

## **PROYECTO DE LEY**

*La Cámara de Diputados y el Senado...*

### **SANCIONAN CON FUERZA DE LEY**

Artículo 1°.- La presente ley tiene por objeto promover la responsabilidad social empresaria y favorecer la erradicación de las estructuras económico-financieras que, nacional e internacionalmente, sostienen a las organizaciones criminales dedicadas a la trata de personas o su reducción a la servidumbre y esclavitud, con fines de explotación sexual o laboral.

Artículo 2°.- En el marco de las causas cuya apertura se disponga respecto de los delitos contemplados en los artículos 125, 125 bis, 127, 140, 142 bis, 145 bis, 145 ter y 170 del Código Penal de la Nación, el juez interviniente deberá proceder al decomiso definitivo de los bienes muebles, inmuebles y activos financieros que, según se acredite por cualquier medio probatorio, sean instrumento, objeto o producto de las actividades ilícitas que se investigan, cualquiera sea el estado del proceso y sin necesidad de condena penal.

Artículo 3°.- También serán alcanzados por el decomiso previsto en el artículo anterior, los bienes muebles, inmuebles y activos financieros que:

- a) provengan de la transformación parcial o total, física o jurídica de aquellos que sean producto, instrumento u objeto de las actividades ilícitas que se investigan;
- b) constituyan ingresos, frutos, ganancias u otros beneficios derivados de esos mismos bienes;
- c) tengan origen lícito pero sean utilizados para ocultar o comercializar bienes de procedencia ilícita.

Artículo 4°.- Cuando no sea posible identificar o localizar los bienes muebles, inmuebles y activos financieros comprendidos en los artículos 2° y 3° o se acredite el derecho sobre los mismos de un tercero de buena fe, el decomiso recaerá sobre otros de origen lícito que tengan un valor equivalente.

En ningún supuesto se considerará tercero de buena fe, a las empresas que obtengan un lucro directa o indirectamente vinculado a las actividades ilícitas que se investigan, ni a sus titulares.

Artículo 5°.- El juez interviniente adoptará todas las acciones necesarias para la identificación y localización de los bienes muebles, inmuebles y activos financieros comprendidos en los artículos 2° y 3°.

Dispondrá medidas cautelares suficientes, en particular el embargo y la clausura, para garantizar que, en caso de corresponder, pueda hacerse efectivo el decomiso de tales bienes y cesen de inmediato las actividades ilícitas que se investigan.

Artículo 6°.- Los bienes muebles, inmuebles y activos financieros decomisados por la aplicación de la presente ley se destinarán a programas de asistencia y reinserción laboral de las víctimas, a través de la promoción de cooperativas u otras formas de economía social.

Artículo 7°.- El Estado Nacional promoverá la celebración de convenios internacionales de asistencia recíproca dirigidos a:

- a) facilitar la aplicación de la presente ley respecto de bienes muebles, inmuebles y activos financieros que se encuentren en territorio extranjero.
- b) prestar colaboración en el decomiso de bienes muebles, inmuebles y activos financieros ubicados en el territorio nacional que, cualquiera sea su modalidad, se haya solicitado en el marco de procesos iniciados en otros países.

Artículo 8°.- Prohíbese la importación de bienes producidos o comercializados por empresas que en otros países, registren causas abiertas en su contra respecto de figuras penales análogas a las enumeradas en el artículo 2°.

El Poder Ejecutivo Nacional, a través de las áreas competentes en materia de comercio exterior, relevará periódicamente y publicará el listado de las empresas comprendidas en la prohibición.

Artículo 9°.- Comuníquese, etc.

## **FUNDAMENTOS**

Señor Presidente:

La trata de personas y su reducción a la servidumbre o esclavitud con fines de explotación sexual o laboral, se han vuelto un flagelo común a la realidad económica y social de nuestro país.

Son fenómenos cuya expansión está directamente relacionada con el crecimiento que ha tenido el crimen organizado durante los últimos años, al amparo de una vasta red de complicidades políticas, policiales y judiciales.

Aunque no existen datos oficiales, organizaciones sociales como la Fundación La Alameda, estiman que en Argentina, alrededor de sesenta mil mujeres son víctimas de explotación sexual y unos ocho mil prostíbulos funcionan ocultos como bares, pubs o whiskerías que, en la mayoría de los casos, tienen conexiones directas con el narcotráfico.

Asimismo, existe una vinculación necesaria entre estas problemáticas y el curso de una nueva fase del capitalismo en la que las compañías líderes se desentienden de la producción, para concentrar sus mayores esfuerzos en la instalación pública de las marcas.

