

2021

Corrupción facilitadora de la trata de personas desde la perspectiva de género

Análisis diagnóstico, casuístico y normativo

PIA | Procuraduría de Investigaciones Administrativas



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

Corrupción facilitadora de la trata de personas desde la perspectiva de género

Análisis diagnóstico, casuístico y normativo

Documento elaborado por la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA)

Titular: Sergio L. Rodríguez

Diseño: Dirección de Comunicación Institucional

Publicación: septiembre 2021

— 2021 —

Corrupción facilitadora de la trata de personas desde la perspectiva de género

Análisis diagnóstico, casuístico
y normativo

PIA | Procuraduría de Investigaciones Administrativas

Índice

| | | |
|------|---|----|
| I. | INTRODUCCIÓN | 7 |
| II. | ASPECTO CONCEPTUAL: VINCULACIÓN ENTRE CORRUPCIÓN Y TRATA DE PERSONAS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO. LA CORRUPCIÓN FACILITADORA DE LA TRATA DE PERSONAS. | 9 |
| III. | MARCO NORMATIVO: DEFINICIONES NORMATIVAS Y OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE CORRUPCIÓN Y TRATA DE PERSONAS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO | 13 |
| IV. | ANÁLISIS DE SENTENCIAS DE LA CÁMARA FEDERAL DE CASACIÓN PENAL EN CASOS DE TRATA DE PERSONAS CON PARTICIPACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS..... | 17 |
| V. | PROPUESTA DE APLICACIÓN A NIVEL LOCAL DEL TRABAJO DE CORRUPCIÓN Y TRATA. | 24 |
| VI. | CONCLUSIONES | 25 |

I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta los insumos de trabajo elaborados por la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA) en el marco del 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+.

La corrupción no es neutra en términos de género. Las prácticas corruptas, tanto de pequeña como gran corrupción, adquieren formas específicas y presentan impactos diferenciados. En la reciente Sesión Extraordinaria de la Asamblea de Naciones Unidas dedicada a la corrupción (UNGASS 2021) se emitió una declaración política de los Estados miembro de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en la que se comprometen a mejorar el conocimiento de los vínculos entre el género y la corrupción¹. Estos se manifiestan en fenómenos tales como la llamada *sextorsión* (o extorsión sexual), que ha sido definida como una manifestación del abuso de poder para obtener un “favor sexual” o ventaja, es decir una forma de corrupción en la cual el sexo es la moneda de cambio². Asimismo, en la corrupción de agentes públicos y privados que facilita y sostiene otros fenómenos criminales, incluidos los transnacionales, que tienen un impacto diferenciado y específico por género, como es el caso de la trata de personas.

Específicamente sobre la corrupción asociada a la trata, se parte de la idea de que no es posible desarticular las redes criminales de trata sin perseguir el componente de facilitación, es decir, a los funcionarios públicos que permiten operar al mercado criminal.

En el entendimiento de que resulta ineludible generar instancias articuladas de abordaje de ambos fenómenos, en el ámbito de la AIAMP se vienen realizando actividades en los grupos especializados de corrupción y trata de personas sobre distintos ejes: 1) la construcción de información sobre el fenómeno, para lo que se está desarrollando una herramienta de indicadores con una plataforma de casos de trata con participación de funcionarios públicos; 2) la sistematización de buenas prácticas y pautas de investigación y 3) la sensibilización y consolidación de canales de denuncia.

Por un lado, la Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción, en su II encuentro de marzo de 2019, aprobó un eje de trabajo sobre corrupción y género para visibilizar los impactos diferenciales sobre las mujeres y la articulación con otros grupos especializados de la AIAMP para impulsar el trabajo en materia de corrupción y género, en particular con la REDTRAM (Red de Fiscales contra

1. Informe de la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción sobre sus trabajos preparatorios para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre desafíos y medidas para prevenir y combatir la corrupción y reforzar la cooperación internacional. Asamblea General, 17 de mayo de 2021. A/S-32/2/Add.1, considerando 69.

2. IWJA (Asociación Internacional de Juezas). 2012. *Toolkit: naming, shaming and ending, sextortion*. Este fenómeno tiene ciertas ambigüedades porque si bien la IWJA fue quien formuló el concepto en 2012, posteriormente se ha reapropiado para señalar el chantaje sexual por medios informáticos e incluso en algunos países se ha tipificado penalmente de esta manera, véase UNODC (2020) *The time is Now. Addressing the gender dimensions of corruption*

la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes) y el GEG (Grupo Especializado en Género, hoy constituido como red permanente, REG)³.

En septiembre de 2019 se desarrolló el Taller Internacional sobre Corrupción y Trata de Personas organizado por el MPF de Argentina con el apoyo del Programa EUROsociAL+ en conjunto con los Ministerios Públicos de Brasil y Paraguay.

En 2020, en el V encuentro de la RedTRAM realizado en Santa Cruz de la Sierra, se acordó la constitución de un subgrupo de trabajo sobre trata y corrupción articulado con la Red de Fiscales contra la Corrupción de AIAMP y trabajar en la identificación de tipologías e indicadores de riesgo, la elaboración de recomendaciones para el fortalecimiento de la prevención e investigación y la difusión de buenas prácticas en materia de corrupción y trata de personas⁴.

A mitad de año se realizó el taller internacional entre ambas redes (RedTRAM y Red Corrupción) tras el cual se emitió una declaración conjunta⁵. Allí se empezaron a discutir pautas y líneas específicas de intervención desde las áreas especializadas y se presentó una herramienta de indicadores para construir información sobre este fenómeno criminal, diseñada con el aporte de EUROsociAL+, que permite dimensionar y conocer tipologías y dinámica de la corrupción facilitadora a nivel regional y poder mapear los riesgos.

En virtud de estos desarrollos, desde la PIA realizamos una recopilación de información sobre la temática en nuestro país que permitió elaborar un diagnóstico para poder aplicar algunas de las conclusiones elaboradas a nivel regional, en el desarrollo de un proyecto propio con las agencias anticorrupción que integran el Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción (Foro FIAs y OAs).

