



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Secretaría

COMISIÓN ESPECIAL DE  
POBLACIÓN Y DESARROLLO

CARPETA N° 2634 DE 2017



ANEXO I AL  
REPARTIDO N° 850  
JULIO DE 2018

## TRATA DE PERSONAS

Normas para la prevención y combate

Informe

*XLVIIIa. Legislatura*

COMISIÓN ESPECIAL DE  
POBLACIÓN Y DESARROLLO

---

I N F O R M E

---

Señoras y señores Representantes:

Vuestra Comisión Especial de Población y Desarrollo ha considerado el proyecto de ley sobre Trata de Personas. Normas para la prevención y combate.

La trata de personas es una forma de sometimiento y uso lucrativo de las personas que viola gravemente sus derechos humanos.

Según 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”, por trata de personas se entiende:

*La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.*

De acuerdo al Informe Mundial sobre la Trata de Personas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2014), la trata de personas afecta prácticamente todas las regiones del mundo.

Entre 2010 y 2012 se identificaron víctimas de 152 nacionalidades diferentes en 124 países de todo el mundo. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha identificado al menos 510 corrientes de trata transnacional de personas.

Aunque puede considerarse que la mayoría de las víctimas de la trata son objeto de explotación sexual, cada vez se detectan con más frecuencia otras formas de explotación, como es el caso de América Latina que los porcentajes entre trata sexual y laboral son prácticamente iguales.

Aproximadamente la mitad de las víctimas de trata detectadas son mujeres adultas mientras que los niños, niñas y adolescentes representan una tercera parte. Pese a que más del 90% de los países de todo el mundo tipifican el delito de trata de personas, prevalece la impunidad, existiendo todavía muy pocos fallos condenatorios por año.

### **Derecho Internacional en la materia**

Numerosos convenios internacionales y organismos mundiales se han pronunciado sobre el flagelo de la trata de personas que avasalla los Derechos Humanos.

El tema es abordado desde principios del siglo XX, mediante instrumentos internacionales diferenciados, según se hiciera referencia a lo que hoy llamamos trata de personas.

Entre esos acuerdos, convenciones y convenios internacionales se encuentran:

- Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz Contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas de 1904.
- Convenio Internacional para Asegurar una Protección Eficaz Contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas de 1910.
- Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños de 1921.
- Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad de 1933.
- Protocolo que modifica la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños de 1921 y la Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad de 1947.
- Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas en 1949.
- Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949, que no fue ratificada por nuestro país.
- Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación a la Mujer que entró en vigencia en 1981.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de 1994, ratificada en Uruguay por la Ley N°16.735, de 5 de mayo de 1996.

- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente Mujeres y Niños, complementaria de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2003, ratificada en Uruguay por la Ley N° 17.861, de 28 de diciembre de 2004.
- Principio y Directrices recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas de 2010.
- Plan de Acción Mundial para Combatir la Trata de Personas de 2010.

En relación a la trata laboral, entendida como esclavitud y trabajo forzado, se destaca:

- Convención sobre Esclavitud de 1926, aprobada en el marco de la Sociedad de Naciones y el Convenio N° 29 sobre Trabajo Forzoso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entrada en vigencia en 1932.
- Abolición del Trabajo Forzoso Convenio N°105, entrado en vigor en 1959.
- Hay disposiciones específicas en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 4°), y en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos artículo 8°), así como en la Convención Americana (artículo 6°), ratificada por Uruguay en la Ley N° 15.737, de 8 de marzo de 1985.
- En 1956, se aprueba la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones Análogas a la Esclavitud, ratificada por Uruguay a través de la Ley N° 17.304, de 22 de marzo de 2001.

Sobre la explotación y trata de niños, niñas y adolescentes existe normativa internacional al respecto:

- Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por la Ley N° 16.137, de 28 de setiembre de 1990.
- Protocolo de la Convención de los Derechos del Niño sobre Venta, Prostitución Infantil y Utilización de Niños en la Pornografía, ratificado por Uruguay en la Ley N° 17.559, de 27 de setiembre de 2002.
- En el ámbito de la OIT, el Convenio N° 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, ratificado por Uruguay en la Ley N° 17.298, de 15 de marzo de 2001.

- Protocolo Sobre Utilización de Niños, Niñas o Adolescentes en Conflictos Armados como uno de los Fines de la Trata, ratificado por Uruguay en la Ley N° 17.483, de 22 de mayo de 2002.