La contratación de la mano de obra se terciariza en subcontratistas que compiten entre sí, ofreciendo costos de fabricación cada vez más bajos, que logran a partir de circunstancias de trabajo infrahumanas y el pago de “salarios” que se encuentran por debajo del nivel de supervivencia.

En este esquema, el trabajo productivo ya no es el principio básico sobre el cual se estructuran los costos de un bien ofrecido en el mercado. Un ejemplo claro es el de la industria textil en donde - incluso, de acuerdo a datos de la Fundación “Pro-Tejer” - el 41% del costo de producción de una remera de “marca premium”, corresponde a gastos de diseño, marketing y publicidad; mientras que la inversión en la confección es sólo del 13,9%.

*“... Los costes laborales consumen un porcentaje cada vez menor de los presupuestos corporativos, incluso en países donde los salarios son de por sí bajos... El momento en que apareció la tendencia no sólo refleja la época en la que se llegó a considerar a las marcas como la clave de la economía, sino también la de la correspondiente devaluación del proceso de producción y de los productores en general. En otras palabras, las marcas se han tragado todo el valor añadido.”*

*“Hallándose tan devaluado el proceso actual de producción, no sorprende que las personas que realizan el trabajo productivo sean tratadas como basura, como sobrantes. La idea tiene cierta simetría: Desde que la*

*producción en masa creó la necesidad que existieran marcas, su papel ha ganado cada vez más importancia, hasta que, más de un siglo y medio después de la Revolución Industrial a estas empresas se les ocurrió que quizá las marcas pudieran reemplazar completamente la producción.”* (Klein, Naomi. “No Logo: El poder de las Marcas”. Buenos Aires - Paidós, 2002 - Pág. 239).

No es casualidad que esta rama, en Argentina, registre alrededor de un 78% de informalidad laboral y recurra al funcionamiento de talleres clandestinos que reclutan mano de obra a través de redes de tráfico de personas y carecen de las mínimas condiciones de higiene y seguridad.

Allí, víctimas de todas las edades y distintas nacionalidades, mujeres y varones, sin importar su estado de salud o aptitud física, son sometidas a jornadas de trabajo interminables, hacinamiento, hambre, presión psíquica y desgaste corporal.

Algo similar ocurre en el campo, donde diferentes estimaciones dan cuenta de un 60% de trabajo informal y se han detectado situaciones de esclavitud. Es más frecuente en los cultivos que requieren mano de obra intensiva y las víctimas son, en muchos casos, menores de edad y provenientes de distintas provincias del noroeste argentino.

Las altas tasas de pobreza y desigualdad estructural que persisten en nuestro país y en la región, son condiciones básicas que posibilitan la proliferación de este tipo de explotación.

No obstante lo grave de esta situación, los procesos iniciados en relación a los artículos 125, 125 bis, 127, 140, 142 bis, 145 bis, 145 ter y 170 del Código Penal de la Nación que tipifican - entre otros - los delitos de corrupción de menores, la promoción y la explotación económica de la prostitución ajena, la trata de personas, la reducción a la servidumbre o esclavitud y el sometimiento a trabajos forzados, encuentran serias dificultades para llegar a buen término y producir sentencias condenatorias.

El Informe Anual de la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas, correspondiente al 2011, ofrece una muestra de lo anterior. Del mismo surge que - en todo el país - hubo ciento noventa y cinco procesamientos por hechos de trata y sólo se dictaron treinta y nueve condenas.

Además señala que *“el decomiso del producto o provecho del delito continúa presentándose en un número muy bajo de sentencias condenatorias. El ataque al eje económico de las investigaciones sigue siendo una tarea pendiente para jueces y fiscales.”*

También revela que, aún cuando haya habido condenados, los lugares donde las víctimas eran sometidas sólo se mantienen clausurados en el 6% de los casos, mientras que en el otro 94% permanecerían en las mismas circunstancias previas a la causa.

Se trata de un mensaje terrible de impunidad al conjunto de la sociedad, en tanto pone de manifiesto la incapacidad de la justicia de hacer cesar el delito y - aunque se salvaguarda de la explotación a las personas cuyas denuncias individuales dieron origen a los respectivos expedientes - las sentencias no impiden la continuidad de la actividad criminal ni evitan los padecimientos de otras víctimas.