3. Ver: <https://www.mpf.gov.ar/pia/files/2019/03/Acta-Red-Anticorrupcion-marzo-2019-1.pdf>

4. Ver: <https://www.fiscales.gov.ar/wp-content/uploads/2020/02/Conclusiones-V-Encuentro.pdf>

5. Ver: www.aiamp.info/images/ADeclaraciones/declaracion-conjunta-red-corrupcion-redtram-30-7-20.pdf

II. ASPECTO CONCEPTUAL: VINCULACIÓN ENTRE CORRUPCIÓN Y TRATA DE PERSONAS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO. LA CORRUPCIÓN FACILITADORA DE LA TRATA DE PERSONAS.

La trata de personas y la corrupción son ámbitos delictivos íntimamente relacionados. La doctrina especializada ha señalado que la trata de personas necesita de redes de corrupción para reproducirse y sostenerse en el tiempo⁶. Coincidentemente, quienes han empezado a analizar la corrupción desde una perspectiva de género⁷, observan que los países con mayores índices de corrupción son aquellos con menores estándares en materia de trata de personas⁸, fenómeno que afecta mayoritariamente y desproporcionadamente a las mujeres⁹ y que ha sido reconocido como una forma de violencia por razones de género en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos¹⁰.

Asimismo, estudios que vinculan la criminalidad económica con la desigualdad de género han mostrado que la trata de personas suele sustentarse en una estructura económica de empobrecimiento en contextos de carencia de regulación para enfrentar la economía ilícita y las redes de corrupción¹¹. Al respecto, las organizaciones criminales asociadas a la trata de personas encuentran campo fértil en contextos de desregulación que permiten el avance de la evasión y la elusión fiscal así como las jurisdicciones financieras opacas. Además, la trata de personas se vincula estrechamente con la feminización de la economía informal, la inserción de las mujeres en sectores muy precarizados del empleo y como mano de obra barata en cadenas globales de valor, y la feminización del trabajo no remunerado de la economía del cuidado. Dado que estos procesos devienen en la feminización tanto de la pobreza como de la migración, incrementan la vulnerabilidad de mujeres y niñas frente a las redes de trata y tráfico. Así, economía ilícita, migración, pobreza, redes de corrupción y trata de personas, son fenómenos interrelacionados que se sostienen en la trama de la desigualdad y la violencia sistémica de género.

Desde esta óptica observamos cómo la corrupción tiene un impacto diferenciado, específico y desproporcionado, contra mujeres, niñas y otras identidades femeninas, dado que es una condición de posibilidad de la criminalidad de género¹².

6. Véase: CIDH. 2019. *Corrupción y Derechos Humanos*, OAS/Ser.L/V/II. Doc. 236, 6 diciembre 2019, párr. 457. También: UNODC. 2011. *El papel de la corrupción en la trata de personas*. Viena, Documento de trabajo de ONU.

7. Si bien se recupera doctrina y casuística que principalmente refiere al impacto sobre niñas y mujeres cisgénero, la perspectiva de género en este documento debe entenderse como una herramienta analítica para abordar los fenómenos de manera de poner foco en los impactos diferenciados (específicos y/o desproporcionados) sobre mujeres, niñas y otras identidades no normativas (lesbianas, travestis, trans, transgénero, transexuales, no binarias, etc.).

8. Cfr. Zhang S. y Pineda, S. 2008. La corrupción como factor causal en la trata de personas, en Siegel, D. y H. Nelen (eds.) *Delincuencia organizada: cultura, mercados y políticas*, Nueva York, Springer.

9. Según la UNODC, dos tercios de las víctimas de trata son femeninas, el 70% de los victimarios en este delito son varones, y en los casos de trata sexual, la casi totalidad de víctimas son mujeres y niñas disponible en: <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/human-trafficking.html>

10. Tanto la CEDAW, en su art. 6, como la Convención de Belem do Para, en su art. 1 y 2, reconocen a la trata de mujeres y la prostitución forzada como formas de discriminación y violencia de género.

11. Cfr. Grondona, V. et. al. 2016. *Flujos financieros ilícitos que socavan la justicia de género*, Fundación Ebert Stiftung.

12. Aquí focalizamos en la trata y tráfico de personas, pero el mismo criterio puede utilizarse para analizar otros ámbitos de criminalidad que impacten de manera diferenciada por género.

En la Declaración conjunta realizada por las Redes de Fiscales contra la Corrupción y la de Fiscales contra la Trata y el Tráfico Ilícito de Migrantes (RedTRAM), ambas de la AIAMP, se afirmó que “la corrupción asociada a la trata se puede manifestar a lo largo de la cadena de producción criminal, pero también los sistemas de impartición de justicia o protección de víctimas. La corrupción pública puede ocurrir desde cobros periódicos de dinero o favores sexuales, por 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”. Algunas de las principales conductas que las Redes de Fiscales identificaron como corrupción facilitadora de la trata consisten en:

- a) pasividad, encubrimiento, obstaculización o connivencia de funcionarios (policías, jueces, fiscales, funcionarios municipales, etcétera);
- b) amenazas a víctimas y testigos;
- c) aviso a las redes de trata de operativos de intervención y otras actuaciones judiciales;
- d) inactividad judicial e impunidad;
- e) otorgamiento de licencias municipales para el funcionamiento de locales ilegales;
- f) falsedad documental (por ejemplo, en permisos de residencia para víctimas y documentos de identidad de menores);
- g) paso seguro a tratantes y sus víctimas en pasos migratorios;
- h) entrada de redes de prostitución a locales penitenciarios;
- i) actas y testigos falsos en procesos judiciales”.¹³

Estas conductas pueden ser individuales o partes de un entramado de corrupción sistémica, llegando hasta la cooptación institucional. Es decir, desde una violación de deberes hasta el crimen organizado.¹⁴ Además, muchas veces la corrupción facilitadora de la trata se asocia a otra forma de corrupción por género: la sextorsión. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha referido respecto de la corrupción en la trata de personas que muchas veces “el pago de sobornos no es solo en dinero

13. Declaración conjunta entre la Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción, la Red de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la AIAMP 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, disponible en: www.aiamp.info/images/ADeclaraciones/declaracion-conjunta-red-corrupcion-redtram-30-7-20.pdf

14. Solano Lopez, Ana Linda. 2019. (mimeo). *Mujer y corrupción. Estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina*. Eurosocial+

sino en actos sexuales”¹⁵.

