública puede ocurrir desde cobros periódicos de dinero o favores sexuales, por

1. Se presentaron avances de este trabajo en las reuniones ordinarias del Foro FIA y OA del 20 de diciembre de 2020 y del 3 de junio de 2021. Este informe final fue aprobado en la reunión del 10 de diciembre de 2021. Cfr. actas en https://www.mpf.gob.ar/pia/tipo_de_recurso/actas-reuniones/

2. Este proyecto consta de distintas actividades que se aprobaron en el plan de trabajo de la Red de Fiscales contra la Corrupción de AIAMP. Plantea 2 ejes temáticos: la sextorsión (o extorsión sexual) y la corrupción facilitadora de la trata de personas para la explotación sexual. Este último punto, en el ámbito local se desarrolla en alianza con la Red de Fiscales contra la Trata y el Tráfico Ilícito de Migrantes (RedTRAM) que está coordinado por la PROTEX. En particular sobre corrupción facilitadora de trata, el proyecto tiene distintos componentes: 1) construcción de información sobre el fenómeno, 2) sistematización de buenas prácticas, 3) consolidación de canales de denuncia y elaboración de pautas de investigación para prevenir, investigar y sancionar la corrupción en casos de trata de personas y 4) fortalecimiento interinstitucional para lograr la articulación entre áreas de corrupción y trata y entre distintos organismos a nivel local y regional.

3. La Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) fue aprobada por ley 23.179 en 1985 e incorporada a la Constitución Nacional en el art. 75 inc. 22 en 1994.

4. Comité CEDAW. Recomendación General núm. 38 sobre trata de mujeres y niñas en contextos de migración mundial, punto 105

funcionarios que omiten sus deberes de vigilancia o dan aviso de actuaciones investigativas o de inspección, hasta situaciones donde son los propios funcionarios quienes controlan el negocio ilícito o son miembros de la red. Estas conductas pueden ser individuales o partes de un entramado de corrupción sistémica, llegando hasta la cooptación institucional⁵. Es decir, desde una violación de deberes hasta el crimen organizado. Las Redes de Fiscales contra la Corrupción y de Trata y Tráfico Ilícito de Migrantes de AIAMP emitieron una declaración conjunta en 2020 en la que describen las modalidades de este fenómeno, alertando sobre la necesidad de combatirlo de manera articulada entre los organismos antitrata y anticorrupción⁶.

A fin de generar insumos para intervenir en este fenómeno, la PIA realizó una recopilación de información sobre la corrupción facilitadora de la trata en nuestro país que permitió elaborar un diagnóstico para poder aplicar a localmente algunas de las conclusiones elaboradas a nivel regional, que se publicó como *Corrupción facilitadora de la trata de personas desde la perspectiva de género. Análisis diagnóstico, casuístico y normativo*⁷. En particular, para conocer la dinámica delictiva se realizó un análisis de casos a partir de los fallos de trata con participación de funcionarios públicos dictados por la Cámara Federal de Casación Penal entre 2012 y 2019.

Entre otras cuestiones este estudio concluyó que:

- A nivel nacional, la tipología de casos muestra que este fenómeno se da principalmente en la trata sexual, y en la instancia de explotación, y que los actores de riesgo son las fuerzas de seguridad y los agentes municipales. No obstante puede obedecer a un sesgo sobre aquellos casos que han podido ser captados por las investigaciones judiciales.
- La corrupción facilitadora es todavía un fenómeno poco investigado y debe profundizarse sobre la cadena de responsabilidad de funcionarios públicos. Para ello, es menester incorporar la mirada anticorrupción en la investigación de trata para fortalecer el supuesto de participación de funcionarios públicos en los hechos; agudizar la capacidad de detectar indicios sobre la participación de funcionarios públicos; delimitar las responsabilidades a atribuir; y aportar herramientas de investigación para profundizar en la cadena de imputación, incluir un análisis patrimonial del delito y agilizar las investigaciones, a partir de la integración de actuaciones administrativas con las penales y subir en la cadena de imputación.

5. Una descripción analítica y casuística de la corrupción asociada a la trata se encuentra en Solano Lopez, Ana Linda. 2019. (mimeo). Mujer y corrupción. Estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina. Área de Políticas de Gobernanza Democrática de EUROsociAL+ en FIIAPP

6. Declaración conjunta entre la Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción y la Red de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la AIAMP, con el apoyo del Programa EUROsociAL+ a través del Área de Gobernanza, para impulsar el combate a la corrupción facilitadora de la trata de mujeres y niñas con motivo del día Mundial contra la Trata 30 de julio de 2020. Cfr. www.aiamp.info/images/ADeclaraciones/declaracion-conjunta-red-corrupcion-redtram-30-7-20.pdf

7. PIA – Procuraduría de Investigaciones Administrativas MPF. 2021. Corrupción facilitadora de la trata de personas desde la perspectiva de género. Análisis diagnóstico, casuístico y normativo. https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2021/09/PIA_Informe_Trata_de_Personas.pdf

- El análisis de género es esencial para abordar este fenómeno delictivo. Muchas veces, confluyen en la corrupción facilitadora otras modalidades de corrupción sexual como la sextorsión⁸.
- Dado que es una temática que integra la trata, la corrupción y la violencia de género, es necesario incluir lo dispuesto en la normativa internacional ratificada por nuestro país y las obligaciones que surgen de este corpus de derechos.
- Respecto de los funcionarios públicos, para prevenir, investigar y sancionar posibles conductas ilícitas asociadas a la trata, es necesario tener presente los distintos mecanismos de control sobre estos agentes según sean nacionales, provinciales o municipales.
- Además, evaluar que las normativas que regulan actividades vinculadas a la trata estén armonizadas con el marco normativo nacional e internacional, de manera de evitar normativas locales que pueden distorsionar el rol de agentes públicos de detección de casos y dificultar la atribución de responsabilidades de los funcionarios y una persecución uniforme y eficiente.

De este análisis de información de la PIA, y específicamente sobre el último punto mencionado, surgió la hipótesis que guía el presente trabajo: ciertos riesgos de corrupción facilitadora de trata están vinculados con normativas provinciales y municipales que, al no encontrarse en línea con estándares convencionales y con el marco normativo nacional, facilitan la participación de funcionarios públicos en la trata y explotación de personas y dificultan su investigación y sanción.

Teniendo en cuenta las distintas competencias nacionales, provinciales y municipales que regulan tanto actividades que pueden ser foco de trata y explotación como mecanismos de control y sanción de funcionarios públicos de distintos órdenes, el objetivo del trabajo del grupo constituido en el Foro de FIA y OA fue hacer un relevamiento y análisis normativo que pudiera capturar caracteres generales en 4 dimensiones: normativa provincial y local sobre trata y explotación; sobre transparencia y control de funcionarios públicos; sobre violencia de género; y sobre normativas de orden municipal.

Este informe condensa esa experiencia de trabajo, analiza la información normativa de cada jurisdicción, identifica buenas prácticas y recomendaciones para fortalecer tanto la prevención como la investigación de este fenómeno desde el punto de vista de los organismos anticorrupción.

8. El concepto de sextorsión fue desarrollado en 2012 por la Asociación Internacional de Mujeres Juezas (IAWJ) para describir la forma de corrupción en que la moneda de cambio es el sexo. Se define como el abuso de poder para obtener un beneficio sexual. Cfr. International Association of Women Judges - IAWJ. 2012. Naming, shaming, and ending sextortion. En los últimos años, organizaciones de la sociedad civil han generado acciones de incidencia para visibilizar este fenómeno. Cfr. Transparencia Internacional. 2021. Corrupción y género; Poder Ciudadano y Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). 2021. Género y corrupción en América Latina: urgencias y oportunidades para la articulación de agendas desde la sociedad civil.