Estas dificultades procesales responden a diversos motivos tales como la muerte o la condición de fugitivo de los acusados, la imposibilidad de identificar a los responsables, la propiedad de los bienes involucrados en cabeza de terceras personas no procesadas, la insuficiencia o destrucción de evidencia y - fundamentalmente y vinculados a los restantes - los lazos de corrupción que estas organizaciones criminales establecen con distintos factores de poder.

La situación descrita evidencia la necesidad urgente que enfrentamos de desarrollar herramientas legales que - sin renunciar de ninguna manera a la persecución penal de los responsables de estos delitos - favorezcan la recuperación de los bienes utilizados como instrumentos de explotación y de aquellos que constituyen su ganancia, en tanto su contribución indispensable al sostenimiento de la estructura económica de tales organizaciones.

Se trata de hacer foco en la destrucción del poderío económico del crimen organizado, para terminar - en el mediano y largo plazo - alcanzando también de esta forma a los responsables penales y desbaratando las cúpulas mafiosas.

Ese es el sentido de la iniciativa que venimos a presentar a efectos de incorporar en nuestro ordenamiento jurídico, el decomiso definitivo de los bienes muebles, inmuebles y activos financieros que - según se acredite por cualquier medio probatorio - sean producto, instrumento u objeto de las actividades ilícitas que se investigan en el marco de causas iniciadas respecto al delito de trata de personas y otros vinculados, cualquiera sea el estado del proceso y sin necesidad de condena penal.

Asimismo, se prevé alcanzar a los bienes muebles, inmuebles y activos financieros que provengan de la transformación parcial o total, física o jurídica de los anteriores; los que constituyan ingresos, frutos, ganancias u otros beneficios derivados de los mismos; y aquellos que tengan origen lícito pero sean utilizados para ocultar o comercializar otros de procedencia ilícita. También a bienes de valor equivalente cuando no sea posible su identificación o localización o pertenezcan a un tercero de buena fe.

En relación a este último punto, se establece en forma expresa que no se considerarán terceros de buena fe a las empresas que obtengan un lucro directa o indirectamente vinculado al accionar ilícito acreditado, ni a sus titulares.

Esto adquiere particular importancia a la hora de alcanzar los bienes de las grandes marcas de indumentaria que, como se dijo, terciarizan la mayor parte de su producción en intermediarios que se valen de talleres clandestinos.

Aunque se esfuerzan por no dejar huellas y en muchos casos es difícil involucrarlas directamente como responsables penales, son las que proveen las materias primas y las que imponen condiciones - como la modalidad de pago, los niveles de producción a alcanzar e, implícitamente, el precio de la fuerza de trabajo - para que la explotación se concrete. Como consecuencia, obtienen márgenes de ganancias exorbitantes que - de acuerdo a datos de la Fundación La Alameda - oscilan entre el 34 y el 54%.

*“La única manera de comprender como es que unas compañías multinacionales supuestamente ricas y respetuosas de la ley pueden retroceder a niveles decimonónicos de explotación (y ser sorprendidas repetidas veces haciéndolo) es por medio de los propios mecanismos de la subcontratación: En cada una de las etapas de la contratación, la subcontratación y el trabajo personal, los fabricantes compiten entre sí para bajar los precios, y en cada nivel el contratista y el subcontratista extraen su pequeño beneficio. Al final de esta pugna está el obrero (...) Cuando las multinacionales exprimen a los subcontratistas, éstos exprimen a los trabajadores”* (Klein, Naomi. “No Logo: El poder de las Marcas”. Buenos Aires - Paidós, 2002 - Pág. 257).

Sin perjuicio de la forma tradicional en la que el decomiso funciona como pena accesoria, la posibilidad de disponerlo sin condena, ya se ha previsto en el Código Penal de la Nación. Con una regulación, a nuestro entender, menos exhaustiva y más confusa que la que planteamos en el proyecto, se admite que prospere en los procesos referidos a asociaciones con fines terroristas o el financiamiento del terrorismo (artículo 23) y el lavado de activos (artículo 305); aunque en el primer caso podría considerarse implícitamente derogado por la nueva ley antiterrorista que suprimió los artículos 213 ter y 213 quarter que tipificaban tales conductas.

La utilización de este tipo de mecanismos ha sido recomendada por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) respecto de los instrumentos utilizados y el producto de los delitos subyacentes al lavado; extensible - por tanto - a otras manifestaciones del crimen organizado.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) también introdujo un apartado referido específicamente a la recuperación de los activos adquiridos ilícitamente.

