

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Resolución PGN N° 160/08.

Buenos Aires, 27 de noviembre de 2008.-

VISTO:

La resolución PGN 100/2008 de fecha 22 de agosto de 2008; la Ley 26.364 de fecha 30 de abril de 2008; y,

CONSIDERANDO:

Las funciones encomendadas al Procurador General de la Nación por la Ley Orgánica N° 24.946, en particular, la de diseñar la política de persecución penal del Ministerio Público Fiscal (art. 33, inc. "c"), y coordinar las tareas entre este Ministerio Público con las diversas autoridades nacionales (art. 33, inc. "I"), en el marco establecido por el Código Penal, las leyes especiales y el Código Procesal Penal de la Nación.

En concordancia con ello, se entiende como línea de política criminal la necesidad de potenciar la capacidad investigativa de este Ministerio Público Fiscal sobre la base de una intervención efectiva, a fin de elevar los índices de eficacia del sistema de administración de justicia en beneficio de la sociedad y, en el marco de la legalidad impuesta en nuestro sistema normativo, para lo cual resulta necesario elaborar un "plan de acción" específico para el delito de trata de personas en atención a su reciente federalización y en procura de la protección de los intereses generales de la sociedad por los que este Ministerio Fiscal debe velar (artículos 120 de la Constitución Nacional y 1° de la ley 24.946).

Dado que, a solicitud de fiscales federales intervinientes, la *Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas* coadyuva en las causas judiciales vinculadas con la investigación de los delitos previstos en los arts. 145 bis y ter del Código Penal y sus conexos (cfr. art. 1, Res. PGN 100/08) que -a partir de la sanción de la ley 26.364- incorporó específicamente la trata de personas con fines de explotación en su diversas modalidades, se le solicitó la elaboración de un plan de acción sobre la materia. Tal decisión toma en cuenta que se trata de un delito contra la libertad, cuya principal característica es la privación de la libertad de las personas que por diversos medios son captadas por redes que poseen ramificaciones que exceden una jurisdicción, y usualmente, abarcan más de una nación, por lo cual resulta relevante contar con directrices para efectuar una eficaz investigación, coordinación y manejo operativo de las fuerzas de seguridad en todo el país, así como una adecuada interacción con los Ministerios Públicos de la Región.

Es en dicho marco, que el *Plan de Trabajo para el delito de trata de personas* elaborado por la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas, tiene como objetivo central dotar a todas las fiscalía federales de más y mejores herramientas

para la detección, investigación y persecución de este tipo de hechos y, al mismo tiempo, brindar -a través de los organismos competentes-, una adecuada asistencia a sus víctimas.

Del plan en cuestión surge claramente la intención de brindar *asistencia in situ* con funcionarios y empleados que integran la Unidad para aportar su trabajo y formación específica al servicio de las investigaciones en curso en cada Fiscalía Federal y bajo las directivas del Fiscal de la causa; *información de utilidad en línea*, sobre personas, domicilios, documentos, teléfonos, vínculos familiares, comerciales y laborales, automóviles y otros bienes registrables para cuya obtención la UFASE se vale de propias bases, y de otras a las que se accede por permisos especiales obtenidos a través de la Secretaría General de Coordinación Institucional con los organismos pertinentes; la posibilidad de *colaborar directamente* en la investigación de estos delitos a solicitud del fiscal del caso para designar al fiscal a cargo de UFASE como Fiscal coadyuvante.

Resulta además un propósito de este plan de acción que la UFASE concentre, aplique y difunda información sobre el delito de trata de personas, así como sobre interpretaciones jurisprudenciales y doctrinarias, en atención a la poca experiencia que en el ámbito federal se posee sobre la materia en orden a su anterior competencia local.

Todo ello, en aras del principio de unidad propio del Ministerio Público Fiscal de la Nación -artículo 1 de la ley N° 24.946-, a fin de asegurar la coordinación y unificación de criterios de los integrantes del organismo, garantizando una persecución uniforme que asegure el principio de la igualdad ante la ley y el mantenimiento de la acción penal pública, con el objeto de propiciar un mejor servicio de administración de justicia a los ciudadanos.