II. ACTIVIDAD DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE CORRUPCIÓN Y TRATA DE PERSONAS EN EL ÁMBITO DEL FORO PERMANENTE DE FISCALÍAS DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y OFICINAS ANTICORRUPCIÓN

El Foro de FIA y OA reúne a Fiscalías de Investigaciones Administrativas, Oficinas Anticorrupción y a otros órganos estatales equivalentes a nivel nacional, provincial y municipal. En línea con las obligaciones internacionales establecidas por la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Foro FIA y OA actúa para fortalecer los programas de transparencia, combate la corrupción y fortalecimiento de la ética pública y la probidad que se desarrollan en las respectivas jurisdicciones que la integran.

En la primera reunión ordinaria del Foro del año 2020, celebrada el 29 de junio de ese año, la PIA y expertos/as de EUROsociAL+ expusieron las líneas de trabajo sobre corrupción facilitadora de la trata que venían desarrollando en el ámbito de la AIAMP. La PIA además propuso crear un Grupo de Trabajo (GT) a aquellas FIA y OA que voluntariamente quisieran integrarlo para analizar la situación de la corrupción facilitadora en cada una de las jurisdicciones. El grupo se conformó con la participación del municipio de Rosario (provincia de Santa Fe), las provincias de Chaco, Chubut, La Pampa, Rio Negro, Jujuy y la PIA.

Dos meses luego, se desarrolló la primera reunión de este GT en la cual cada una de las jurisdicciones presentaron su situación y particularidades sobre la cuestión, teniendo en cuenta las diferencias geográficas en la provincia, la relación municipios con autoridades provinciales, las articulaciones con las áreas de trata y con la justicia provincial y federal, y los antecedentes de intervenciones en trata y en cuestiones de género.

En los meses siguientes, desde la PIA se realizaron reuniones una a una con las FIA y OA integrantes del Grupo de Trabajo para ver cómo se encontraban desarrollando el proyecto y se confeccionó un cuestionario modelo orientativo con los puntos de relevamiento.

Teniendo en cuenta el diagnóstico preliminar que había realizado la PIA sobre la jurisprudencia federal en casos de trata con participación de funcionarios públicos y las primeras aproximaciones que cada una de las FIA y OA provinciales iban recabando, se delineó la hipótesis de trabajo, los objetivos y la metodología de abordaje.

El trabajo se focalizó en un relevamiento normativo en cada jurisdicción, tanto del orden provincial como municipal, para el cual cada una de las FIA y OA aplicó técnicas de recolección participativas, que incluyeron reuniones e intercambios con otros organismos de la respectiva provincia y municipios. En la práctica, además de orientarse a la recolección de información, este trabajo generó contactos entre áreas de trata y organismos de control anticorrupción, contribuyendo a establecer líneas de

colaboración interinstitucional fundamentales para el objetivo general del proyecto.

Durante el primer semestre de 2021, se recibió información en base a estos cuestionarios y se realizaron reuniones de intercambio y feedback para delinear la presentación de la información.

Tanto en las reuniones ordinarias del Foro de 2020 como en la de 2021 se compartieron avances sobre este trabajo.

Mapa institucional de la corrupción facilitadora en cada jurisdicción



III. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DE TRABAJO

La hipótesis de trabajo, que tal como señalamos más arriba recoge el análisis de la jurisprudencia de la Casación Federal, es que algunas normativas provinciales y municipales sobre determinadas actividades vinculadas a la trata y explotación de personas, al no encontrarse en línea con estándares convencionales y adecuadas a la normativa nacional, facilitan la connivencia de funcionarios públicos en la trata y explotación de personas y dificultan su investigación y sanción.

El objetivo general es conocer cuál era la situación en cada una de las jurisdicciones respecto de la corrupción facilitadora de la trata y cómo contribuir a generar articulaciones para combatir, desde la prevención y sanción de los funcionarios públicos involucrados, a partir de las competencias y *expertise* de los organismos anticorrupción.

La información colectada y el tipo de fuente que se analiza en este informe es normativa, ya sean leyes, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y protocolos provinciales y municipales.

La metodología consistió en el diseño de un cuestionario orientativo con puntos de relevamiento para cada jurisdicción. Cada jurisdicción aplicó este cuestionario a partir de estrategias localizadas, que incluyeron distintas técnicas para recabar la información, como reuniones con actores institucionales vinculados a la temática (provinciales, municipales y de la sociedad civil), pedidos de acceso a la información, relevamiento de estudios académicos. En la mayoría de los casos el relevamiento normativo se hizo en conjunto con municipios y organismos de trata y explotación a nivel local. Para la selección de información de nivel municipal, cada FIA y OA desarrolló un criterio propio de selección de municipios y de estrategia de recolección (que expondremos más abajo).

Los puntos de información apuntaron a las tres temáticas que se conjugan en la corrupción facilitadora de trata: trata de personas, corrupción y violencia de género. Respecto de la trata de personas, nos propusimos medir el grado de adhesión e incorporación de la normativa nacional y convencional al ámbito provincial y la configuración de actores institucionales y procedimientos específicos en cada jurisdicción. Respecto de cuestiones de corrupción, apuntamos a identificar pautas de control para agentes públicos tales como la obligación de remitir declaraciones juradas y la existencia de procedimientos para casos de funcionarios involucrados en hechos de trata de personas. Por último sobre violencia contra las mujeres, el grado de adhesión a las normas nacionales en la materia y la existencia de protocolos específicos en la administración pública.

Luego, teniendo en cuenta tanto la literatura especializada en la materia como el análisis de la jurisprudencia a nivel federal indican que los municipios tienen una relevancia fundamental en esta problemática, dadas las potestades de regulación y control sobre actividades de riesgo de trata y la prevalencia de funcionarios municipales y policiales en la casuística del país. Respecto a estas

cuestiones, los puntos de relevamiento se orientaron a recabar normativa sobre habilitaciones e inspecciones y mecanismos de control para agentes municipales.

Es importante señalar que el cuestionario tenía un carácter orientativo, con preguntas abiertas, por lo que la información enviada por cada jurisdicción no está estandarizada en categorías cerradas, sino que tiene cierto grado de heterogeneidad.

Estrategia de relevamiento de cada jurisdicción respecto de los municipios. Los criterios de selección de los municipios de cada una de las jurisdicciones obedecieron a densidad poblacional, localización geográfica y por ser particularmente sensible a la trata. Por ejemplo, en todas las jurisdicciones incluyeron a la capital provincial; en Chaco a localidades fronterizas, en Chubut obedeció a incluir diversidad geográfica que abarque zonas cordilleranas y la costa, así como municipios con especiales riesgos de trata por estar ubicados cerca de centros mineros, que tradicionalmente han basado su forma de recaudación en relación con actividades de explotación sexual de mujeres. Río Negro comparte criterios similares, incluyendo municipios vinculados a actividades agrícolas y turismo. También la selección de municipios obedeció, tal el caso de La Pampa, Jujuy, Chaco y Chubut, a incluir aquellos que habían atravesado procesos de modificación de las normativas sobre habilitación de rubros tipo local nocturno, whiskerías, etc., que podían encubrir el funcionamiento de prostíbulos.