En cualquier escenario, la desarticulación de las estructuras criminales vinculadas a la trata no es suficiente si, al mismo tiempo, no se persigue el componente de facilitación, es decir, a los funcionarios públicos que permiten operar al mercado criminal. Para ello, resulta indispensable integrar una mirada específica sobre la corrupción en la trata de personas a fin de erradicar las redes que sostienen, facilitan y reproducen el delito; incorporando las herramientas específicas de las investigaciones de corrupción y la dimensión patrimonial del delito; a la vez que orientar la persecución penal hacia los eslabones superiores de la cadena de imputación, considerando las posibles redes a nivel del sector público que puedan existir, y no solo conductas individuales de funcionarios.

La persistencia de redes de corrupción sosteniendo la trata menoscaba la confianza en el imperio de la ley y en el sistema de justicia, expulsa a las víctimas del sistema y agudiza su vulnerabilidad. La percepción de impunidad que genera la ausencia de investigación sobre la participación de funcionarios públicos se convierte en una herramienta de mayor control de parte de tratantes, y es un mensaje social de tolerancia estatal a la trata, la explotación y la violencia contra las mujeres¹⁶.

Desde esta perspectiva, partimos de que no es posible un estado que cumpla con la obligación reforzada de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres si en su seno se reproducen y toleran prácticas corruptas que sostienen y reproducen la desigualdad y la violencia de género. Para ello, el punto de partida es ponderar adecuadamente la gravedad de las conductas de funcionarios públicos que por acción u omisión estén involucrados en trata y explotación de personas. Asimismo, la visibilidad de la participación del sector público en ilícitos que impactan diferencial y desproporcionadamente en las mujeres por su condición de género, refuerza la obligación de fomentar acciones de reparación integral y transformativa. Desde un enfoque de género y derechos humanos, esto implica que frente a la corrupción se debe no sólo investigar, restituir, rehabilitar e indemnizar a las víctimas directas sino también promover la justicia y fortalecer el estado democrático de derecho en la región como una cuestión colectiva, comprendiendo garantías de no repetición¹⁷.

En síntesis, hablaremos a lo largo de este trabajo del concepto de corrupción facilitadora de trata para referirnos a aquellas conductas por acción u omisión, directa o indirecta, de funcionarios públicos¹⁸ de distintos ámbitos y poderes públicos, nacionales, provinciales, municipales, que permitan, faciliten

15. CIDH. *Corrupción y derechos humanos*, op. cit. párr. 472

16. La CIDH señala que la generación de un ambiente de impunidad que retroalimenta la falta de sanción de la corrupción, y en particular los impactos diferenciados que tiene la corrupción en función de poblaciones históricamente discriminadas como mujeres, niños y niñas, migrantes, entre otras. CIDH. *Corrupción y Derechos Humanos*, op. cit. párr. 513 y 524. Por otro lado, el estudio de la UNODC de 2020 *Mujeres víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual como acusadas* sugiere que en algunos casos la falta de identificación de personas como víctimas en el marco de causas de trata podría estar vinculado con la corrupción del personal policial interviniente en el allanamiento. (p. 14)

17. CIDH. 2019. *Corrupción y Derechos Humanos*, OAS/Ser.L/V/II. Doc. 236, 6 diciembre 2019, párr. 488 y 521

18. De acuerdo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entenderemos por “funcionario público” a: i) Toda persona que ocupe un puesto legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial, ya sea por nombramiento o elección, permanente o temporario, remunerado o no remunerado, independientemente de la antigüedad de la persona en el cargo; ii) Toda persona que ejerza una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público (artículo 2).

o participen en hechos de trata y explotación de personas, en cualquier parte de su cadena delictiva, ya sea en la captación, traslado, acogida y explotación tanto como en la cadena de justicia por encubrimiento o incluso obstrucción¹⁹.

Esta definición comprende tanto aspectos de corrupción, de trata de personas como de violencia de género que tienen marcos normativos que fijan obligaciones y pautas de intervención.

19. Solano Lopez, Ana Linda. 2019. (mimeo). *Mujer y corrupción estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina*. Eurosocial+

III. MARCO NORMATIVO: DEFINICIONES NORMATIVAS Y OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE CORRUPCIÓN Y TRATA DE PERSONAS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

El marco convencional vinculado a la corrupción facilitadora de la trata se nutre de las distintas convenciones específicas sobre las temáticas que atraviesa: trata, violencia de género y corrupción.

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, conocido como Protocolo de Palermo, complemento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional²⁰ define el delito de trata de personas, lo ubica dentro del crimen organizado e insta a los países miembros a tipificarlo internamente. Asimismo, en el fallo Trabajadores de Hacienda Verde, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aclarado que la trata de personas está prohibida por el artículo 6.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que integra nuestro texto constitucional, y la ha definido en línea con el Protocolo de Palermo²¹.

En materia de derechos humanos de las mujeres, tanto la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), también incorporada a la Constitución Nacional, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer²² reconocen a la trata de personas y la prostitución forzada como una forma de violencia y discriminación de género²³.

Respecto de la vinculación de género y corrupción, el comité CEDAW ha alertado sobre la vinculación del deterioro del estado de derecho con la persistencia de la violencia por razón de género y de la cultura de impunidad²⁴. De manera más reciente, la Recomendación General núm. 38 sobre trata de mujeres y niñas instó a los estados a incorporar el análisis de género en la persecución de ese delito²⁵, señala como uno de los obstáculos al enjuiciamiento de la trata a “la corrupción de los funcionarios del Estado y su implicación en el delito”²⁶ y por ello exhorta “investigar con prontitud, enjuiciar y castigar debidamente a quienes participan directamente en la trata y a quienes se muestran negligentes al

20. Ratificada por nuestro país en 2002 por Ley 25.632

21. Corte IDH, *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, sentencia del 20 de octubre de 2016, párr. 289 y 290

22. Aprobada por la Organización de Estados Americanos en 1994 y ratificada por nuestro país en 1996 por Ley 24.632

23. La CEDAW en su artículo 6 señala que “los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”.

24. Comité CEDAW, *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer* “7. (...) En un contexto de reducción de los espacios democráticos con el consiguiente deterioro del estado de derecho, todos estos factores contribuyen a la persistencia de la violencia por razón de género contra la mujer y conducen a una cultura de impunidad”.

