

VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ
CONFRONTADO CON EL ORIGINAL IMPRESO

(S-2955/13)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

ARTÍCULO 1°.- Incorpórase al Libro II, Título III, Capítulo III del Código Penal, el siguiente artículo:

127 quater: El poseedor, el propietario o aquel que, a cualquier título facilite un lugar que posibilite la comisión de los delitos previstos en los artículos 125 bis, 126, 127, 127 bis y 127 ter, sin avisar a la autoridad competente, será reprimido con prisión de tres a seis años.

Para el caso en que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble tomare conocimiento de la realización de las conductas delictivas mencionadas en el primer párrafo con posterioridad a la entrega del inmueble, y no denunciare dicha situación a la autoridad competente, será reprimido con prisión de uno a cinco años.

ARTICULO 2°.- Incorpórase al Libro II, Título V, Capítulo I del Código Penal, el siguiente artículo:

145 quater: El poseedor, el propietario o aquel que, a cualquier título facilite un lugar que posibilite la comisión de los delitos previstos en los artículos 145 bis y 145 ter, sin avisar a la autoridad competente, será reprimido con prisión de tres a seis años.

Para el caso en que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble tomare conocimiento de la realización de las conductas delictivas mencionadas en el primer párrafo con posterioridad a la entrega del inmueble, y no denunciare dicha situación a la autoridad competente, será reprimido con prisión de uno a cinco años.

ARTICULO 3°.- Incorpórase al Libro II, Título XI, Capítulo IV del Código Penal, el siguiente artículo:

248 ter: Será reprimido con prisión de tres a seis años e inhabilitación especial por doble tiempo, el funcionario público que debiendo fiscalizar el cumplimiento de las normas de policía, omitiere inspeccionar conforme los reglamentos a su cargo aquellos lugares

sujetos a esas normas, donde se cometan los delitos previstos en los artículos 125 bis, 126, 127, 127 bis y 127 ter y 145 bis y 145 ter. La misma pena se aplicará a los funcionarios públicos que considerándose incompetentes para inspeccionar el lugar, no efectuaren la denuncia ante la autoridad competente.

Liliana T. Negre de Alonso.-

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto incorporar en el Código Penal tres artículos, que persiguen punir las conductas criminosas de los propietarios de inmuebles en cuyo ámbito se desarrollen delitos relacionados con la prostitución y/ o con la trata de personas, como también la de aquellos funcionarios públicos que, en cumplimiento de las normas propias del Poder de Policía, omiten inspeccionar esos lugares conforme los reglamentos a su cargo.

La iniciativa se inscribe en el propósito de restringir los ámbitos de impunidad que han contribuido a la subsistencia y agravamiento de estos delitos, y en aportar a la mejora del régimen de persecución penal implementado para ello. Es de señalar que si bien el derecho penal es una herramienta subsidiaria, a la que debe acudirse como último remedio, su empleo en el marco de las conductas consumativas de situaciones de trata y prostitución es imprescindible, pues los modos en que acontecen constituyen modalidades de ataque muy peligrosas a los bienes jurídicos implicados.

El delito de trata de personas con destino a la prostitución

El énfasis en la respuesta legal es particularmente necesario, cuando se advierte que la reacción normativa a esta problemática, ha sido tardía en nuestro país, a pesar de la gravedad y dimensión de las situaciones. Durante muchos años el único instrumento existente en nuestro ordenamiento fue la ley 9131, que en su momento constituyó un hito revolucionario originado en la actuación parlamentaria de Alfredo Palacios y a través del cual se incorporó el delito de lenocinio. Esa norma fue luego reemplazada por la ley 12.331, que convivió con diversas etapas de la historia de la prostitución y, también, con la profundización de las situaciones de trata.

Estos ilustres antecedentes de la cronología normativa, precisamente no se correspondían con la realidad sociológica: prostitución y trata crecientes. Tan grave era la ineficiencia en la persecución, que “desde 1937 a la fecha (abril de 2011) no ha habido ninguna condena por la ley 12.331” (Informe “La trata sexual en Argentina.

Aproximaciones para un análisis de la Dinámica del Delito”, elaborado por Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales y por la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros extorsivos y trata de personas del Ministerio Público Fiscal).

Esta paupérrima respuesta jurídica, constituya, además, un evidente incumplimiento de obligaciones internacionales, contundentes en sus normas en orden a la necesidad de una persecución efectiva de delitos como los que son materia del presente proyecto.