Estrategia metodológica de las jurisdicciones

Jurisdicción	Criterio de selección de municipios	Municipios seleccionados	Técnicas	Fuentes de análisis
Chaco	Densidad poblacional, localización geográfica, Especificidad en tema trata	Resistencia, PTE R Saenz Peña, Villa Angela, Charata, Castelli, Barranqueras, Isla del Cerrito, Gral San Martin, Gral Pinedo, El Sauzalito, Miraflores	Entrevistas pedidos de información	Normativa Información de entrevistas
Chubut	Densidad poblacional, localización geográfica, Especificidad en tema trata	Puerto Madryn Comodoro Rivadavia Rio Mayo Esquel	Pedidos info Entrevistas	Normativa, Información de entrevistas
Jujuy	Normativa relevante para este proyecto	San Salvador, Palpalá, San Pedro, Libertador Gral San Martín	Entrevistas Pedidos de info Web	Normativa. Información de entrevistas
La Pampa	Accesibilidad de información Especificidad en relación a la trata	Santa Rosa, Gral Pico, Gral Acha, Victorica, Catrilo, Eduardo Castex, Quehue, Jacinto Araus, San Martin, Lonquimay, Winfreda, 25 de Mayo, Macachin, Colonia Baron	Web Pedidos Info Entrevista	Normativa Judicial Académica Información de Entrevistas
Río Negro	Densidad poblacional, localización geográfica, registro de casos relevantes y actividad económica predominante (agrícola y turismo)	Viedma, San Carlos de Bariloche, San Antonio Oeste, Sierra Grande, General Roca, Choele Choel, Regina, Catriel, Cipolletti, El Bolsón, Dina Huapi, Lamarque, Cinco Saltos, Ingeniero Jacobacci, Río Colorado	Web Pedidos de info Entrevista	Normativa
Rosario	no corresponde	no corresponde	Entrevista Pedidos de información	Normativa

IV. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Los puntos de información se exponen de la siguiente manera:

- 1) **Normativa sobre trata y explotación de personas** en la que se analizará la forma de incorporación de la normativa marco a nivel provincial, la institucionalidad creada y la posible participación de organismo de control. También la existencia de disposiciones específicas para funcionarios públicos, agentes municipales y de protocolos específicos en las fuerzas de seguridad provinciales.
- 2) **Normativa sobre transparencia** para analizar incorporación de normativa de ética pública y obligación de declaración jurada patrimonial para funcionarios y policías.
- 3) **Normativa sobre violencia de género** :adhesión a leyes de violencia contra las mujeres y mecanismos y protocolos de violencia en las administraciones públicas
- 4) **El rol de los municipios:** normativa de habilitaciones e inspecciones y mecanismos de control

1) Normativa sobre trata y explotación de personas

A nivel nacional, la sanción de la Ley de Trata de Personas 26.364 en 2008 implica la incorporación de las obligaciones internacionales contenidas en el Protocolo de Palermo. Esta ley y su modificatoria 26.482, incorpora el delito de trata de personas al Código Penal de la Nación, tipificado en los artículos 145 bis y 145 ter; reconocen los derechos de las víctimas del delito y crean organismos encargados de llevar adelante las políticas públicas en la materia, principalmente, el Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas y el Consejo Federal de Trata de Personas.

Estas leyes reconocen distintas modalidades de explotación que también son delitos incorporados al CP (delitos conexos). La explotación incluye: la reducción a la esclavitud o servidumbre; trabajos o servicios forzados (art. 140 del CP); promoción, facilitación o comercialización de la prostitución ajena o cualquier otra forma de oferta de servicios sexuales ajenos (art. 125bis, 126 y 127 del CP); promoción, facilitación o comercialización de pornografía infantil o la realización de cualquier tipo de representación o espectáculo con dicho contenido (art. 128 del CP); matrimonio forzado (art. 140 del CP); promoción, facilitación o comercialización de extracción forzosa o ilegítima de órganos, fluidos o tejidos humanos (Ley 26.842). Tanto el tipo penal de trata como los delitos conexos prevén agravantes en caso de que sean cometidos por funcionarios públicos, miembros de fuerzas de seguridad, policial o penitenciaria.

Dado que la trata es un delito federal pero que los delitos conexos son ordinarios, confluyen en la problemática intervenciones de distintos sistemas de justicia y seguridad; y organismos y normativas nacionales, provinciales y municipales. Desde la óptica específica de la corrupción facilitadora, tenemos que añadir otras aristas: por un lado, las regulaciones que dictan distintos niveles del estado sobre actividades que puedan vincularse a la distintas cadenas del delito de trata y a la finalidad de explotación; y por otro, la diversidad de reglamentaciones que rigen la actuación de funcionarios públicos que puedan estar involucrados cuyos mecanismos de control recaen en organismos diversos acorde a rango y competencia (federales, provinciales, municipales).

Para medir la incorporación de las obligaciones en materia de trata al ámbito local, evaluamos qué marco normativo a nivel provincial existe sobre esta temática y si cuenta con algunas disposiciones establecidas en el marco nacional. Luego, de manera más específica, si existen disposiciones específicas sobre funcionarios públicos, municipios y fuerzas de seguridad.

- **Adhesión a Ley nacional de trata de personas o Ley especial provincial**

La realidad de las distintas jurisdicciones es diversa: algunas tienen leyes propias con organismos y comités / consejos interinstitucionales; otras no tienen ni ley provincial específicas sobre trata ni adhesión a la ley nacional, por lo que las agencias locales en el abordaje de la trata de personas pueden tener menor anclaje institucional.

Chaco en 2008 (Ley 1658 N), Chubut en 2012 (Ley XV 17) y La Pampa en 2014 (Ley 2795) han sancionado leyes propias (o adherido a la ley nacional de trata 26.364) con objetivos y funciones en línea con la normativa nacional.

En Jujuy no han adherido a la ley ni tienen una legislación especial sobre trata de personas. No obstante, durante 2020 sancionaron una serie de leyes sobre violencia de género y atención particular sobre la problemática de desaparición de mujeres, niñas y personas trans, que se vincula con la trata y la explotación sexual. Se trata de la Ley 6185 sobre actuación ante la desaparición y extravío de mujeres, niñas y personas LGBTI+; y la Ley 6186 “Iara” que establece la emergencia en materia de violencia de género y ordena una serie de medidas con foco en las violencias extremas contra mujeres y niñas, teniendo en cuenta la desaparición, femicidio y trata sexual.

Por último, Río Negro informó que no han adherido a la ley nacional, aunque tienen organismos provinciales específicos y una normativa provincial que prohíbe la instalación de prostíbulos a nivel nacional como mecanismo de prevención contra la trata de personas para la explotación sexual (Ley S 4795).

- **Organismos de aplicación de políticas de trata a nivel provincial. Consejos interinstitucionales**

En Chaco la citada Ley 1658 N sobre Medidas de prevención y protección a víctimas de la trata de personas de 2008 crea la Oficina Provincial de Lucha contra la trata y protección de víctimas, dentro del Ministerio de Desarrollo Social y DDHH. A su vez, la ley crea un comité consultivo integrado por distintas áreas de gobierno, la procuración del Tribunal Superior de Justicia y las fuerzas policiales provinciales; en calidad de invitados los organismos de seguridad y la justicia federales.

Tanto Chubut, La Pampa como Río Negro tienen organismos creados por decreto. En La Pampa el Decreto 2962 de 2014 crea el Programa provincial para la prevención, protección y asistencia de las víctimas de trata; asimismo una Comisión de Ejecución del Programa Provincial integrada por distintos ministerios, con la posibilidad de invitar a otros actores.

En Río Negro, si bien no tienen ley provincial propia ni adhesión a la ley nacional, la Ley 4634 de 2011 modificada por 4910 de 2013 crea Consejo Interinstitucional de Trata de personas, cuyo órgano de aplicación es el Ministerio de Gobierno integrado por representantes de todas las áreas del ejecutivo, el poder judicial, ministerios provinciales, la defensoría del pueblo y organizaciones de la sociedad civil. Además el Decreto 1258/2014 creó el Programa de Asistencia de Víctimas de Trata de Personas en el Ministerio de Desarrollo Social.

Chubut creó por decreto la Dirección Provincial de Trata de personas, establecida por Decreto Provincial, para asistir y acompañar a las víctimas y recibir denuncias, en articulación con organismos de la justicia federal y provincial y con ámbitos ejecutivos provinciales y municipales.

Jujuy tal como mencionábamos, no tiene una institucionalidad creada de manera específica para la trata de personas, sino que las políticas se ejecutan desde el Consejo Provincial de la Mujer e Igualdad de Género, creado mediante el Decreto 15/2019, que cuenta con un equipo de trabajo abocado a la “coordinación de atención integral a casos de alto riesgo y trata”. Además, en el Consejo funciona un comité interinstitucional integrado por los ministerios de salud, seguridad, justicia, desarrollo humano, el ministerio público de la acusación, pudiendo invitar al poder judicial, la justicia federal y las fuerzas de seguridad federales como a organizaciones de la sociedad civil.