25. Comité CEDAW *Recomendación General núm. 38 sobre trata de mujeres y niñas en contextos de migración mundial*, 20 de noviembre de 2020, “el análisis de género del delito revela que sus causas fundamentales radican en la discriminación por razón de sexo, que incluye la inacción frente a las estructuras económicas y patriarcales imperantes y las consecuencias negativas y diferenciadas en función del género de los regímenes de trabajo, migración y asilo de los Estados”, párr. 2

26. Comité CEDAW *Recomendación General núm. 38 sobre trata de mujeres y niñas en contextos de migración mundial*, 20 de noviembre de 2020, párr. 44

afrontar o prevenir la trata, incluida la presunta corrupción de funcionarios públicos y miembros del sector privado, velando por que las sanciones impuestas sean proporcionales a la gravedad del delito y al grado de responsabilidad del delincuente”²⁷.

En materia de corrupción la normativa internacional que se destaca son la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción CNUCC²⁸, la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales²⁹ y la Convención Interamericana contra la Corrupción³⁰ que obligan al estado a prohibir y combatir acciones corruptas, en un sentido más amplio incluyendo soborno, extorsión, malversación, tráfico de influencias, abuso de funciones y enriquecimiento ilícito por parte de funcionarios públicos; así como otras acciones corruptas para el sector privado. De esta manera, abordar la gran corrupción y la pequeña, y tanto por conductas activas como pasivas. Si bien no realizan menciones específicas sobre cuestiones de género, tanto en CNUCC como en la Convención de OCDE, se reconoce de manera amplia el beneficio indebido, incluyendo bienes no pecuniarios, como los “favores sexuales” y con ello abordar formas de corrupción basada en el género (aunque esto depende de la forma en la que cada país miembro haya formulado la tipificación)³¹. Además, otras obligaciones se vinculan con reforzar mecanismos para intervenir en casos de corrupción facilitadora. En particular la CNUCC insta, entre otras cosas, a promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos sancionando códigos de conducta a tales efectos. Asimismo, establece la obligación de implementar medidas de reparación económica para personas perjudicadas por actos de corrupción.

La CIDH ha señalado que existe una obligación especial de investigar la responsabilidad de agentes estatales en casos de corrupción con impacto de derechos humanos³², y que la corrupción es tanto una forma agravada de discriminación como de violencia por razón de género³³. Esta obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos investigativos a fin de “desentrañar las estructuras que permitieron esas afectaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no solo descubrir, enjuiciar y sancionar a los involucrados de manera inmediata”³⁴. Asimismo que es fundamental orientar acciones de reparación integral del daño y para ello, determinar el origen del actuar ilícito de los agentes y prevenir que vuelva a producirse, independientemente de si configura, motiva o coadyuva a la producción de ilícito³⁵.

27. Comité CEDAW Recomendación General núm. 38 sobre trata de mujeres y niñas en contextos de migración mundial, 20 de noviembre de 2020, párr. 105.

28. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003 y ratificada por Argentina el 10 de mayo de 2006 por Ley 26.097

29. Adoptada por la OCDE el 21 de noviembre de 1997 y ratificada por Argentina el 6 de octubre de 2000 por Ley 25.319

30. Aprobada por la Organización de Estados Americanos el 29 de marzo de 1996, y ratificada por Argentina el 17 de enero de 1997 por Ley 24.759

31. UNODC. 2020. *The time is now*, op. cit. p. 61-62. También: UNODC. 2017. *Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, p. 31

32. CIDH. 2019. *Corrupción y Derechos Humanos*, op. cit. párr. 264 y 266

33. CIDH. 2019. *Corrupción y Derechos Humanos*, op. cit. párr. 468 y 469

34. CIDH. 2019. *Corrupción y Derechos Humanos*, op. cit. párr. 273

35. *idem*

Recepción de las obligaciones en el ámbito nacional

A nivel interno, leyes como la 25.485 de Protección Integral para las Mujeres; la Ley 26743 de Identidad de Género, la 26791 de tipificación del femicidio y Ley de Víctimas 27372, reglamentaron obligaciones en materia de violencia por razones de género.

Respecto al ámbito anticorrupción, se sancionaron diversas leyes para reglamentar las obligaciones internacionales como la Ley 25188 de Ética en la función pública que además de previsiones sobre prevención, declaración jurada, conflicto de intereses, reformó el Código Penal para incorporar conductas o modificaciones a las ya establecidas en el CP respecto de delitos de corrupción. De manera más reciente pueden mencionarse la ley 27257 de Acceso a la Información Pública, la ley 27304 de arrepentido, y la ley 27401 de responsabilidad penal de las personas jurídicas. A su vez, cada provincia crea sus propios organismos de control anticorrupción que tienen competencia sobre los agentes y funcionarios de sus administraciones.

A partir de la sanción de la Ley de Trata de Personas 26.364 en 2008, el estado argentino receptó lo normado 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. La ley define a la trata de personas como el “el ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción y/o acogida de personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países”. Esta normativa, permite la sanción aún cuando no se hubiere consumado la explotación, incluyendo las modalidades de trata interna e internacional. A partir de la modificación de la ley 26.842, se eliminó la necesidad de acreditar los medios comisivos³⁶ se crearon 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.

36. Los medios comisivos pasaron a constituir agravantes del tipo penal de trata de personas, ellos son: a) engaño, b) fraude, c) violencia, d) amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, e) abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, f) concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de alguien que tenga autoridad sobre la víctima

De esta manera, la trata y la explotación están íntimamente vinculadas, pues la última es condición para la primera (se haya consumado o no). Con todo, 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. Máxime si, amén de las competencias penales, tenemos en cuenta 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.