También resulta importante mencionar la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, que entró en vigor en 2002 y los Convenios de OIT N° 97 (ratificado por Uruguay en la Ley N° 12.030, de 27 de noviembre de 1954) y N° 143 (no ratificado por Uruguay) sobre trabajadores migrantes de 1949 y de 1975.

Hay que resaltar que la normativa internacional prevé estándares mínimos que se emplean como base para el cumplimiento de las responsabilidades internacionales de los Estados. Éstos deberán adoptar otras acciones y normativas nacionales que permitan respetar y garantizar los Derechos Humanos.

### **La legislación en los países de la región**

Son varios los países de América Latina que cuentan con normativa referida a la trata de personas. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana y Paraguay que tienen marcos normativos como leyes integrales y leyes generales que abordan la problemática de la trata de personas pero a su vez asociada con la situación de los migrantes, mujeres, niños y adolescentes .

Puntualmente, estas leyes generales establecen las formas de intervención, plantean con claridad los derechos de las víctimas, establecen la responsabilidad del Estado mediante la articulación de las diferentes instituciones, determina los lineamientos de política pública para la prevención, protección, atención, investigación y sanción de la trata de personas y prevén las prestaciones básicas a las que el Estado se obliga para la atención de las víctimas.

También se regulan los derechos migratorios de las víctimas (permanencia en el país, retorno y reasentamiento), tipifican las conductas ilícitas, tanto la trata como las figuras conexas, principalmente las que sancionan las distintas formas de explotación que tiene como destino la trata, prevén normas para asegurar el acceso a la justicia de las víctimas de trata y adoptan medidas para la mejor investigación penal de los ilícitos.

### **La situación de Uruguay**

El presente proyecto de ley, recoge las situaciones de trata internacional así como los delitos de trata de personas dentro del territorio nacional, que la mayoría de las veces se encuentra invisibilizada.

En Uruguay el proceso de la trata de personas, principalmente de mujeres, ha ido mutando con el tiempo. En la década de 1990, nuestro país era el origen de la trata donde se daba la captación de la persona y se la trasladaba a otro país, principalmente a Europa como destino.

Hoy, el camino de las personas víctimas de trata se realiza completamente dentro del territorio nacional, siendo el mismo, país de origen, de tránsito y de destino de las víctimas. Por tanto, en Uruguay se da el reclutamiento o captación, el traslado y el fin

último de explotación de la víctima. Este problema es el que recoge, como conceptos centrales, el nombre del proyecto de ley: trata y explotación; porque siempre la explotación de la persona va a tener el objetivo de la trata.

La trata con fines de explotación sexual ha sido la más notoria en Uruguay, aunque también se comienzan a visibilizar casos de esclavitud laboral, casamientos forzados, entre otras manifestaciones del fenómeno.

De acuerdo a la experiencia nacional, se ha podido comprobar que la trata de personas es un fenómeno que afecta a mujeres, hombres, niños, niñas y adolescentes, siendo mayor la incidencia de la trata hacia mujeres adultas, jóvenes y adolescentes.

Las corrientes migratorias actuales, inciden en la realidad del país, lo cual explica en buena medida la necesidad de adecuar el marco normativo nacional a la nueva coyuntura.

De acuerdo a las cifras que ha recabado INAU, en Uruguay se pasó de 21 casos de trata de niños, niñas y adolescentes identificados en los años 2007, 2008, 2009 a 20 casos en el año 2010. En el año 2016 se registraron 333 casos mientras que en el año 2017 fueron 350. A su vez, en los departamentos de frontera el problema cobra sensibilidad adicional con características propias. En la mayoría de los casos, la nacionalidad prioritaria de explotación de niños, niñas y adolescentes de trata interna es uruguaya.

Por otra parte, el Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual que funciona en el Instituto Nacional de Mujeres recoge que desde el año 2011 a hoy ha atendido a unas 500 mujeres aproximadamente. En el año 2015 hubo 92 casos nuevos y 208 casos en seguimiento. En el año 2016 atendieron 145 mujeres y en 2017 ingresaron 77 nuevos casos, alcanzando unas 200 mujeres atendidas.