En ninguno de estos consejos o comités interinstitucionales, que en cierta medida replican el modelo de Consejo de Trata de la Ley Nacional, hay participación de organismos de control y anticorrupción. Un punto crítico relevado en varias jurisdicciones está vinculado a restricciones presupuestarias de estos organismos que dificultan el sostenimiento de acciones de largo plazo. También que las instancias de articulación previstas no siempre funcionan de manera ágil.

- **Factores de riesgo: funcionarios públicos, alcance al ámbito municipal y fuerzas de seguridad**

Sobre estos puntos, hay especificaciones particulares en la normativa de Chaco, La Pampa y Jujuy. La mencionada Ley 1658 N de Chaco y el Decreto 2962/2014 de La Pampa invitan a los municipios a adherir o implementar medidas en su misma línea y establecen la obligación para los funcionarios públicos de denunciar situaciones ante la toma de conocimiento de supuestos, posibles o efectivos, casos de trata de personas. Sólo Chaco extiende esta obligación a tanto a agentes provinciales como municipales, aclarando queda incorporada de manera explícita en todas las leyes y reglamentos que rijan las misiones, funciones y responsabilidades de estos funcionarios.

Jujuy a través de la ley 6186 también incluye disposiciones para funcionarios vinculadas a la obligación expresa de recibir denuncia de violencia de género y desaparición y dar curso inmediato. Establece pena de inhabilitación automática para funcionarios con condena firme por violencia contra las mujeres y contra personas LGBTI+.

Río Negro, si bien no tienen una ley propia o adhesión a la nacional de trata, pero en la Ley 5255 de Funcionamiento de la Secretaría de Trabajo incorpora obligación del funcionario actuante de investigar y verificar circunstancias ante denuncia que tengan supuestos de trabajo infantil, actos discriminatorios o trata de personas.

Respecto de normativa de las fuerzas de seguridad provinciales en materia de trata: en Chaco, la policía provincial tiene división de trata, protocolos de actuación sobre trata y sobre desaparición de personas. Respecto de los procedimientos internos, el control administrativo en caso de policías denunciados es “idéntico al que se realiza con otros ciudadanos”, que se pone en conocimiento de la autoridad judicial y que se instruye sumario para deslindar responsabilidades y eventualmente aplicar sanción.

Por su parte Jujuy, prevé en su normativa la creación de áreas de género en la policía provincial, así como una División de trata y de búsqueda de personas, protocolos de desaparición y de actuación en implementación de dispositivos de emergencia ante violencia contra mujeres. En el ámbito del Ministerio de Seguridad provincial funciona además una agencia provincial de delitos complejos.

La Pampa las fuerzas no tienen protocolos ni regulaciones propias, siguen las federales. A nivel de control administrativo también es el mismo modelo que el nacional. Como el resto de los procedimientos disciplinarios provinciales, prevé la instrucción de sumario administrativo ante la presunta comisión de delitos.

En similar sentido, en Chubut tampoco hay áreas o protocolos específicos más allá de los federales. La policía provincial cuenta con una División Drogas Peligrosas y Leyes Especiales y la Brigada de Investigaciones, que se ocupan de del tema. En caso de corroborarse un supuesto de trata lo comunican a la justicia federal. Asimismo, están en permanente contacto con el área de trata

provincial. Respecto del comportamiento ético, las fuerzas de seguridad en Chubut están alcanzadas la Ley I, N° 231 de Ética y Transparencia en la Función Pública provincial.

2) Normativa sobre transparencia – obligación de prestar declaraciones juradas

Respecto de la temática de corrupción, medimos el grado de incorporación de medidas de control en la normativa provincial, en particular si tienen ley provincial de ética pública y si existe obligación de declaración jurada patrimonial y su alcance sobre todo en particular a actores de riesgo.

Chaco, Chubut, Jujuy y Río Negro tienen leyes de ética pública, mientras que La Pampa tiene una Ley de Declaraciones Juradas patrimoniales. Son las propias FIA y OA los organismos de aplicación de estas leyes, con excepción de Chubut y Río Negro, en las que, al menos en lo que a declaraciones juradas se refiere, es el Tribunal de Cuentas el organismo de aplicación.

Respecto de la obligación de realizar declaraciones juradas patrimoniales, todas las normativas alcanzan a funcionarios de todos los poderes, de empresas con participación estatal y fuerzas de seguridad; en general el alcance es a funcionarios de todos los poderes y empresas, y hasta rango de director inclusive y equivalentes en el resto de los poderes.

Jujuy tiene un alcance más amplio en dado que la obligación se exige desde el cargo de coordinador. Sobre el alcance respecto de la obligación de realizar declaraciones juradas patrimoniales para las fuerzas de seguridad provinciales, en todas las jurisdicciones están incluidas, desde el rango de subcomisario y jefes de unidades, comisarías o dependencias. En el caso de la Ley de Chaco, además, la declaración jurada es exigible también a los/as cónyuges y convivientes de los funcionarios alcanzados.

Por último respecto de funcionarios municipales, están alcanzados en Chaco, Jujuy y Chubut (en los dos últimos casos siempre que adhieran); desde intendente, concejales y cargos de director y equivalente. En Jujuy incluye a todo funcionario municipal que maneje fondos públicos siempre que haya adherido al Régimen de Ética Pública de la mencionada ley 5153.

En La Pampa y Río Negro, la ley de ética pública o de declaraciones juradas patrimoniales no comprenden a los municipios, tampoco las FIA de esas jurisdicciones tienen alcance para investigar estamentos municipales. No obstante tienen algún control propio de nivel municipal. La ley orgánica municipal Nro 1597 de La Pampa prevé obligación de presentar ante el consejo deliberante, la declaración jurada de bienes antes y al finalizar el mandato para cargos electivos. En Río Negro, los tribunales de cuentas municipales deben ejercer este control e informar esas investigaciones a sus pares provinciales.

3) Normativas sobre violencia de género

Analizamos la adhesión a las leyes nacionales de violencia contra mujeres y de capacitación en género; así como de mecanismos y protocolos internos para casos de violencia de género para la administración pública. Estos promueven administraciones públicas comprometidas con la prevención y erradicación de las violencias por razones de género.

Respecto de la incorporación local de normativa de violencia contra las mujeres, todas las provincias adhirieron tanto a la ley nro 26485 de Protección integral de violencia como a la Ley Micaela nro 27499 que ordena la capacitación obligatoria de todos los agentes de los tres poderes del estado.

En cuanto a los mecanismos y protocolos de violencia de género, el municipio de Rosario cuenta con la ordenanza 396/2019 que dispone prohibición de contratar agentes con causas penales por violencia de género. Además, la Ordenanza 10062/2020 y el Decreto Reglamentario 1506/2020 aprueban el Protocolo de abordaje de Violencia de género en el ámbito de la Administración pública municipal cuya autoridad de aplicación es la Dirección de Investigaciones, Ética y Transparencia. Dispone procedimientos tanto para casos en los que agresor y víctima integren la administración pública, como para aquellos en los que solo el agresor sea parte. Prevé medidas precautorias, mecanismos de toma de denuncia y la atribución de iniciar sumario administrativo disciplinario.

Dado que la definición legal de violencia contra las mujeres incluye la trata y la prostitución forzada, los protocolos internos, aun si están mayormente orientados al abordaje de las violencias laboral y doméstica, son herramientas que podrían ser utilizadas en casos de agentes de las administraciones públicas involucrados en hechos de explotación sexual.