Grafica la rémora en dar respuesta adecuada la propia enumeración de los instrumentos Internacionales que desde hace muchos años obligan a la República y que solo han sido objeto de seguimiento en reformas relativamente recientes. En tal sentido, tienen atinencia con la materia del proyecto los siguientes tratados: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, arts.4 y 5; el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1976, art. 8; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1980; la Convención para la represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, de 1949; la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1990, arts. 19 y 34; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño/a Relativo a la Venta de Niños/as, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños/as en la Pornografía, 2002; el Convenio 182 de la Organización Internacional de Trabajo, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, 1999; la Recomendación General N° 19 aprobada en el 11° período de sesiones en 1992 por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; la Convención Interamericana sobre tráfico Internacional de Personas menores de Edad, 1994; la Convención Contra el Crimen Transnacional Organizado, 2003; el Protocolo para Prevenir y Sancionar el Tráfico de Personas; el Protocolo Contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire Abiertos; la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993; el Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo; el programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague; la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing; la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de agosto del 2001; la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Nueva York, 18 de Diciembre 1990). Cada uno de estos instrumentos, en cuya gestación ha participado activamente la República, ilustra sobre los alcances y perfiles de estos delitos y subrayaba la necesidad de encarar su punición eficaz.

Debe señalarse además que estos cuerpos internacionales son para la República, parte de su ordenamiento jurídico. En efecto, desde la reforma de la Constitución Nacional, nuestro país ha incorporado a su ordenamiento diversos tratados, que invisten condición supra legal, ya que prevalecen sobre las leyes (art. 75, inciso 22 de la Constitución Nacional: Bidart Campos, El artículo 75, inciso 22 de la Constitución y los derechos humanos, en www.citerea.com.ar/ex-libris/bidart_campos.doc). Así pues, el Constituyente les ha reconocido a los tratados internacionales el valor de fuentes propias, directas y superlativas del ordenamiento jurídico nacional, prescribiendo su interpretación y aplicación “en las condiciones de su vigencia” (art. 75, inc. 22, CN).

Esos tratados, además de su nivel normativo interno son, según fuera enunciado, compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional.

A partir del principio de pacta sunt servanda (al que nuestro país está obligado como miembro de la Comunidad Internacional y, además, como parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, ratificada por la República sin reservas, mediante ley 23.782, que impone ese principio en su artículo 26), los tratados deben cumplirse de buena fe. Precisamente por ello la Constitución ha precisado que deben aplicarse “en las condiciones de su vigencia” (art. 75, inciso 22 de la C.N.). El sentido y alcance de esta cláusula constitucional han sido determinados por la Corte Suprema en el caso “Giroldi, Horacio David y otro s. recurso de casación” (CS, 7.4.95, G. 342. XXVI., causa N° 32/93). La referencia a las “condiciones de vigencia” de los tratados de derechos fundamentales significa, según el Alto Tribunal, que estas convenciones deben ser interpretadas y aplicadas en el orden interno tal como “rigen en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación”.

Estos convenios internacionales tutelan derechos humanos esenciales, como los que se violan con los delitos que son materia del proyecto. En este marco debe destacarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que estos “tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes.

Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos. Así, al aprobar esos tratados sobre derechos

humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción” (C.I.D.H., Sentencia de 31 de agosto de 2012, Caso Furlan y Familiares vs. Argentina; Id.: Opinión Consultiva OC-2/82, párr. 29). Una doctrina semejante constituye una insoslayable “guía en la interpretación y aplicación de normas de ese tenor² (“Gioldi”: Fallos: 318:514), y debió haber inspirando en el sector legislativo el imperativo de desarrollar las mejores herramientas normativas para tutelar adecuadamente los derechos esenciales que lesionan los delitos de trata.

A pesar de ello, en la persecución seria de las conductas relativas a la prostitución, la primera reacción recién acontece en el año 1999, cuando se sanciona la ley 25.087. Esta norma incorpora al Código Penal los arts. 126 y 127, tipificando los delitos de promoción y facilitación de la prostitución y la explotación económica del ejercicio de la prostitución ajena diferenciando la situación cuando las víctimas son menores o mayores de edad. Es recién en el año 2002, cuando la República ratifica e incorpora como legislación interna la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (aprobado su texto y protocolos complementarios mediante Ley 25.632 del año 2002), que comienza a darse cumplimiento a los compromisos internacionales.