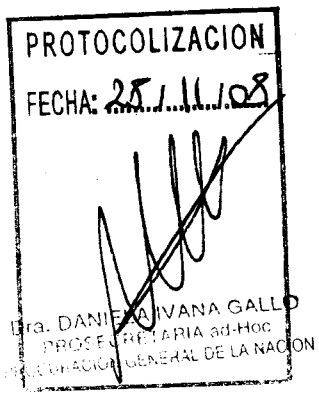
Por ello, en uso de las atribuciones que le confiere la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal N° 24.496,

EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

RESUELVE:

Artículo 1.- APROBAR el *Plan de Trabajo para el delito de trata de personas* elaborado por la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestro Extorsivo y Trata de Personas, que se adjunta como Anexo I.

Artículo 2°.- INSTRUIR a todos los fiscales en materia penal que intervengan en aquellas causas o investigaciones en las que se investiguen los delitos previstos en los art. 145 bis y ter del Código Penal, que comuniquen el inicio de este tipo de casos y soliciten – de considerarlo necesario - la colaboración de la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestro Extorsivo y Trata de Personas, a fin de asegurar la coordinación y unificación de criterios de actuación del



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Ministerio Público Fiscal, tratando de implementar las recomendaciones que surgen del Anexo I, sin perjuicio de las recomendaciones que surgirán del desarrollo del Plan de Trabajo aprobado.

Artículo 3°.- Protocolícese, notifíquese a los señores fiscales federales en materia penal, al titular de la Unidad Fiscal de asistencia en Secuestro Extorsivo y Trata de Personas, Dr. Marcelo Colombo, publíquese en el Boletín Oficial del Ministerio Público Fiscal de la Nación, en PGN *online* -novedades de la Procuración General de la Nación-, y, oportunamente, archívese.



ESTEBAN RIGHI
PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

PROTOCOLIZACION
FECHA: 28/11/08

[Firma]

Dra. DANIELA IVANA GALLO
PROSECRETARIA ad-HOC
PROCURACION GENERAL DE LA NACION



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

ANEXO I

Diagnóstico preliminar y plan de trabajo para el delito de trata de personas.

I. Introducción:

El 22 de Agosto de 2008 fue asignada a la Unidad para la asistencia en la Investigación de Secuestros Extorsivos (en adelante UFASE) competencia para asistir a los Sres. Fiscales en la investigación de delitos de trata de personas. Las razones de tal decisión se plasmaron en la resolución PGN nro. 100/08, a las que remito en esta oportunidad.

Desde aquél momento se inició un proceso de recolección de información vinculado a la materia asentado sobre dos ejes: la búsqueda y lectura de material documental local e internacional (informes, fallos, artículos de doctrina, notas de investigación periodística e institucional, estudios estadísticos, investigación de páginas web relacionadas, etc.) y la realización de entrevistas con actores vinculados. Entre ellos, la Oficina de rescate y acompañamiento de personas damnificadas de delito de trata del Ministerio de Justicia, seguridad y Derechos Humanos de la Nación, representantes de Organizaciones No Gubernamentales, la Organización Internacional para las Migraciones --en adelante OIM--, la Oficina de Asistencia a la Víctima de la Procuración --en adelante OFAVI--, la Unidad de asistencia para investigación de delitos contra la integridad sexual (UFISEX), Dirección Nacional de Migraciones, la Dirección de Prevención de la Explotación Sexual y Trata del Ministerio Desarrollo social, la Dirección General de Atención y Asistencia a la víctima de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la División Antidrogas y Trata de Personas de Gendarmería Nacional, ; Fiscales y Jueces Federales del país.

La información recopilada nos permite sostener, a modo de un primer diagnóstico, algunas conclusiones parciales y sobre tales bases proponer un plan de acción para la Unidad en lo que concierne a la trata de personas que no pretende ser limitativo de futuras acciones a seguir sino tan sólo ordenatorio respecto de algunas que ya se vislumbran como necesarias.

Además, la exposición sobre los objetivos a alcanzar --algunos en ejecución-- permitirá como efecto secundario favorable socializar y compartir buena parte de la información con la que se cuenta.

El plan de trabajo que propondrá este documento, entonces, tiene como propósito general dotar a las todas las Fiscalías Federales intervinientes de más y mejores herramientas para la detección, investigación y persecución de sanciones penales en relación a esta modalidad delictiva y cubrir --a través de los agencies competentes para eso-- la especial problemática de asistencia a sus víctimas.

En cuanto a objetivos generales, el programa de actuación se inscribe dentro del mismo modelo, esquema y modalidad de asistencia que viene brindando UFASE a los fiscales en el campo de investigación de secuestros extorsivos.

