

Algunas consideraciones sobre la reglamentación de la Ley de Prevención y Sanción de la trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas

El 26 de enero de 2015, el Poder Ejecutivo dictó el **Decreto 111/2015**, reglamentario de la ley 26364 (reformada por ley 26842), en lo que respecta a las cuestiones asistenciales y de restitución de derechos. Conforme el artículo 28 de la ley 26842, este cometido debió ser realizado dentro del plazo de 90 días desde su promulgación el 26/12/2012

Al respecto cabe señalar que las disposiciones que se refieren a **cuestiones penales** (artículos 20 a 26 de la ley 26842 que modifican los arts. 23, 125 bis, 126, 127, 140, 145 bis, 145 ter del Código Penal) no requieren reglamentación y se encuentran vigentes a partir de los 8 (días) siguientes a la publicación de la ley en el Boletín Oficial

Asimismo, es preciso tener en cuenta que el **Sistema Sincronizado de Denuncias sobre los Delitos de Trata y Explotación de Personas** (artículos 14 a 17 de la ley 26842 que se incorporan como artículos 23 a 26 de la ley 26364) es creado por la ley dentro del Ministerio Público, organismo independiente de los tres poderes del Estado, que goza de autonomía funcional y autarquía financiera conforme artículo 120 de la Constitución Nacional y ley 24946, especialmente sus artículos 1º, 21 y 33. Por tanto, es este Ministerio quien debe reglamentar lo relativo a la puesta en funcionamiento de dicho sistema. En este sentido la Procuración General de la Nación dictó la Resolución 805/2013, por la que crea la Protex (Procuraduría de Trata de Personas y Explotación Sexual), definiendo sus funciones y atribuciones, entre las cuales se encuentra la de administrar el mencionado Sistema Sincronizado creado por la ley 26842 (art. 23) “una vez habilitada la partida presupuestaria correspondiente”. Cabe señalar asimismo que en la actualidad la PROTEX lleva adelante un sistema de recopilación y sistematización de datos y estadísticas de denuncias, procesos, partes intervinientes, víctimas, autores, lugares, informes anuales, como también ha elaborado guías de actuación y recursos (www.mpf.gob.ar/protex/). La reglamentación tendría que indicar que el Poder Ejecutivo deberá coordinar con el Ministerio Público la transferencia de la línea telefónica 145 y la forma de articular con el Comité Ejecutivo en virtud de encontrarse entre las funciones que la ley atribuye a este último “coordinar con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la implementación del Sistema Sincronizado de Denuncias sobre los Delitos de Trata y Explotación de Personas” (inciso I del artículo 22 de la ley 26364 con la reforma de la ley 26842).

Por último nos interesa señalar que no todas las normas (artículos e incisos) de una ley requieren reglamentación, sino sólo aquellas que no son lo suficientemente descriptivas para ser aplicadas en forma directa, o cuando la misma norma remite a la reglamentación

El decreto delega al Jefe de Gabinete de Ministros y a los Ministros de Seguridad, de Justicia y Derechos Humanos, de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la facultad de dictar las normas aclaratorias y complementarias necesarias, y aclara que *“las reglamentaciones ya existentes sobre la materia mantendrán su vigencia en tanto no se opongan a lo aquí previsto” (art 3)*. Ello requerirá sin duda un proceso de adecuación que en cuya implementación deberán intervenir los organismos creados por la ley,

especialmente el Consejo Federal en virtud de las facultades de proposición de normas que le asigna la ley en los incisos a) y b) del artículo 20 de la ley 26364 (sustituido por artículo 9 de la ley 26842), asigna a fin de evitar superposiciones de organismos y atribuciones entre los distintos Ministerios.