La provincia de Chaco también cuenta con normativa y protocolos de violencia laboral para la administración pública que incluyen supuestos vinculados a la violencia de género: la ley 2023-A de Prevención, Tratamiento y Sanción de la Violencia Laboral en la Administración Pública y la Ley 2772-L que aprueba el Protocolo de prevención ante situaciones de Violencia Laboral en la Administración Pública. Asimismo, la ley 2530 sobre prevención de violencia en el sistema de salud. En Jujuy el Decreto 366-G-2020 aprueba el Protocolo de actuación en caso de violencia de género en el ámbito de la Administración Pública, para casos de violencia interpersonal laboral, cuyo organismo de aplicación es el Consejo Provincial de la Mujer e Igualdad de Género.

La Pampa no cuenta con este tipo de protocolos, pero ha relevado la Ley provincial 3042 que establece la licencia por violencia de género para las trabajadoras de los tres poderes del estado provincial.

4) El rol de los municipios: normativa de habilitaciones

En la prevención, investigación y sanción de la trata y la explotación es fundamental el rol de los

municipios; dado los grados de autonomía municipal sobre regulación / prohibición de actividades mismas de explotación como la habilitación de los lugares donde la explotación puede desarrollarse.

Estas normativas han sido especialmente señaladas por la jurisprudencia de la Casación Federal; en particular aquellas que reglamentan el sistema prostibulario pues no son acordes a la normativa nacional, distorsionan el rol de los agentes de detección y obstaculizan la persecución penal de delitos de trata y explotación porque confunden las funciones y lo exigible a los funcionarios de nivel municipal.

Además, en general los municipios no están dentro de la competencia de los organismos anticorrupción, por lo que las acciones respecto de este posible núcleo de reproducción de corrupción facilitadora de trata revisten una especial dificultad. En este apartado proponemos observar el marco normativo que las jurisdicciones recabaron en sus provincias.

Una situación particularmente relevante es analizar las regulaciones sobre habilitaciones de rubros tipo cabaret, whiskería, nightclub etc. que han sido foco de reformas legales en la última década. Sobre este punto se observan situaciones distintas: prohibición del rubro; reforma con controles específicos, o persistencia de ordenanzas previas a las leyes de trata.

En el primer caso, tanto La Pampa como Río Negro tienen un modelo de prohibición del rubro en la mayor parte del territorio.

En la provincia de La Pampa hace más de 10 años que sus municipios sancionaron ordenanzas que prohíben la habilitación de cabaret, *night club* y otros rubros que podrían encubrir lugares de explotación. Hasta el momento del relevamiento, se contabilizaron 14 municipios de la provincia con ordenanzas de prohibición⁹. Asimismo, es una provincia también reconocida por tener varios casos en la justicia federal con intendentes y policías investigados en caso de trata sexual. Respecto de funcionarios de orden municipal están por fuera de los mecanismos de control administrativo de la FIA. En el caso de los intendentes mientras no sean inhabilitados, pueden seguir siendo electos para el cargo y no tienen mecanismos de control administrativo sobre ellos. Se rigen por la Ley de Municipios con mecanismos más bien políticos de sanción y eventual remoción.

Río Negro es la única jurisdicción participante que tiene un modelo de prohibición a nivel provincial. La Ley S 4795 de 2013 prohíbe habilitación cabaret en todo el territorio provincial e invita a adherir a municipios. Según la información relevada en 15 municipios provinciales, 10 de ellos han adherido a la ley provincial y de esta manera, prohibido la instalación de cabaret. Los restantes 5 municipios no se pudo determinar prohíben o reglamentan y de qué manera¹⁰. También del relevamiento surgió que

9. Santa Rosa; Genera Pico; Victorica; Catriló; Eduardo Castex; Quehué; Jacinto Arauz; San Martín; Winifreda; Macachin; Colonia Barón; General Acha, Lonquimay y 25 de mayo (ver detalle en anexo).

10. Adhirieron a la ley S 4795: Bariloche, Sierra Grande, Choele Choel, Catriel, El Bolsón, Dina Huapi, Lamarque, Cinco Saltos, Ingeniero Jacobacci y Río Colorado. Se desconoce situación en Villa Regina, Viedma, Cipolletti, San Antonio Oeste y General Roca.

dos municipios (Viedma y San Antonio Oeste) han dictado ordenanzas de adhesión a la ley nacional de trata nro. 26364.

Otros casos de ordenanzas de prohibición fueron informados por Jujuy, cuya capital provincial San Salvador sancionó en 2014 la Ordenanza 6704 que prohíbe la habilitación de prostíbulos en la ciudad y sanciona con pena de multa a quienes no cumplan con la ordenanza. Esta modificación normativa se produjo en respuesta al caso del femicidio de una joven asesinada en contexto de explotación sexual, caso en el que se investigó la participación de funcionarios policiales. En el resto de las localidades relevadas como Palpalá, San Pedro o Libertador General San Martín, no se obtienen datos fehacientes sobre su adhesión a través de sus Concejos Deliberantes a la prohibición de rubros comerciales como ser clubes nocturnos, whiskerías, barras, boíte, casa de masajes. El Departamento de Prevención y Asuntos Institucionales de la OA de Jujuy se encuentra trabajando en conjunto con los municipios para abordar la Trata de Personas y Ley de Ética Pública, buscando fomentar la abolición de todo tipo de arancelamientos que habiliten este tipo de actividades que pueden operar como legitimadores de situaciones de explotación sexual.

También Rosario sancionó en 2013 una Ordenanza 9075 que deroga el art. 9 de la Ordenanza 7218/2001 sobre “Espectáculos públicos” que establecía los requisitos para las habilitaciones de whiskería y cabaret; eliminando así el rubro.

La provincia de Chubut muestra un cuadro diferente respecto de las habilitaciones de locales. Es una provincia con realidades internas distintas entre la zona costera y la zona cordillerana. En esta última, rigen normativas de prohibición de prostíbulos (en particular en la ciudad de Esquel desde 2015), mientras que en la zona costera (Comodoro Rivadavia, Puerto Madryn) permiten su habilitación, en el caso de Comodoro prohibiendo la explotación sexual y la venta de bebidas dentro de los locales, en el caso de Madryn establece disposiciones del espacio físico. En sentido similar, existen normativas en esta línea en la localidad de Río Mayo, un pueblo de 60 mil habitantes cercano a la frontera provincial y a explotaciones mineras en el cual hay numerosos locales nocturnos regulados como “locales de alterne” por una ordenanza del año 2013, en la que se prevé multas ante incumplimientos de las condiciones de habilitación. Independientemente de esto, Chubut destaca el trabajo que realiza la Dirección de trata y explotación provincial en materia de armonización normativa para lograr la adecuación de las ordenanzas municipales a la normativa nacional y convencional.

Por último sobre este punto la provincia de Chaco informó sobre la regulación adoptada por Resistencia (ordenanza 9794/2010) que tiene un enfoque más bien preventivo, reforzando el rol de detección de los agentes municipales de contralor. Esta ordenanza adhiere a la ley provincial de trata y designa al Centro Municipal de la Mujer como autoridad de aplicación en coordinación con las áreas de Inspección General, Obras Particulares, Habilitaciones Comerciales, Arquitectura, Control de usos, Catastro, Tribunales de Faltas y toda otra que cumpla funciones de contralor. El objetivo capacitar a todos los agentes municipales sobre trata y explotación de personas y garantizar que los controles

municipales estén dirigidos a visualizar, detectar y denunciar posibles focos de explotación sexual. El resto de los municipios relevados en la provincia no habían adecuado sus ordenanzas a la normativa nacional de trata de personas, estando en la mayoría de los casos vigentes ordenanzas de habilitaciones previas a la ley 26364. Por ello, la FIA de Chaco compartió esta ordenanza de Resistencia a modo de buena práctica para que cada municipio evalúe la pertinencia de replicarla.

Respecto del año en el que entran en vigencia estas habilitaciones, se observa que las normativas de prohibición se sancionaron entre el año 2009 y 2015, por lo que sería interesante realizar una evaluación del impacto de esta medida en la dinámica de la trata y la explotación y en la eficacia en la persecución penal de funcionarios involucrados.

V. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

La corrupción asociada a la trata de personas es un fenómeno en el que impactan organismos administrativos y judiciales; del ámbito federal, provincial y municipal. Esta complejidad plantea el desafío de poder lograr una actuación coordinada entre los distintos niveles y poderes del estado. En la mayoría de los casos se evidenció que contar con un marco jurídico coherente con la legislación nacional es la primera condición para lograr esa coordinación, que además brinda un marco cierto para los agentes que tomen contacto con situaciones de trata y explotación y permite analizar disciplinariamente el desempeño del personal que eventualmente esté involucrado en casos.

No obstante la armonización normativa debe ser acompañada por la articulación entre las áreas de corrupción y trata provinciales. En esta cuestión se verificó cierto déficit, en primer lugar, por la ausencia de mirada sobre el rol que cumplen los funcionarios públicos en el sostenimiento de redes de trata.

Existe además poco conocimiento del fenómeno en sí. Tanto a nivel nacional como en las provincias, los datos producidos sobre casos de trata y explotación no muestran la modalidad de participación de funcionarios públicos. En igual sentido, hay pocas instancias de sensibilización y capacitación en la temática específica de corrupción asociada a la trata.

Pensando en las competencias judiciales y administrativas, es también un desafío poder delimitar las competencias de cada organismo y establecer acuerdos marco para optimizar el abordaje en casos, por ejemplo, articulando la investigación administrativa con la penal, potenciando el control y sanción de funcionarios en estos casos, así como fortalecer canales de denuncia en casos de corrupción vinculada a trata de personas.

Al respecto, resulta imprescindible la articulación con el nivel municipal, por la centralidad en relación a regulación de actividades de riesgo y posibilidades de detección en casos de trata y explotación y teniendo en cuenta que cada provincia tiene su propia organización de municipios con distintos grados de autonomía para el control de sus funcionarios (en general es muy acotado el rol de las FIA y OA hacia ese nivel).

VI. BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

A continuación mencionamos buenas prácticas y recomendaciones que surgieron del trabajo de relevamiento vinculadas a los desafíos pendientes para combatir la corrupción facilitadora de la trata de personas:

Mecanismos de articulación interinstitucional

A fin de lograr una intervención articulada en la temática, que reúne *expertises* y competencias diversas, se recomienda:

Generar instancias de articulación con los organismos provinciales sobre trata de personas y con el poder judicial para intervenir en casos en que estén involucrados funcionarios públicos. Por ejemplo, acuerdos marco, convenios específicos, directrices y protocolos que faciliten el conocimiento de herramientas que pueden aportar los organismos de control anticorrupción.

Impulsar actividades de sensibilización y capacitación sobre corrupción facilitadora de la trata tanto para agentes de las áreas anticorrupción como las de trata y explotación, tanto provinciales como municipales, a fin de difundir los parámetros de actuación constitucionales y convencionales en la temática. A nivel específico, podría evaluarse contenidos específicos para capacitar y sensibiliza a agentes encargados de control, habilitación y otras áreas sensibles a la trata y explotación como herramienta de prevención y fortalecimiento del rol de agentes públicos en la lucha contra la trata de personas.

Mejorar la producción de datos sobre la temática y reflejar la participación de funcionarios públicos en casos de trata (qué tipo de funcionario, en qué fase de la cadena criminal, etc.)

A nivel provincia – municipios, también crear o participar de mesas locales para definir estrategias de colaboración entre distintos actores institucionales atendiendo a las particularidades locales. Un ejemplo es el de la mesa operativa alto valle de Rio Negro y Neuquén, en la que participan autoridades de esas provincias, de 16 municipios, fiscalías federales, organismos nacionales, sindicatos y productores, coordinada por el Comité ejecutivo de Lucha contra la Trata, el cual acordó un plan de acción para capacitar funcionarios sobre indicios de trata, difundir la línea 145, pautas de fiscalización, control de tránsito y otras medidas a aplicar en la zona en la que se han verificado situaciones de explotación laboral en temporada de cosecha.

Leyes y ordenanzas de adhesión

Una herramienta que contribuye a armonizar normativa y coordinar esfuerzos son las leyes y ordenanzas de adhesión, ya sea nacionales por parte de las provincias como a provinciales por parte de municipios.

Sobre el marco normativo de trata, en algunas provincias se encuentran en proceso de analizar la adhesión a la ley nacional 26.364. Otras cuentan con una ley propia (ya sea recogiendo los lineamientos generales del marco nacional o sobre algún aspecto como las habilitaciones de cabaret) previendo a su vez que los municipios adhieran por ordenanza y fijen criterios específicos acorde a la competencia municipal para prevenir y sancionar la trata de personas.

Un ejemplo es la municipalidad de Resistencia, Chaco, que sancionó la ordenanza 9794/2010 que adhiere a la ley provincial de trata y designa al Centro Municipal de la Mujer como autoridad de aplicación en coordinación con las áreas de Inspección General, Obras Particulares, Habilitaciones Comerciales, Arquitectura, Control de usos, Catastro, Tribunales de Faltas y toda otra que cumpla funciones de contralor, para establecer actividades de capacitación para agentes municipales y fortalecer controles orientados a la detección y denuncia de casos. Esta adhesión comprende entonces la implementación de acciones sobre materia de competencia municipal que tiene un impacto directo sobre la prevención y sanción de casos de trata y explotación.

Otra experiencia al respecto es la de Río Negro con la sanción de la ley S 4795 que prohibió la instalación de prostíbulos a nivel provincial como marco general y establece el mecanismo de adhesión de municipios para la implementación.

También la adhesión municipal a leyes de ética pública y a los organismos anticorrupción, contribuye a ampliar los mecanismos de control hasta el ámbito municipal, cuando no están comprendidos por la ley provincial. Un ejemplo es la provincia de Chubut que mediante este mecanismo puede extender la obligación de declaración jurada patrimonial y la competencia de la OA para la investigación de funcionarios municipales.

En Jujuy también prevén la adhesión de entes municipales para la extensión de los mecanismos de control previstos en la ley de ética pública provincial. Además la OA de Jujuy trabaja en un programa de Adhesión a la Ley de Ética Pública en el marco de la “Oficina Itinerante”, propuesta de la OA que recorre diversas comunas de la provincia.

Obligación expresa de denuncia para funcionarios públicos en casos de trata y sanciones

En caso de reformas legislativas, es importante analizar la incorporación de obligación expresa de denuncia para funcionarios públicos provinciales e incluso municipales ante la sospecha de situaciones de trata y explotación de personas que tuvieran conocimiento en el ejercicio de sus funciones y que esta obligación quede incorporada de manera explícita en todas las Leyes y Reglamentos que rijan las misiones, funciones y responsabilidades de estos funcionarios.

También la disposición por ley de las sanciones para funcionarios que obstaculizaren denuncias e investigaciones y penas de inhabilitación para funcionarios y agentes que sean condenados en caso

de violencias contra mujeres incluyendo la trata de personas.

Vinculado a esto, la Oficina de Naciones Unidas para el Delito Organizado UNODC ha recomendado la sanción de códigos de conducta para funcionarios públicos que incluyan obligaciones y sanciones para agentes en general y particular los que puedan estar en contacto con situaciones de trata de personas¹¹.

Algunos ejemplos son la ley nro 6186 de 2020 de Jujuy que prevé sanción de expulsión para agentes de las fuerzas de seguridad que obstaculizaren denuncias e investigaciones sobre violencias contra mujeres, personas LGBTI+ y de búsqueda y desaparición de personas. También fija por ley la pena de inhabilitación para ejercer la función pública a los funcionarios que tengan condena por delitos en ocasión de violencias por razones de género o contra el colectivo LGBTI+. La ley provincial de trata de Chaco incluye la obligación de todo funcionario y/o agente de la Administración Pública Provincial o Municipal, que con motivo u ocasión de su función recibiese noticias de sus puestos, posibles o efectivos casos de trata de personas, de denunciar inmediatamente a la autoridad competente y poniendo en conocimiento a la Oficina Provincial y queda incorporada la obligación de manera explícita en todas las Leyes y Reglamentos que rijan las misiones, funciones y responsabilidades de estos funcionarios.