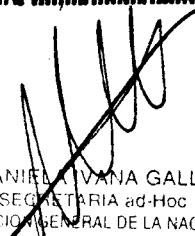
Así pretendemos seguir brindando, ahora para la investigación de los delitos de trata de personas, a) *asistencia in situ* de los funcionarios y empleados que integran la Unidad para aportar su trabajo y formación específica al servicio de las investigaciones en curso en cada Fiscalía Federal y bajo las directivas del Fiscal de la causa; b) *información de utilidad en línea*, sobre personas, domicilios, documentos, teléfonos, vínculos familiares, comerciales y laborales; automóviles y otros bienes registrables para cuya obtención la UFASE se vale de propias bases, y de otras a las que se accede por permisos especiales otorgados por los organismosⁱ. La información se proporciona de un modo ágil (telefónicamente, vía mail, fax o el conducto elegido por quien la solicita) c) la posibilidad de *colaborar directamente* en la investigación de estos delitos promoviendo la designando del fiscal a cargo de UFASE, como Fiscal coadyuvante, previo control de su oportunidad y conveniencia efectuada por el Sr. Procurador General.

Por lo demás, seguirá siendo un propósito de la Unidad –pues en igual medida lo es en relación al delito de secuestro extorsivo– concentrar, aplicar y difundir información sobre el delito de trata de personas. Información **sobre casos** e información **sobre interpretaciones jurisprudenciales y doctrinarias**. Puntualmente, el almacenamiento y administración de un buen caudal de información sobre las características de los hechos y los personajes de cada caso abre perspectivas de investigación distintas para futuras investigaciones por la posibilidad de entrecruzamiento de datos y construcción de nuevas hipótesis de averiguación y constatación.

Lo que sí se agregó como una novedad al trabajo de la UFASE, por la incorporación de esta modalidad delictiva, es la posibilidad de abrir y realizar investigaciones preliminares, circunstancia que resultaba muy poco probable anteriormente por las características del delito de secuestro extorsivo. Ello implicó por parte de la UFASE una primera elección: la de propiciar el mayor número de apertura de casos sobre trata de personas (sobre esta cuestión volveremos en el documento) y la de circunscribir la investigación a la producción de aquellas primeras averiguaciones necesarias para establecer mínimamente la probable comisión del delito de trata y así fundar y motivar la eventual denuncia a realizar (artículo 69 del CPPN)ⁱⁱ. Lo que importa, creemos, no proyectarnos como una Fiscalía con vocación de actuación directa sobre las investigaciones relacionadas con este delito, lo que por otra parte sería, además de imposible, inconveniente en tanto la pretendida búsqueda de experticia, de lograrse, se concentraría en una sola agencia de representación de los intereses de este Ministerio Público.

Finalmente, entendemos que el delito de trata de personas tiene ciertas particularidades que reclaman un tratamiento singular. Se advierten problemas y áreas sensibles para las que propiciamos algunas soluciones o cursos de acción que, como antes señalamos, no pretenden ser excluyentes ni restrictivos de otros posibles.

Para una mejor comprensión del documento, las dificultades, o cuestiones a atender, están divididas en cuatro puntos a) datos estadísticos insuficientes, b) el delito y sus delitos vinculados, los marcos legales que se ocupan de las

PROTOCOLIZACION
FECHA: 28/11/08

Dra. DANIELA IVANA GALLO
PROSECUTARIA ad-Hoc
PROCURACION GENERAL DE LA NACION



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

actividades de explotación c) los problemas de detección e investigación d) la asistencia y protección a las víctimas. A la explicación de cada problema le siguen las sugerencias ofrecidas.

II. Dificultades y sugerencias.

a. Datos estadísticos insuficientes.

Es poco lo que se conoce, por ausencia de trabajos de campo y recolección de información objetiva, acerca del desarrollo del delito de trata en la Argentina: cuál es su antigüedad, cuáles son sus modalidades más frecuentes, qué tipo de víctimas prefiere, qué regiones territoriales ataca, entre otras muchas cuestiones importantes. No existen tampoco estadísticas globales sobre casos judicializados anteriores ni posteriores a la sanción de la ley 26.364.