Específicamente en cuanto a la prevención, investigación y sanción de la participación de funcionarios públicos, debemos adicionar a la complejidad reseñada que están regidos por diversas reglamentaciones y cuyo control también recae en organismos diversos acorde a rango y competencia (federales, provinciales, municipales).

Esta complejidad propia del diseño del estado federal se manifiesta en la prevención y en la persecución penal del delito, y podría generar intervenciones con orientaciones disímiles, por lo que es necesario generar instancias de coordinación y unificación de criterios.

IV. ANÁLISIS DE SENTENCIAS DE LA CÁMARA FEDERAL DE CASACIÓN PENAL EN CASOS DE TRATA DE PERSONAS CON PARTICIPACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

A fin de dimensionar la participación de funcionarios públicos en las investigaciones por trata de personas y conocer la dinámica de la participación del sector público en esta forma delictiva en nuestro país, nos propusimos producir información a partir de sentencias judiciales. Este proceso acompañó la construcción de la herramienta de indicadores de corrupción y trata realizada por EUROsociAL+ para el ámbito regional. Esta 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.

Partimos de esos criterios metodológicos y los nutrimos con otras variables propias, de manera de poder generar insumos para pensar estrategias concretas para desplegar un proyecto a nivel local. Realizamos un relevamiento de sentencias de la Cámara Federal de Casación Penal (CFCP) en el periodo 2012-2019 en casos de trata de personas que tuvieran algún tipo de participación de funcionarios públicos involucrados.

Universo de casos: A partir de la consulta de bases de jurisprudencia de este tribunal y otras bases especializadas³⁷, se detectaron 21 sentencias de estas características, con un total de 24 funcionarios públicos que fueron investigados en casos de trata de personas, de los cuales 5 habían sido condenados en juicio y recurren contra esa sentencia condenatoria, mientras que 12 había sido absueltos. En 7 casos el recurso es sobre evaluaciones de mérito (2 sobreseimientos y 5 procesamientos).

| | |
|----------------------|---|
| Universo de análisis | Resoluciones de la Cámara Federal de Casación Penal (CFCP) en casos de trata de personas con participación de funcionarios públicos |
| Período temporal | 2012-2019 |
| Metodología | Cuantitativa |
| Unidades de análisis | Sentencias (21) // Funcionarios públicos investigados (24) |

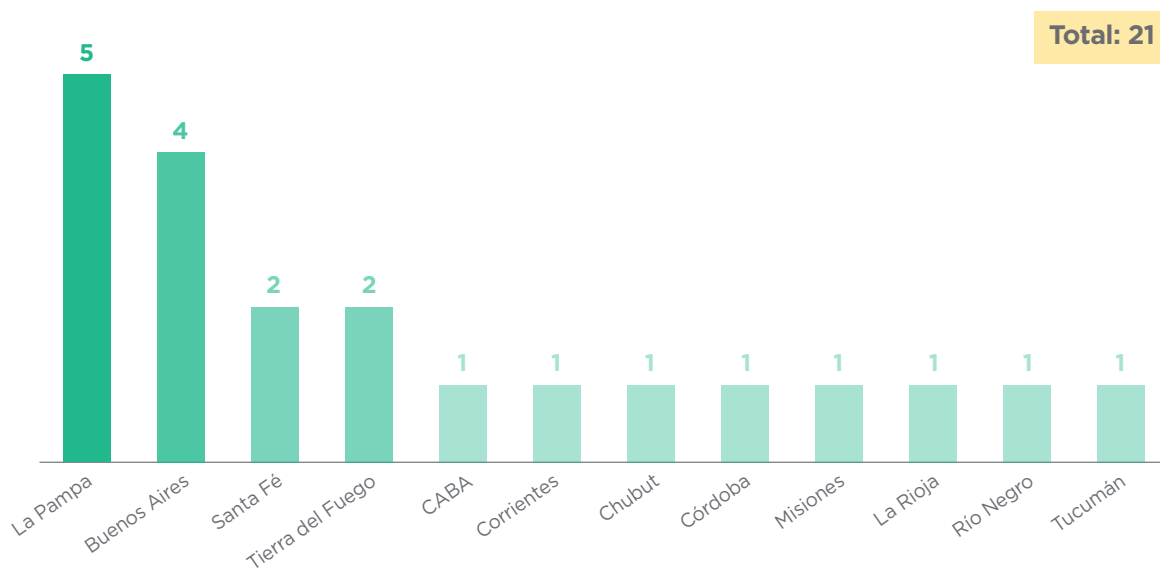
Fuente: Elaboración propia PIA sobre sentencias de CFCP

37. Boletín de jurisprudencia de la CFCP sobre trata de personas entre 2012-2017; Dossier Trata de Personas del SAJJ de 2019; base de jurisprudencia de la Protex y otras bases especializadas.

Distribución de sentencias por provincias: 5 La Pampa, 4 Buenos Aires, 2 de Tierra del Fuego, 2 de Santa Fe y las restantes provincias tienen 1 (Río Negro, Tucumán, Corrientes, CABA, Chubut, Córdoba, Misiones, La Rioja).

Distribución de las sentencias por provincias de ocurrencia de hechos.

Total 21 sentencias de la CFCP en casos de trata de personas con participación de funcionarios públicos (2012-2019)



Fuente: Elaboración propia PIA sobre sentencias de CFCP

Tipología delictiva consolidada: La totalidad corresponde a casos de trata sexual y la participación pública se detectó principalmente en el eslabón de acogida y explotación (92% del total).

Conductas de los funcionarios públicos identificadas en las sentencias: Respecto de las conductas de parte de la participación de funcionarios en los casos de trata, se observa una preminencia de tareas de seguridad y protección de lugares de explotación sexual y el otorgamiento de licencias de habilitación de locales, así como de libretas sanitarias con controles ginecológicos periódicos a mujeres que se encontraban en esos locales. También la omisión de controles o la ejecución de controles deficientes, ya sea de inspecciones de organismos municipales como de fuerzas de seguridad. En menor medida, se identificaron conductas activas como falsificación de actas y documentación, así como ignorar deliberadamente medidas de clausura sobre locales de explotación o poner de sobre aviso a tratantes de medidas investigativas.