Sin embargo, en diciembre de 2006 la Organización Internacional de Migraciones (OIM) publicó el Estudio exploratorio sobre la Trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay. En el informe se destacó “la escasez de hechos judicializados y que todos ellos se iniciaran a partir de la denuncia efectuada por alguna mujer que ha logrado escapar de un prostíbulo o avisar a alguna persona”. El documento también refirió a la “falta de legislación adecuada”, la inexistencia de estudios, la escasa capacitación y la desidia de los funcionarios que no efectúan investigaciones serias. Además subraya “la connivencia policial y política, que en muchos casos dificulta las investigaciones y los procedimientos”.

En el año 2008, se sanciona la ley 26.364 “Ley de prevención y sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas”, que modifica diversas disposiciones del Código Penal, introduciendo figuras hasta ese momento inexistentes.

Aún cuando estas normas evidencian sensibilidad legislativa, los esfuerzos de los últimos años han sido insuficientes y la situación sigue siendo grave, dado que estos delitos se perpetran en proporciones alarmantes, subsistiendo enormes márgenes de impunidad. En tal sentido, resulta muy elocuente el “Informe Nacional

Sobre Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual Comercial, Proyecto Fortalecimiento de la Institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR”, que tiene la virtud de reunir “información acerca del delito de Trata de personas en la República Argentina, desde las distintas instituciones del Estado –Ejecutivo, Legislativo y Judicial- a nivel nacional y provincial y de los organismos no gubernamentales que se dedican a la persecución, prevención del delito y asistencia a las víctimas” existente a su fecha. Dicho informe, fechado en el año 2011 constata que “desde la sanción de la Ley 26.364 en la República Argentina se han dictado veintidós (22) sentencias por este delito y todas ellas fueron condenatorias. En las mismas se procedió a condenar a catorce (14) mujeres de las cuales siete (7) eran de nacionalidad paraguaya; y a dieciocho (18) hombres de nacionalidad argentinos”.

La escuálida respuesta penal está acompañada por el ya señalado crecimiento de los márgenes de impunidad para todos los actores que participan en los réditos de estos delitos tan infamantes. Axial, como documenta el ya citado Informe “La trata sexual en Argentina. Aproximaciones para un análisis de la Dinámica del Delito”, elaborado por Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales y por la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros extorsivos y trata de personas del Ministerio Público Fiscal (abril de 2011), en los grandes centros urbanos del país la prostitución se ejercita de manera visible en locales públicos.

Dice el trabajo que: “En relación a los lugares de explotación, existe una predominancia clara de las whiskerías, pubs y pooles (74%) por sobre los privados (22%). Ello da cuenta, en primer lugar, que la actividad judicial está dirigida casi en su totalidad, a lugares públicos, identificables, muchas veces inclusive habilitados por los municipios. Esta situación se ve confirmada tanto en el relevamiento de causas como en el relevamiento de medios. Esto resulta significativo en tanto la mayoría de estos lugares están expuestos al público, y a controles policiales y municipales”.

Esta modalidad que evidentemente cuenta con la complicidad de las estructuras públicas titulares del Poder de Policía, se agrava en otras ciudades mediante otra forma de manifestación del delito. Se ejemplifica que, por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires la “UFASE ha detectado y denunciado la existencia de explotación de la prostitución ajena en al menos 190 departamentos privados. En varios de estos casos existían indicios del delito de trata de personas con fines de explotación sexual, lo cual dio lugar a numerosas denuncias ante el fuero federal. Asimismo cabe resaltar que de otras 79 denuncias realizadas ante la justicia federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el delito de trata sexual, sólo en una de ellas se ha

dictado auto de procesamiento. Todas las restantes no han presentado ningún avance significativo”.

Ambas citas ponen en evidencia una de las situaciones de propiciación de estos delitos que se halla impune: el suministro de inmuebles para la oferta sexual de las víctimas del delito.

En orden a las normas proyectadas, es de señalar que el desenvolvimiento de la oferta, la recepción de la clientela y todos los actos propios de la explotación, no pasan inadvertidos para los vecinos del inmueble y, menos aun, para quien lo suministra. Además de las normas generales del Código Civil que invalidan estos actos como contrarios a las leyes (arts. 21 y 953), existen otras específicas que atribuyen al dador de un inmueble, la facultad de controlar que el uso que de él se haga sea regular (arts. 1554, 1559, 2261, 2269 y concordantes).

En aquellas situaciones vinculadas a la comisión de delitos de la gravedad de los que son materia de este proyecto, es legítimo entender dicha facultad como una carga exigible al propietario, de justificación similar a aquella que en el ordenamiento penal lo obliga a explicar y justificar el origen de sus fondos líquidos (art. 21 de la ley 25.246). En definitiva, la norma que se propicia dará fuente legal a la exigibilidad de dicha carga, contribuyendo de esa manera a dificultar la comisión de los delitos en consideración.