Aunque se infiere que predomina en el país la trata de personas en su denominada versión explotación sexual, no se conoce qué impacto están registrando otras versiones de este mismo fenómeno; como la, en apariencia creciente, trata con fines de explotación laboral, la mendicidad infantil o, incluso para muchos el más infrecuente en nuestro medio, aunque también en apariencia, comercio de personas con fin de tráfico de órganos o tejidos humanos.

Existen sólo algunas excepciones a esta realidad.

El informe sobre el tratamiento judicial de casos de trata de personas en la Argentina realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante informe OIM) del año 2006 hizo un relevamiento sobre un universo de 47 casos judicializados, ocurridos con anterioridad a la sanción de la ley 26.364 (que crea la figura de trata tal cual la concibe el artículo 145, bis del CP). Los 47 casos son de trata de personas con propósito de explotación sexual.

Esta misma organización (OIM), además de este informe, concentra y administra información vinculada a la trata de personas a partir de su programa AVOT (Asistencia para las víctimas del delito de trata de personas) con actualización permanente de los casos que por este conducto le ingresan. Una porción de esos casos han sido judicializados pero otros no.

La Fundación El Otro, en alianza con la Fundación Interrupción y con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda realizó un trabajo de campo denominado "Quién es quién en la cadena de valor del Sector de Indumentaria textil, hacia una solución conjunta en el Sector" que si bien no se dirige sólo a relevar y revelar las condiciones de trabajo esclavo –o forzado- en el país brinda información general, y de mucho interés, para esta modalidad de trata.

Como es obvio la ausencia –o insuficiencia- de este tipo de información es un obstáculo para varios fines. Por ejemplo, para atacar el problema como lo misma ley pensó en hacerlo. Investigar el hecho como un delito en etapas (Captación-transporte-recepción para explotación), para cuyo desarrollo es necesario

cuanto menos un mínimo de organización y estructura operativa, con lugares comunes de captación, pasos comunes de tránsito y geografías comunes de explotación. Detrás de estos denominadores comunes, además, se esconden personas, domicilios y teléfonos que se reiteran. Las investigaciones ingresadas en UFASE vienen mostrando sus coincidencias.

La carencia apuntada también puede tornar inoficiosos –o al menos incompletos– los esfuerzos por coordinar medidas tanto preventivas como investigativas.

Sugerencias, algunas en curso de ejecución:

1) Pedidos de informes por fiscalías:

Se solicitó a la totalidad de las fiscalías federales del país, por correo electrónico, que informaran si habían intervenido en alguna causa sobre trata de personas desde la sanción de la ley 26.364 (abril de 2008) y, en caso afirmativo, que brindaran la información esencial sobre éstas; para que su posterior análisis y extracción complementaria de datos sea realizado por el personal de la Unidad.

En la actualidad se están recibiendo las respuestas.

2) Creación de un documento para clasificar la información:

Se confeccionó un documento que, en distintos campos de datos, solicita información de las características de los hechos de trata de personas siguiendo la estructura de un proceso de trata (captación, tránsito y recepción para explotación) Este documento se utiliza actualmente para ingresar y registrar las investigaciones preliminares en la UFASE. Luego del ingreso de un número de casos suficientemente representativos, se propicia detectar las mejoras que se le puedan introducir. El documento referido se adjunta como anexo I.

En el perfeccionamiento del instrumento de almacenamiento y control de datos se trabajará junto a la Secretaría General de Coordinación Institucional de la Procuración General. Particularmente, con el área de profesionales que se encuentra actualmente diseñando programas de carga y administración de información de casos judiciales (Proyecto *Fiscalnet*).

3) Búsqueda y difusión de trabajos de campo:

A su vez, se seguirá efectuando una búsqueda de trabajos de campo realizados por organismos, públicos o privados, que registren casos de trata de personas nacionales y extranjeros (particularmente países limítrofes).

Tal cual se anticipó, la búsqueda no ha arrojado todavía resultados provechosos. No obstante, de localizarse nuevos trabajos estadísticos (es factible que las recientemente creadas fuerzas especiales de Policía Federal, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval; así como la Oficina de rescate y acompañamiento de personas damnificadas de delito de trata del Ministerio de Justicia, seguridad y Derechos Humanos de la Nación comiencen a almacenar bases propias que nucleen casos por ellos registrados) serán utilizados complementariamente a nuestro registro y difundidos –al menos su contenido permitido– por medio del espacio destinado a la UFASE en la página web de la Procuración General.