Según el artículo 1º (Anexo) de la reglamentación: ***“La ley 26364 y su modificatoria Nº 26842, serán interpretadas y aplicadas en armonía con los tratados de rango constitucional en los términos del artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional”***. Es decir, esta ley y su reglamentación, deberán ser interpretadas conforme una **perspectiva de derechos humanos y género**. Sin embargo, falta mencionar aquí el *Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena* (UN, 1949), ratificado por nuestro país y vigente, pero que aún no ha sido incluido dentro de los tratados en el marco del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

El artículo 6º, sin duda el más importante de la ley, en atención a que se refiere a las **“Garantías mínimas para el Ejercicio de los Derechos de las Víctimas”**, es reglamentado en primer lugar atribuyendo competencias al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y al Ministerio de Desarrollo Social en los distintos momentos del rescate y la asistencia, manteniendo la situación actualmente existente de fragmentación de la asistencia y restitución de derechos a las víctimas de estos delitos. En este sentido, Judith Trinquart, en *“Las consecuencias psicológicas y físicas de la prostitución”* (en lo que nos ocupa sería aplicable a la trata con fines de explotación sexual) señala la necesidad de *“reunir en un solo lugar todas las fases de restauración física y mental específicas para este tipo de violencia a fin de no poner en peligro la cohesión y por lo tanto, el éxito de este proceso”* (<https://france.attac.org./archives/apip.php?article1232>, traducción en <http://pordignidad.blogspot.com.ar/2014/08/las-consecuencias-psicologicas-y.html>)

Además, habría que contemplar la existencia de un Secretaría o Programa en el marco de este último Ministerio, dedicado exclusivamente a víctimas de trata y explotación, pues actualmente la asistencia está en manos de la SENNAF (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia), que no abarca, por sus objetivos propios, todo el universo de víctimas de estos delitos, aun cuando se realice dentro del Área de Prevención de las Peores Formas de Vulneración de Derechos. Asimismo, las Directrices para la Articulación de la Asistencia a Víctimas de Trata de Personas (establecidas en la Primera Reunión Nacional de Autoridades en Materia de Asistencia a Víctimas de Trata de Personas, en el marco del Protocolo Nacional de Asistencia a Víctimas de Trata de Personas) disponen la creación de Puntos Focales Nacional y Provinciales, incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para articular las acciones de protección y promoción en cada jurisdicción. La constitución y funciones de los Puntos Focales deberían ser replanteadas a la luz de las nuevas normas y de la finalidad de unidad e integralidad en la atención y recuperación de las personas victimizadas

El referido artículo 6, conforme a la ley, garantiza los derechos a las víctimas *“hasta el logro efectivo de las reparaciones pertinentes”*. Es fundamental que aclare cuáles serán dichas *“reparaciones”* contemplando la dimensión económica, tanto en relación a la reparación por parte de los autores del delito como por parte del Estado, en virtud de que existe en este tipo de infracciones penales una responsabilidad de este último por no haber

logrado prevenirlos y perseguirlos adecuadamente, además de las complicidades de policías y otro tipo de funcionarios que posibilitan el funcionamiento de las redes de explotación y trata de personas.

Asimismo, la reglamentación debería aclarar que el acceso a los servicios de asistencia es voluntario y gratuito y que su objetivo es la “desvictimización”, teniendo en cuenta el lugar de sujeto de derecho de las víctimas y no de objeto de asistencia. En este sentido se orientan los protocolos actualmente existentes.

El inciso a) se refiere a la necesidad de que la víctima reciba **información detallada, clara y suficiente** y, en caso de que su idioma no sea el español o tenga alguna disminución física (visual o auditiva) obliga a los organismos intervinientes a arbitrar los medios necesarios para que intervengan intérpretes o traductores con capacidad de entender su idioma o lenguaje.

En cuanto al “**alojamiento apropiado, manutención, alimentación suficiente y elementos de higiene personal**”, es reglamentado en lo que se refiere al alojamiento, estableciendo las condiciones de protección, seguridad e intimidad de las víctimas, no debiendo limitarse la libertad ambulatoria, y con participación de profesionales técnicos y especializados. No se reglamenta la “manutención” que supone ropa, transporte, lectura, entre otras cosas y que, a nuestro juicio, debería traducirse en una suma dineraria suficiente que permita a las víctimas manejarse con cierta autonomía y contemplar especialmente el abordaje de la situación de mujeres con hijos que requieren ser albergados.