En la misma dirección, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a través de su Programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe (LAPLAC), avanzó en la elaboración de una ley modelo regional de decomiso sin condena, con el fin de *“dotar a las autoridades de los países latinoamericanos de una herramienta legal eficaz en la lucha contra la delincuencia organizada que posibilite al Estado asumir la titularidad de bienes derivados de actividades ilícitas o con destinación ilícita, con plena independencia del ejercicio de la acción penal”*.

En este contexto, son numerosos los países que han ido incorporando esta figura en sus ordenamientos, sea en el marco del proceso penal o a través de la regulación de acciones separadas. Como ejemplos, se pueden mencionar el Código Criminal de Suiza (artículos 70 al 72), la Ley sobre Productos del Crimen del Reino Unido y la Ley 793 de Colombia.

Un camino diferente, pero con el mismo objetivo, fue el transitado por Brasil que, a través de una enmienda constitucional, habilitó la expropiación sin indemnización de cualquier bien de valor económico incautado en consecuencia del tráfico ilícito de estupefacientes y la explotación del trabajo esclavo, disponiendo su destino a la reforma agraria o su reversión a favor de instituciones y personal especializado en la atención de las víctimas.

Nuestra iniciativa incluye una previsión similar - también ajustada a las recomendaciones de los organismos internacionales antes mencionados - al disponer que los bienes decomisados se utilicen en programas de asistencia y reinserción laboral de las víctimas, a través de la promoción de cooperativas u otras formas de economía social.

En relación a la trascendencia de este tipo de soluciones, es posible mencionar el valioso antecedente, casi inédito en nuestro país, en el que el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 4 cedió a la comunidad qom - por intermedio de la Fundación La Alameda y la CGT - más de veinte máquinas incautadas en tres talleres clandestinos.

Vale la pena decir que los reparos constitucionales que podrían plantearse frente a una ley de estas características, carecen de fundamento. No se trata de una confiscación prohibida por nuestra Carta Magna y definida como la apropiación violenta por parte de la autoridad pública, de la totalidad o una parte significativa de los bienes de una persona, sin título legítimo y sin contraprestación.

El decomiso sin condena comprende bienes que son el instrumento y/o fruto de ilícitos que por sus características particulares y sus vinculaciones con la delincuencia organizada, afectan derechos individuales y colectivos fundamentales. Sabido es que el derecho de propiedad consagrado por los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional no es absoluto, sino que está sujeto a una función social y cede cuando resultan afectados el orden público y el bienestar general.

Al respecto, la Comisión Europea de los Derechos Humanos ha declarado que el decomiso sin condena es consistente con la presunción de inocencia y el derecho de propiedad.

Con la misma lógica, referentes de la UNODC han sostenido: *“estas inquietudes son claramente superadas a partir de una mirada más profunda al bloque jurídico internacional de derechos humanos, en lo que concierne al alcance y protección del derecho de propiedad, así como a principios tales como la prevalencia del interés general, por solo citar alguno de los*

*fundamentos legales que sustentan la constitucionalidad de la medida” (Kristian Hölge - Asesor Regional Legal y Andrés Ormaza - Coordinador Ley Modelo Regional de Decomiso sin Condena).*

El crimen organizado no reconoce fronteras y suele involucrar a varias jurisdicciones nacionales. Por eso - como lo expresa el Preámbulo del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional - para prevenirlo y combatirlo eficazmente *“se requiere un enfoque amplio e internacional que conlleve la cooperación, el intercambio de información y la adopción de otras medidas apropiadas, incluidas las de índole socioeconómica, en los planos nacional, regional e internacional”.*

En esa línea, esta iniciativa incorpora finalmente una serie de disposiciones tendientes a promover la asistencia internacional recíproca a fin de hacer efectivos los decomisos que se dispongan en el marco de este tipo de causas, sobre bienes muebles e inmuebles, se encuentren éstos ubicados en el país o en el extranjero.

De la misma manera, prohíbe expresamente la importación de aquellos producidos o comercializados por empresas que en otros países, registren procesos abiertos en su contra respecto de figuras penales vinculadas a la trata y la explotación de personas.

Sabemos que la implementación de una herramienta legal innovadora como la que estamos proponiendo constituye siempre un desafío institucional pero, al mismo tiempo, estamos convencidos que la misma está llamada a ser un avance significativo en la lucha contra el crimen organizado, en la medida en que apunta a erradicar las estructuras económico-financieras que lo sostienen, tanto en el orden nacional como en el internacional.

Conforme las razones expuestas es, Señor Presidente, que solicitamos el pronto tratamiento y aprobación del presente proyecto de ley.