Revisión de normativas municipales sobre habilitaciones y regulación de actividades con riesgo de trata y explotación

Revisar las normativas municipales sobre habilitaciones de manera de incorporar pautas de prevención de la trata y la explotación de personas bajo los parámetros convencionales y constitucionales.

En este punto se observa la reforma de ordenanzas sobre habilitación de locales nocturnos. Varios municipios relevados han eliminado el rubro cabaret y similares, o han prohibido su habilitación; otros, como el antemencionado de Resistencia, han establecidos mecanismos especiales de prevención y control para las habilitaciones municipales en general.

Fortalecimiento de la acción de los organismos anticorrupción en el combate a la corrupción facilitadora de la trata

Una sugerencia es ampliar los mecanismos y disposiciones sobre ética pública a funcionarios provinciales y municipales; por ejemplo, mediante ordenanza de adhesión a leyes de creación de oficinas anticorrupción y/o de ética pública y afines. También, extendiendo obligación de presentar declaración jurada patrimonial incorporando criterios según funciones y responsabilidades de riesgo de trata y explotación.

11. UNODC. 2011. El papel de la corrupción en la trata de personas. Viena, Documento de trabajo de ONU, disponible en : https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/CrimenOrganizado/El_Papel_de_la_Corrupcion_en_la_Trata_de_Personas_v4.pdf

Otra cuestión es la adopción de protocolos de intervención ante violencia de género para la Administración Pública y de investigación administrativa con perspectiva de género. Señalamos en este sentido la experiencia del municipio de Rosario que ha sancionado ordenanza con protocolos y mecanismos de investigación, así como de prohibición de contratación de agentes con denuncias por violencia contra las mujeres.

Una experiencia innovadora es la de Jujuy en el que la OA que se constituyó como querellante en la causa que investiga el femicidio de una joven en un contexto vinculado a la trata sexual, donde uno de los presuntos partícipes e imputado por encubrimiento agravado es funcionario de la Policía de la Provincia. En este marco es que la Oficina analizó la conducta del funcionario policial, y partiendo de que se trata de un accionar que violenta de lleno tanto los esenciales deberes de funcionario público como el Régimen de Ética Pública de la Provincia, la Fiscal Anticorrupción dispuso la presentación que derivó en la aceptación de la OA como querellante. Esto implica un avance en las facultades reconocidas a ese organismo y la intervención activa de la OA en casos de corrupción facilitadora de la trata, trascendiendo la observancia de actos de corrupción vinculados solamente a fondos públicos y perjuicios económicos al Estado. Así, el fallo que admite la querrela es innovador, ya que recepta los principios establecidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, siendo los fundamentos que esgrimió la OA en su presentación y que se traducen en un concepto más amplio en materia de lucha contra la corrupción.

Difusión de canales de denuncia de corrupción asociada a la trata

Esta propuesta podría implementarse a partir de visibilizar como agente receptor de denuncias de funcionarios públicos en trata de personas por ejemplo a través de campañas para difundir canales de denuncia sobre la corrupción asociada a la trata.

También estableciendo mecanismos de articulación para intercambiar experiencia y capacitar sobre mirada anticorrupción a quienes tomen denuncias sobre trata a nivel provincial.

Fortalecer la institucionalidad abocada a la trata y explotación con enfoque en corrupción

Vemos en el análisis de la información que en general las instituciones abocada a esta temática no tienen incorporado un enfoque anticorrupción. La UNODC sugiere la importancia de incluir elemento de corrupción en los planes de acción contra la trata¹². Asimismo la creación de áreas especializadas en trata y explotación de personas a nivel provincial y municipal.

En las fuerzas de seguridad, brigadas y áreas y protocolos de actuación especiales sobre trata, búsqueda de personas y violencias de género.

12. *Ibidem*

Por ejemplo, en La Pampa el Programa Provincial para la Prevención, Protección y Asistencia de las Víctimas de Trata desde 2018 Decreto No. 2962/18, y a nivel municipal la ciudad de Santa Rosa creó el Programa integral para la prevención, asistencia y oportunidades para el desarrollo para víctimas de trata de personas por explotación sexual y prostitución, aprobado por Ordenanza N° 4477/11. En Jujuy la Ley Nro 6186 que declara emergencia en materia de violencia de género, ordena crear áreas de género en todos los municipios, con foco en atención en las violencias y los casos de desaparición de mujeres, niñas y personas LGBTI+.

En Chaco y Jujuy las fuerzas de seguridad tienen protocolos especiales sobre trata y sobre desaparición de personas, en Chubut y La Pampa siguen los establecidos por las fuerzas federales.

Construcción de datos e información sobre corrupción facilitadora de la trata

Para detectar puntos de riesgo y áreas de la administración pública vulnerables a la corrupción asociada a la trata es recomendable que las áreas de producción estadística sobre trata y explotación incorporen indicadores sobre participación de funcionarios públicos en esos casos.

Una buena práctica a nivel regional que puede ser replicado a nivel local es la herramienta de indicadores de corrupción y trata, realizada por expertas de EUROsociAL+ para el ámbito regional (en el ámbito de la AIAMP). Se trata de una plataforma con variables e indicadores para generar datos diferenciados sobre el fenómeno, mostrar sus tipologías y dinámica a nivel regional y poder mapear los riesgos.

VII. ANEXO: NORMATIVA RELEVADA POR JURISDICCIÓN

CHACO

- Ley 1341-A de Ética y Transparencia en la Función Pública
- Decreto N° 1311/99 Reglamento de Sumarios para la Administración Pública Provincial
- Ley 1658-N Medidas de prevención y protección a víctimas de la trata de personas
- Ley 1096-J Creación del Programa Provincial de asistencia a la víctima del delito
- Ley 1886-M Adhesión a la Ley Nacional 26485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres
- Ley 2997-G Adhesión a la Ley Nacional 27499 – Ley Micaela de Capacitación obligatoria en la Temática de Género y Violencia contra las Mujeres
- Ley 3117-N Adhesión a la Ley Nacional 27452 – Régimen de Reparación Económica de Niñas, Niños y Adolescentes víctimas colaterales de Femicidio (Ley Brisa)
- Ley 1248-A crea la Comisión Provincial Multisectorial de la Mujer dependiente de la Cámara de Diputados de la provincia de Chaco
- Ley provincial 2772-L Protocolo de Prevención ante Situaciones de Violencia Laboral en la Administración Pública
- Decreto Provincial 1302/15 Aprueba la Reglamentación de la Ley 7006, actual L. 2023 A
- Decreto Provincial 2661/16 Promulga Ley Provincial L.2530.G, antes Ley N° 7908.
- Decreto Provincial 1607/12 Promulga Ley Provincial L.2023.A, antes Ley N° 7006
- Ley Provincial 2530.G Programa de Prevención de la Violencia y Seguridad en el ámbito del Sistema de Salud.
- Ley Provincial 2023.A Prevención y Erradicación de la Violencia Laboral en la Administración Pública Provincial
- Decreto Provincial 322/12 Crea el Programa Provincial “Chaco dice no a las violencias”
- Decreto Provincial 1219/16 Crea el Gabinete Interministerial de Género
- Decreto Provincial 1251/15 Decreta la Emergencia Provincial en Materia de Violencia de Género
- Ley 178-J de Personal Policial
- Ley 1703-J Establece el Protocolo de actuación policial en materia de desaparición de personas
- Disposición 1805 de 2009 de la Policía Provincial que crea el Departamento de Lucha contra la Trata de Personas con dependencia de la Dirección General de Policía de Investigaciones creado por Disposición de Jefatura de Policía Provincial.
- Ley 854-P Orgánica Municipal (rige para municipios que no tengan Carta Orgánica propia. Cuentan con Carta Orgánica los municipios de Resistencia y General San Martín)
- Ordenanza municipal 9794/2010 de Resistencia, sobre habilitaciones.