El inciso d), referido a la **capacitación laboral y búsqueda de empleo**, señala que debe ofrecerse a todas las víctimas el acceso a programas de empleo o cursos de formación laboral mediante la articulación con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y cumplir con lo establecido en el artículo 11 inciso 6 de la ley 26.485: “**Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el ámbito en que desarrollan sus relaciones interpersonales**” que establece que deben llevarse adelante políticas públicas que respeten el principio de no discriminación, el acceso al puesto de trabajo y la permanencia en él, la carrera profesional, el derecho a igual remuneración por igual trabajo, políticas tendientes a la formación e inclusión laboral de mujeres que padecen violencia y el respeto de sus derechos laborales en particular cuando deban ausentarse de su puesto de trabajo a fin de dar cumplimiento a prescripciones profesionales, tanto administrativas o emanadas de decisiones judiciales. Cabe señalar que hoy existen dos resoluciones ministeriales referidas a la inclusión en el Seguro de Capacitación y Empleo, de las personas víctimas de trata laboral y sexual, explotación sexual o en situación de vulnerabilidad vinculada a la prostitución (Dto.336/2006 y Resoluciones del Ministerio de Trabajo Nº 1423/2011 y 1504/2013). La suma que se abona en estos conceptos es exigua y no es actualizada desde marzo de 2006.

El inciso e) reglamenta lo referido al **asesoramiento legal integral y al patrocinio jurídico gratuito** que estarán a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, observando lo establecido en la ley 26485, es decir “el acceso a la justicia de las mujeres que padecen violencia” y su asistencia integral en áreas estatales y privadas”. Esto implica inscribir la explotación sexual en el marco de la violencia contra las mujeres y otras personas vulnerabilizadas. Las víctimas podrán contar conforme la ley 26482 con “*patrocinio jurídico gratuito desde el inicio del proceso penal y*

hasta su culminación así como para promover la acción civil resarcitoria tendiente a lograr la reparación de los daños y perjuicios”.

También reglamenta los incisos g) y h). En el caso en que las víctimas sean **personas extranjeras o argentinas que deban regularizar su situación personal**, se tiene en cuenta especialmente la **decisión** de la víctima de permanecer en el país o retornar a su país de origen. Este énfasis puesto en la decisión es sumamente importante porque ubica la migración como un derecho dentro del paradigma de los derechos humanos. Si opta por permanecer en el país, el Estado deberá proporcionarle la documentación necesaria y si decide retornar a su país de origen debe procurarle lo necesario para ese retorno en articulación con los organismos de asistencia de ese país ; si se tratare de menores de edad, deberán ser acompañadas hasta su país por profesionales especializados.

El inciso i) de la reglamentación también especifica que las víctimas, **cuando deban prestar testimonio**, deberán ser acompañadas por un equipo especializado en trata de personas y se debe proteger su identidad e intimidad y respetarse la **confidencialidad de los datos que compongan el registro de información**.

En cuanto a aquellos incisos que no se reglamentan, podemos considerar que algunos de ellos no lo requieren por ser suficientemente explícitos, pero no así los b) y m) que se refieren a las **asistencias psicológica y médica gratuitas y a la educación**. La reglamentación tendría que señalar que tal asistencia (inciso b) deberá ser integral e incluir la información de y el acceso a los derechos sexuales y reproductivos, en instituciones públicas o privadas cuyos gastos serán a cargo del estado, con especial resguardo de la identidad y la seguridad de las víctimas. En cuanto al inciso m), sería importante que aludiera en forma explícita a la articulación con el Ministerio de Educación de la Nación y con los Estados Provinciales y municipales, a fin de garantizar **el acceso a la educación** formal e informal de las personas victimizadas, formulando programas que contemplen la situación particular de las mismas y formando a docentes, en la comprensión de las características de este delito con una perspectiva de derechos humanos, de género y abolicionista. Asimismo, la formación de los operadores (en relación a ambos incisos) tendría que contemplar no sólo la perspectiva de derechos humanos y de género (artículo 1º Anexo de la reglamentación), sino también un conocimiento específico sobre las consecuencias psicológicas, físicas y sociales de estos delitos en relación a las víctimas.