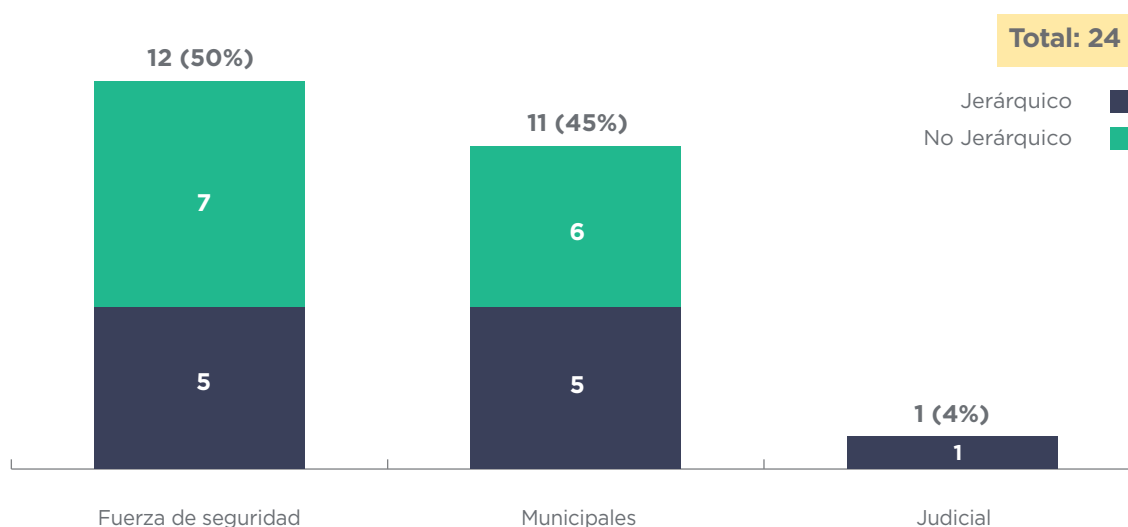
En varias sentencias se hace mención a la percepción de una retribución económica por parte de los

funcionarios, en menor medida se alude a que se retribuiría en servicios sexuales, sugiriendo formas de ejercicio de la denominada sextorsión; aunque en general no se profundiza sobre esto, ni sobre el seguimiento del rastro económico de las conductas; y esto impacta en las imputaciones penales que se logran acreditar.

Tipo de funcionarios públicos: Se analizó un total de 21 sentencias, de las cuales en 7 se menciona la participación de funcionarios pero no se los investiga, mientras que en las restantes 14 sentencias surge que se investigó a 24 funcionarios públicos. De ellos, a su vez podemos señalar que son 23 varones y 1 mujer; que 12 eran de fuerzas de seguridad (50%), 11 municipales (46%) y un judicial (4%). Además, 46% de funcionarios eran jerárquicos (11 casos), de los cuales 5 eran miembros de las fuerzas de seguridad (comisarios de fuerza policial o equivalente), 5 municipales (intendente y secretario de gobierno) y 1 juez de paz.

Tipo de funcionarios por organismo de pertenencia, según si tiene nivel jerárquico

Total: 24 funcionarios sentencias de trata de personas de la CFPC 2012-2019.

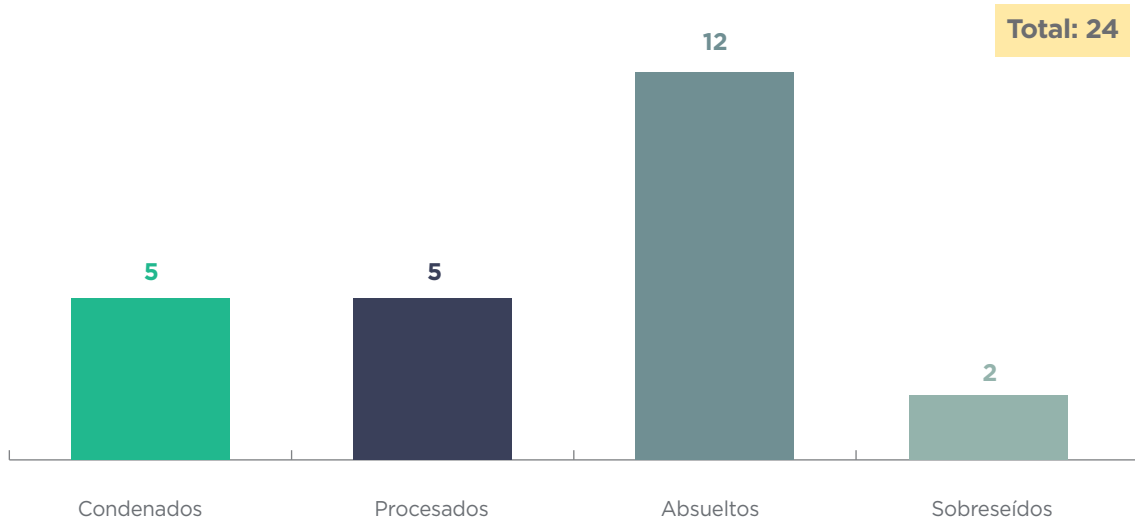


Fuente: Elaboración propia PIA sobre sentencias de CFPC

Tratamiento judicial de funcionarios públicos investigados: La distribución de funcionarios públicos investigados según resolución recurrida es 12 absueltos, 5 condenados, 5 procesados y 2 sobreseídos. Respecto del tratamiento judicial indica que todas las condenas y procesamientos a funcionarios se confirman en Casación, mientras que las absoluciones y sobreseimientos casi en su totalidad se revocan (97% del total). Esto se da particularmente en los casos de funcionarios municipales.

Cantidad de funcionarios públicos según resolución recurrida.