CHUBUT

- Ley I 231 - Ética de la Función Pública
- Ley XV 17 - Adhesión a la ley nacional 26364 de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas
- Ley XV 19 y modificatoria Ley XV 29 - Adhesión Ley Nacional 27046 de prevención de trata de personas leyenda obligatoria con mensaje preventivo de trata de personas en aeropuertos, terminales de transporte terrestre y puertos, medios de transporte público, pasos fronterizos, etc.
- Decreto 45/15 incorpora la Dirección de Lucha contra la Trata de Personas bajo la órbita de la Subsecretaría de DDHH del entonces Ministerio de Gobierno, Seguridad y Justicia de la provincia
- Ley III 36 - Adhesión a la Ley Nacional 26485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres
- Ley XV 26 – Protección integral e igualdad de oportunidades y equidad de género
- Ley XIX 8 - Régimen del Personal de la Policía del Chubut
- Ordenanza municipal 3556/2000 de Puerto Madryn
- Ordenanza municipal 920/81 y modificatoria 10577/2012 de Comodoro Rivadavia
- Ordenanza municipal 1800/2013 de Río Mayo
- Ordenanza municipal 250/2015 de Esquel

JUJUY

- Ley 5153 – Ética Pública
- Ley 6185 - Creación del Comité Interinstitucional permanente de actuación ante la desaparición y extravío de mujeres, niñas y personas LGBTI+.
- Ley 6186 - Declara emergencia en materia de violencia de género (Ley Iara)
- Decreto 15/2019 Creación del Consejo Provincial de la Mujer e Igualdad de Género.
- Ley 5738 - Adhesión a la Ley Nacional 26485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres
- Ley 6193 - Sistema integral de protección de derechos de las mujeres y personas de la diversidad sexual para prevenir y sancionar situaciones de todo tipo de violencias basadas en el género, la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género
- Ley N° 5897 “Creación de los juzgados especializados en violencia de género” y su modificatoria de la ley 6217
- Ley 5859 - contra la Trata de Personas, sobre obligación de leyendas de difusión línea 145
- Ley 5767 - Establece el día 23 de septiembre de cada año como “Día contra la Trata de Personas” con el objeto de prevención y sensibilización
- Ley 5731 – Establece el día para la Prevención del abuso en niños, niñas y adolescentes
- Decreto N°366-G-2020 Protocolo de actuación en casos de violencia de género en el ámbito de la Administración Pública
- Resolución 51-MS-2017 - Protocolo de Búsqueda de personas para la policía provincial

- Resolución N°164-MS-2020 - Protocolo para la implementación de Dispositivos para Mujeres en Emergencias para la policía provincial
- Resolución N° 173-MS-2020 – creación de la Dirección General de Políticas de Género en la policía provincial
- Ordenanza municipal 6704/2014 de San Salvador de Jujuy. Prohibición del rubro cabaret

LA PAMPA

- Ley 2795 Adhesión a ley nacional 26364 de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a víctimas
- Decreto 2962/2018 Creación del programa provincial para la prevención, protección y asistencia de las víctimas de trata
- Ley 3175 Adhesión a la Ley Nacional 27499 Ley Micaela sobre capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres
- Ley 2550 Adhesión a la Ley Nacional 26485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres
- Ley 3042 Licencia por Violencia de Género para trabajadoras de los 3 poderes provinciales
- Ley 1252 de Declaraciones Juradas Patrimoniales
- Ley 643 Estatuto para los trabajadores de la Administración Pública Provincial
- Ley Estatuto del Trabajador de la Educación
- Ley 1279 de Carrera Sanitaria: Remite expresamente en el artículo 1° a la Ley N° 643.-
- Ley 20320 Estatuto para los Agentes Viales Provinciales
- Decreto No. 1186/2018 Aprueba el Protocolo de Intervención para los casos de Detección de Trabajo Infantil y Adolescente
- Norma jurídica de facto Nro. 1064 Ley orgánica de la policía provincial
- Decreto 934/10 incorpora en el ámbito de la Unidad Regional I de la Policía de La Pampa, la Unidad Funcional de Género, Niñez y Adolescencia
- NJF 1034 de la Policía de la Provincia de La Pampa regula la materia disciplinaria
- Guía para Víctimas de Delitos, Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, aprobada en 2021
- Ordenanza municipal N° 4477/11 de Santa Rosa crea el Programa integral para la prevención, asistencia y oportunidades para el desarrollo para víctimas de trata de personas por explotación sexual y prostitución
- Ordenanzas que prohíben el rubro cabaret y similares:
 - Ordenanza municipal 3941/2009 de Santa Rosa
 - Ordenanza municipal 82/2009 Genera Pico
 - Ordenanza municipal 1544/2010 Victorica
 - Ordenanza municipal 28/2009 Catrilo
 - Ordenanza municipal 36/2009 Eduardo Castex
 - Ordenanza municipal 015/2009 Quehué
 - Ordenanza municipal 125/2009 Jacinto Arauz

- Ordenanza municipal 25/2009 San Martín
- Ordenanza municipal 335/2009 Winifreda
- Ordenanza municipal 446/09 Macachin
- Ordenanza municipal 20/2009 Colonia Barón
- General Acha, Lonquimay y 25 de mayo cuentan con ordenanza de prohibición de cabaret pero no se pudo acceder al texto

RÍO NEGRO

- Ley 3550 de Ética e Idoneidad de la Función Pública
- Ley 4634 y su modificatoria 4910 creación del Consejo Interinstitucional de Trata de personas
- Decreto 1258/2014 creación del Programa de Asistencia de Víctimas de Trata de Personas en el Ministerio de Desarrollo Social
- Ley 4650 Adhesión a la Ley Nacional 26485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres
- Ley 5255 Funcionamiento de la Secretaría de Trabajo
- Ley N° 5182 Creación en el ámbito de la Secretaría de Estado de Trabajo la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades-Género.
- Ley N 4650 - Adhiere a la Ley Nacional N° 26485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Invita a los Municipios a adherir.
- Ley S 4795 Prohibición de habilitación cabaret a nivel provincial. Invita a adherir a municipios, adherieron: San Carlos de Bariloche, Sierra Grande, Choele Choel, Catriel, El Bolsón, Dina Huapi, Lamarque, Cinco Saltos, Ingeniero Jacobacci y Río Colorado (en muchos casos se desconoce el número de ordenanza).
- San Carlos de Bariloche: Ordenanza N° 2478/13 Adhiere a la Ley Provincial 4795: establece, en un plazo de 30 días, la elaboración Protocolo de tratamiento de las víctimas de trata de personas. Ordenanza 2221 CM -11 Adhiere a Ley N° 4650.
- Viedma: Ordenanza 6332. Adhiere a la Ley Nacional N° 26364 de prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas. Ordenanza 7756. Declara la emergencia por la violencia hacia las mujeres en la Ciudad de Viedma por el término de dos (2) años a partir de promulgada la presente. La Secretaría de Desarrollo Humano, o la que la reemplace en el futuro, es el órgano de aplicación. Dentro de esta ordenanza se menciona la trata como un problema de violencia.

ROSARIO

- Ordenanza municipal 10062/2020 Protocolo de actuación de violencia de género para agentes de la Administración Pública municipal
- Ordenanza municipal 396/2019 prohíbe contratar agentes con causas penales de violencia de género
- Ordenanza municipal 9075/2013 modifica requisitos para habilitaciones de locales nocturnos



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL

PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL | PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
Av. de Mayo 760 (C1084AAP) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
(54-11) 4338-4300
www.mpf.gob.ar | www.fiscales.gob.ar