Por último, el decreto reglamentario se refiere al **Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y la Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas** debiendo el Jefe de Gabinete, (en cuya órbita funcionará dicho Consejo, con autonomía funcional) requerir a los organismos que lo integran la designación de su representante en un plazo máximo de 60 días, y de un suplente, con un rango no menor a Subsecretario de Estado o equivalente y que se desempeñe en alguna de las carteras encargadas de la prevención y/o persecución del delito y/o asistencia a las víctimas de trata de personas. El Consejo definirá en su reglamento la forma de proceder. Uno de sus miembros será el Coordinador. Una vez constituido, deberá habilitar (como ordena la ley) un registro en el que se inscribirán las ONGs de Derechos Humanos con actividad específica en el tema.

Queda sin reglamentar el artículo que crea el **Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas**, que es particularmente importante porque es el que tiene a su cargo la ejecución de un Programa

Nacional para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas así como la elaboración del Plan de Trabajo bianual que debe ser aprobado por el Consejo Federal.

Al respecto, cabe considerar que si bien la Jefatura de Gabinete puso en funcionamiento este Comité en el año 2013, y cuenta con un representante por cada Ministerio y una coordinadora, no existe una reglamentación que establezca el rango que deben tener los representantes de cada uno de los cuatro Ministerios que lo componen, ni la forma en que tomarán sus decisiones.

En cuanto a sus funciones el primer problema que se presenta es que, mientras en el primer párrafo del artículo 22 dice que dicho Comité tiene a su cargo la ejecución de un **Programa Nacional**, de ninguna otra norma surge quién redactará ese programa, quién lo aprobará ni en qué consistirá.

Por otra parte, la atención queda distribuida entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Desarrollo Social, y no queda claro en qué momento el Comité Ejecutivo entrará en contacto con las víctimas, para cumplir la obligación que le impone la ley de *“asegurar a las víctimas el respeto y ejercicio pleno de sus derechos y garantías, proporcionándoles la orientación técnica para el acceso a los servicios de atención integral gratuita (médica, psicológica, social, jurídica, entre otros)”*, *“generar actividades que coadyuven en la capacitación y asistencia para la búsqueda y obtención de oportunidades laborales, juntamente con los organismos pertinentes”*, *“prever e impedir cualquier forma de re-victimización de las víctimas de trata y explotación de personas y sus familias” (art 20 inc c y d)*.

A nuestro juicio, el Comité debería ser el organismo que le dé unidad a la atención y restitución de derechos, brindando acompañamiento durante todo el proceso que se inicia con el rescate y culmina con la restitución integral de derechos o con la decisión de la víctima de no continuar recibiendo asistencia. Ello requeriría colaboración con los organismos de los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos y de Desarrollo Social así como la constitución de un equipo interdisciplinario que funcione en el seno del Comité a esos fines.

Por último, en relación a las partidas necesarias a incluirse anualmente en el Presupuesto General de la Nación (artículo 27 ley 26364, con reforma ley 26842), las mismas no pueden ser previstas por vía reglamentaria, sino que deben ser establecidas en la Ley de Presupuesto, pero opinamos que la formulación de tales partidas debería ser realizada por los organismos creados por la ley y presentadas al Poder Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de ley de presupuesto anual.

En síntesis: celebramos esta reglamentación como un paso adelante después de una espera de dos años, pero advertimos que la misma es parcial y registra falencias que limitarán su funcionamiento y sobre todo la debida atención de las víctimas, así como las imprescindibles tareas de prevención sin olvidar que la prevención básica, al menos en materia de trata para la explotación sexual, pasa por desalentar el consumo de prostitución y restituir derechos a todas las personas que se encuentran en esa situación. Las medidas sociales y culturales en materia de prevención deben ocupar un lugar fundamental, juntamente con el apoyo a las víctimas, en la tarea de erradicar la trata de personas y la

explotación. El Estado tiene un papel fundamental y las limitaciones actuales en esta materia, aún reconociendo avances, ponen en riesgo la vida y la integridad de las personas victimizadas por estos delitos e impiden un efectivo proceso de “desvictimización” y constitución en sujetos de derechos.

Magui Bellotti/Marta Fontenla- Buenos Aires, 21 de marzo de 2015

<http://campaniaabolicionista.blogspot.com.ar/2016/02/algunas-consideraciones-sobre-la.html>