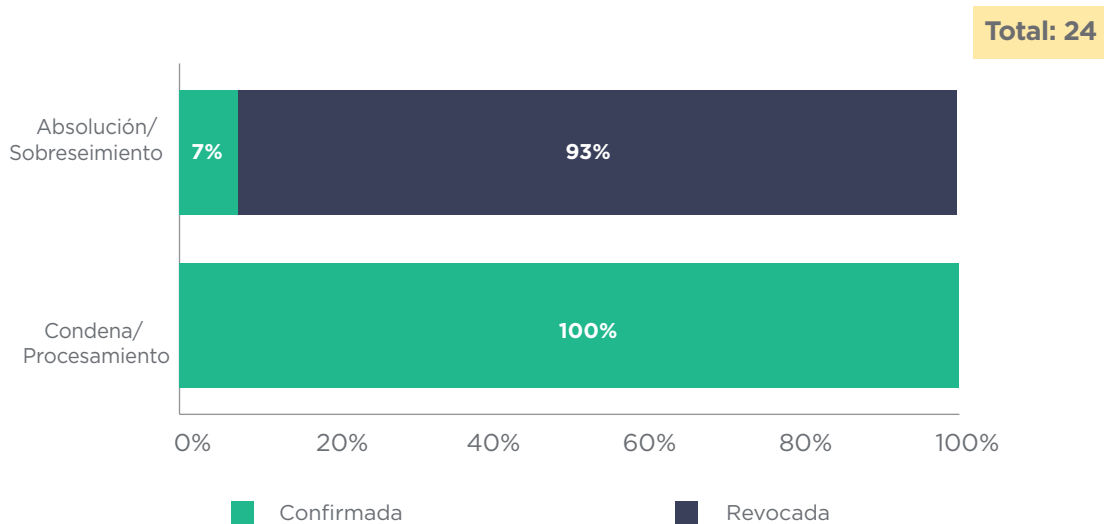
Total: 24 funcionarios en sentencias de trata de personas de la CFPC 2012-2019.



Fuente: Elaboración propia PIA sobre sentencias de CFPC

Porcentaje de confirmación / revocación según resolución recurrida.

Total: 24 funcionarios en sentencias de trata de personas de la CFPC 2012-2019.



Fuente: Elaboración propia PIA sobre sentencias de CFPC

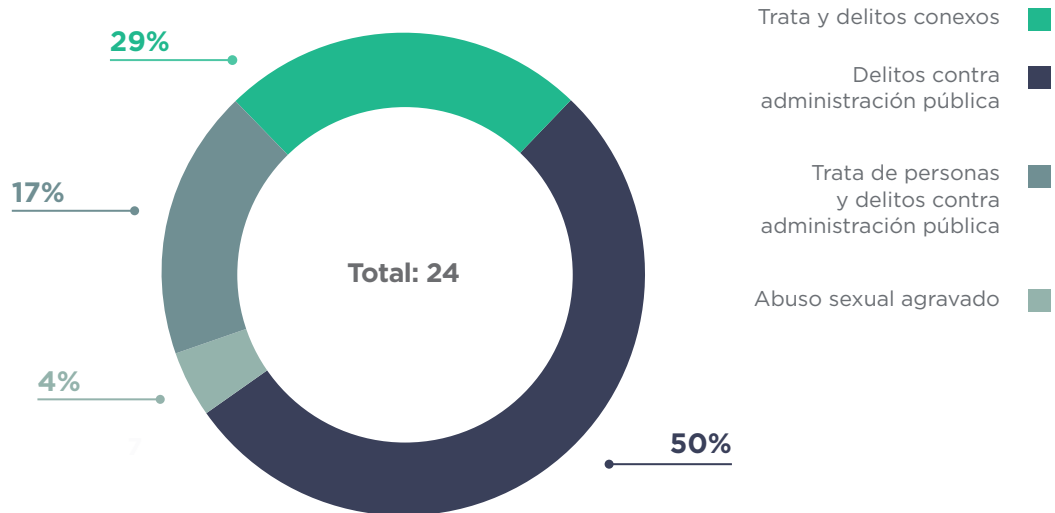
Tipos penales: Los 24 funcionarios públicos detectados fueron imputados por delitos contra la administración pública en 12 casos (50%), en particular violación de deberes (art. 248 del CP), omisión de deberes (art. 249 CP) y encubrimiento (art. 277 del CP). En 7 casos (29%) fueron imputados por trata de personas y delitos conexos (CP art. 145bis y ter y 125bis). En 4 casos fueron imputados por ambos, trata de personas en concurso con delitos contra la administración pública y en un solo caso el funcionario fue imputado por abuso sexual agravado por acceso carnal (4%).

De los 11 casos en los que hubo imputación por trata y delitos conexos, sola o en concurso con violación de deberes: en 3 casos fueron condenados como autores del delito de trata, 6 como partícipes necesarios y en 2 casos como secundario.

Además, en el 80% de las condenas de juicio incluyeron la pena accesoria de inhabilitación (4 de las 5 condenas relevadas).

Delitos imputados a funcionarios públicos durante la investigación.

Valores porcentuales. Total: 24 funcionarios.



Fuente: Elaboración propia PIA sobre sentencias de CFCP

Delitos imputados a funcionarios públicos durante la investigación.

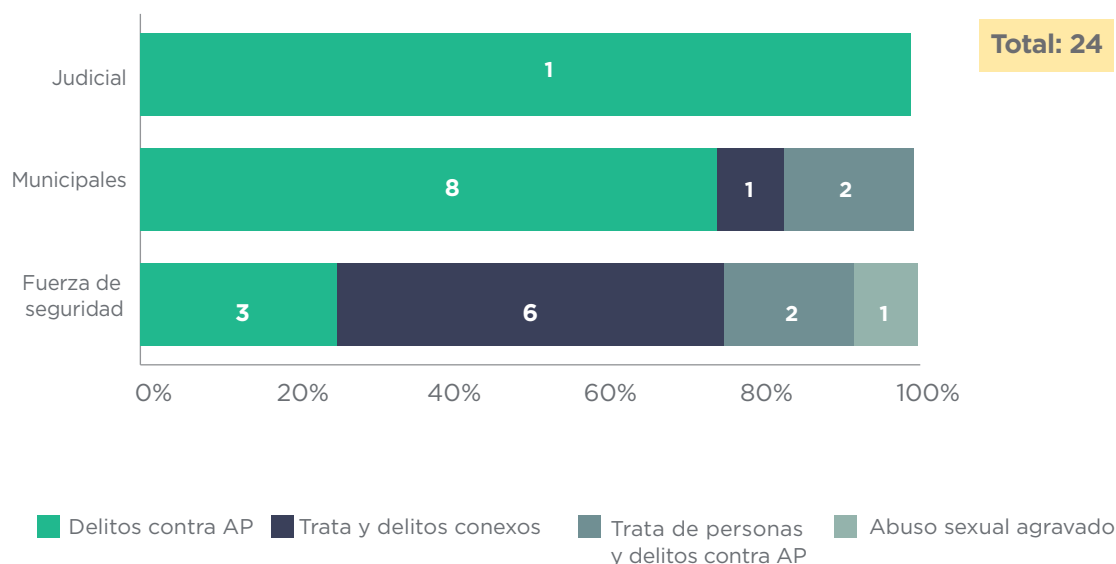
Números absolutos. Total: 24 funcionarios.