El delito de trata de personas con destino a la explotación laboral

La figura criminosa que reduce a situaciones de servidumbre y explotación, con el fin de aprovecharse del trabajo de las víctimas, también tiene una larga historia de humillaciones, silencios e impunidad.

Al igual que lo acontecido con las figuras relativas a la prostitución, también en orden a la persecución de la trata de personas con la finalidad de la explotación laboral, la República desde hace muchos años asumió compromisos internacionales no traducidos en acciones efectivas y concretas. También respecto de estas convenciones caben las consideraciones generales ya realizadas sobre su obligatoriedad y la exigibilidad que de ellos emana.

En tal sentido, nuestro país se obligó a través de la Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores, del año 1921; la Convención sobre la Esclavitud, concluida en el año 1926; la Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, signada en el año 1933; la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud,

celebrada en el año 1956; la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, concluida en el año 1969; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, suscripta en el año 1979; la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, celebrada en 1980; la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, firmada en 1989; la Convención sobre los Derechos de los Niños, concluida en 1989; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, celebrada en 1990; la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, signada en 1994; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, concluida en 1994; la ya citada Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Convención de Palermo, del año 2000; el Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores, del 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, del 11 de octubre de 1933, firmado en 1947; el Protocolo que Enmienda la Convención sobre la Esclavitud, firmado en 1953; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, firmado en 1999; el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, signado en 2001; y el Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil, del año 1999.

Aún estando vinculado con tan importante cuadro de convenciones internacionales, nuestro ordenamiento reaccionó tardíamente sobre esta modalidad delictiva, desconsiderando su carácter infamante y la intensidad de su comisión. Sobre este aspecto, resultan elocuentes las estadísticas que se vuelcan en una publicación del Ministerio de Seguridad de la Nación, de reciente edición, en la que se evidencia que la mayor cantidad de víctimas del delito de trata, acontecen en aquellas situaciones en las que se perpetra con finalidad de explotación laboral (Política de Seguridad contra el delito de trata de personas, Cuadernillos de difusión: seguridad democrática, publicación también editada en Internet: <http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/Manual-Trata-de-personas.pdf>). Las mismas estadísticas también grafican la escasa persecución criminal efectivizada, a pesar de los discursos con que se acompaña la exposición.

Con el fin de contribuir a superar estas situaciones de ineficacia en la represión de estos delitos, el proyecto propicia – como lo hace

respecto de la prostitución sexual- alcanzar con la punición a quienes posibilitan la consumación de estos delitos suministrando ámbitos.

De alguna manera, la punición de estas conductas contribuye a dificultar las posibilidades de comisión, desalentando la facilitación inescrupulosa, motivada por exclusivas y miserables finalidades lucrativas.

Los funcionarios públicos investidos de Poder de Policía

Tanto los delitos que involucran oferta sexual, como aquellos que persiguen la explotación laboral, están sujetos a fiscalización por parte de los funcionarios investidos de poder de policía. En los delitos de prostitución, la totalidad de los ámbitos públicos (locales, whiskerías, saunas, pubs, etc.) requieren de habilitaciones estrictas, que no permiten la oferta sexual. Esas habilitaciones imponen tareas de fiscalización, para comprobar la no desviación de rubros y para, también, impedir la perpetración de las figuras delictivas señaladas. Por su parte, los ámbitos privados (como departamentos, etc.), dejan de serlo cuando bajo modalidades como masajes, etc. reciben público. En muchos casos, además, deben funcionar bajo una habilitación especial. Por lo demás, en la mayoría de los casos, la real naturaleza de las prestaciones se evidencia con la consulta de los avisos que se publican en los diarios.

Por su parte, las autoridades que tienen a cargo del poder de policía laboral, están obligadas a inspeccionar los ámbitos donde se desarrollan trabajos, comprobando el cumplimiento de las normas de policía y la no ocurrencia de situaciones clandestinas de explotación y trata.

La reiteración de la comisión de estos delitos, evidencia la incuria y, en muchos casos, la complicidad de estos funcionarios públicos, que se perpetra no fiscalizando o inspeccionando indebidamente o juzgándose incompetentes. En razón de ello el proyecto propicia una figura específica, criminalizando estas omisiones de los funcionarios respectivos, cuya sanción es urgente en razón de las situaciones de impunidad expuestas.

Por lo demás, la figura también concurre a atacar otro ámbito de impunidad que facilita la comisión de estos vergonzosos delitos.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación del presente Proyecto de Ley.

Liliana T. Negre de Alonso.-