| | |
|--|----|
| Trata de personas y delitos conexos (145bis y ter y 125bis y 126) | 7 |
| Delitos contra administración pública (248, 249 y 277) | 12 |
| Trata de personas y delitos contra administración pública (145bis en concurso ideal con 248 o 249) | 4 |
| Abuso sexual agravado (111) | 1 |

Fuente: Elaboración propia PIA sobre sentencias de CFCP

Delitos imputados a funcionarios públicos según el tipo organismo de pertenencia.

Total: 24 funcionarios.



Fuente: Elaboración propia PIA sobre sentencias de CFCP

Sugerencias que surgen de las sentencias sobre políticas para combatir la participación de funcionarios públicos en la trata de personas: **a)** la CFCP alerta sobre la necesidad de neutralizar la connivencia de algunas agencias estatales para que este delito pueda llevarse a cabo; **b)** insta a lograr articulación institucional entre los distintos niveles del estado para mejorar la persecución penal de los funcionarios implicados en la trata de personas y generar mecanismos de prevención; y **c)** brega por la adecuación del otorgamiento de habilitaciones a los estándares constitucionales y convencionales en materia de trata de personas; en particular en los casos de funcionario municipales muestra cómo estas normativas sobre habilitaciones y otorgamiento de libretas sanitarias dificultan la posibilidad de atribuir conductas ilícitas a funcionarios.

A modo de ejemplo, en uno de los casos analizados, se había dictado el sobreseimiento del secretario de gobierno y la intendenta de una localidad que habían habilitado un local nocturno y otorgado libretas sanitarias a mujeres que se acreditó que estaban en situación de explotación con el argumento de que la conducta de los imputados no contrariaba el ordenamiento legal porque había ocurrido dentro del marco de una ordenanza municipal vigente que así lo permitía. Además observan cómo estas reglamentaciones establecían mecanismos utilizados para reforzar el control y la explotación y como forma de recaudación del municipio, por ejemplo porque las renovaciones de las libretas sanitarias se establecían como trámites periódicos que las mujeres estaban obligadas a realizar y costear de su bolsillo.

V. PROPUESTA DE APLICACIÓN A NIVEL LOCAL DEL TRABAJO DE CORRUPCIÓN Y TRATA

A partir de este diagnóstico, la construcción de información y mapeo de riesgos sobre corrupción facilitadora de la trata, la PIA se propuso realizar una adaptación del proyecto regional a nivel local, en el ámbito del Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción, que reúne a los organismos especializados en corrupción y dependencias estatales equivalentes de las provincias y se encuentra en desarrollo.

Partimos de analizar la normativa local que para ver si persistían normativas locales no ajustadas al marco legal convencional que podían distorsionar el rol de agentes públicos de detección de casos y dificultan la atribución de responsabilidades de los funcionarios, tal lo señalado en el análisis de la jurisprudencia.

En primer lugar, focalizar el abordaje de la normativa local de cada jurisdicción que regule actividades y funcionarios de riesgo de trata y analizar si se encuentran en línea con los estándares en la materia. En particular aquellas normativas marco sobre trata, corrupción y violencia de género, así como disposiciones más específicas sobre habilitaciones, dadores de trabajo, procedimientos administrativos, normativa y procedimientos de las fuerzas de seguridad, entre otras.

En segundo lugar, detectar buenas prácticas y compartirlas para ser replicadas por distintas jurisdicciones.

Asimismo, generar recomendaciones para mejorar la articulación interinstitucional partiendo de las competencias diversas que tiene cada organismo de control anticorrupción y lo que puede aportar en términos de prevención y como herramienta a disposición para fortalecer la investigación de funcionarios públicos en casos de trata de personas.

VI. CONCLUSIONES

La corrupción facilitadora se da en distintas instancias de la cadena del delito de trata y puede incluir tanto conductas englobadas en la gran corrupción, como en lo que se conoce como corrupción menor. La gravedad de estos actos no se relaciona necesariamente de manera directa con un perjuicio económico al estado, sino con el impacto en derechos humanos de las mujeres, niñas y personas trans, y el deterioro de las instituciones del estado.

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 en la investigación sobre la cadena de responsabilidad de funcionarios públicos. Esto se evidencia en la escasa cantidad de casos detectados, el tipo de funcionarios investigados, los delitos imputados (en general los más leves dentro de aquellos contra la administración pública,) y en el porcentaje de condenas y tasa de confirmación y revocación en instancias recursivas.

También se evidencia en la ausencia de herramientas de investigación especializadas en corrupción. Se desprende la conveniencia de poder 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.

Es necesario incluir un análisis de género para abordar este fenómeno delictivo. Muchas veces, confluyen en la corrupción facilitadora otras modalidades de corrupción sexual como la sextorsión.

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.

La incorporación de las disposiciones convencionales en nuestro marco nacional muestra que las competencias penales se encuentran en el nivel federal y provincial, por lo que se requiere una coordinación para la persecución penal.

También que respecto de los funcionarios públicos, para prevenir, investigar y sancionar posibles conductas ilícitas asociadas, es necesario 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 penal uniforme y eficiente.



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