Desde el año 2006 funciona en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social la Mesa Interinstitucional sobre Trata de Personas, teniendo el Instituto Nacional de las Mujeres la Presidencia. El Decreto del Poder Ejecutivo 304/2015, de fecha 6 de noviembre de 2015 determina sus cometidos, integración y funcionamiento. Está integrada por representantes de diversos organismos: el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Poder Judicial, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Fiscalía General de la Nación, así como por representantes de la Bancada Bicameral Femenina, la Universidad de la República, la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y el PIT CNT. Fue en el seno de esta Mesa Interinstitucional donde se redactó el anteproyecto de ley original remitido a este Parlamento por parte del Poder Ejecutivo.

Uruguay ha ratificado los convenios internacionales y regionales de Derechos Humanos vinculados a la temática.

La Ley N° 18.250, de 6 de enero de 2008 sobre Migración, en los artículos 77 y 78, define los conceptos de “trata” y de “tráfico”, estableciendo la diferencia en que el primero

refiere a aspectos violatorios de los Derechos Humanos y el segundo contiene características administrativas. El presente proyecto de ley, también plantea una definición al respecto en el artículo 4°.

En relación al sistema de justicia, el artículo 414 (modificado por artículo 4° de la Ley N° 18.914, de 22 de junio de 2012) y el artículo 415 de la Ley N° 18.362, de 30 de setiembre de 2008 y la Ley N° 18.390, de 14 de octubre de 2008, crearon los Juzgados y Fiscalías Penales Especializadas en Crimen Organizado, con competencia en materia de trata de personas y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, en los casos en que se detecta un grupo organizado; confiriéndoles la Ley N° 18.494, de 3 de junio de 2009, prerrogativas especiales para la protección de las víctimas y para la investigación.

Asimismo, cabe consignar que el Código de Proceso Penal reconoce derechos a las víctimas y prevé un estatuto especial para víctimas amenazadas o intimidadas que busca asegurar una mejor protección y atención de las víctimas, que disminuya la brecha de impunidad.

## **Proyecto de ley Integral de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas**

### **CAPÍTULO I**

#### **Parte General**

El Capítulo I comprende los artículos 1° al 6° y determina el objeto de la norma, los criterios de interpretación, los principios rectores y las definiciones.

El objeto de la norma, incorpora las distintas dimensiones que deben abordar los Estados ante toda vulneración de derechos humanos, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos: la prevención, la protección, la investigación, la sanción y la reparación.

Además, se establece que para la interpretación e integración de la norma deben tenerse especialmente en cuenta los instrumentos internacionales de derechos humanos. El texto se limita a enumerar sólo los más directamente vinculados, dada la gran cantidad de convenios vinculados al combate de las diversas formas de explotación humana, tanto de Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos, de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.

También se incorporan en este Capítulo, los principios rectores de la ley, siguiendo los estándares internacionales de derechos humanos, en especial los "Principios y Directrices recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas" del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y teniendo en cuenta la legislación de la región.

A su vez, se incorporan definiciones para la mejor comprensión de la norma y determinación del fenómeno de la trata de personas. Incluye la definición de trata de

personas, el tráfico de migrantes como factor de vulnerabilidad para la trata y se extiende especialmente en las distintas formas de explotación.

Finalmente, en este Capítulo se determinan los derechos de las víctimas de trata explotación de personas, haciéndose precisiones especiales respecto de niños, niñas y adolescentes. Estos derechos se complementan con los consignados en el Capítulo IV (Respuestas Específicas a la Trata Internacional) y en el Capítulo V (Acceso a la Justicia).

## **CAPÍTULO II**

### **Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas**

El presente Capítulo se compone por los artículos comprendidos entre el 7° y 14.

En él se crea el ente rector y articulador de las Políticas sobre Trata de Personas, el que tiene como cometido diseñar y aprobar la Política Pública y el Plan Nacional, monitorear su cumplimiento, articular y coordinar las acciones con los otros organismos y sociedad civil, realizar recomendaciones y emitir opiniones, entre otros.

El Consejo es un organismo interinstitucional y con composición mixta (público-privada) de forma que pueda articular las políticas sectoriales en relación a la trata y la explotación de personas.

Está integrado por:

A) Un representante del Ministerio de Desarrollo Social, quien lo presidirá a través del Instituto Nacional de las Mujeres.

B) Un representante del Ministerio del Interior.

C) Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.

D) Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.

E) Un representante del Ministerio de Defensa Nacional.

F) Un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

G) Un representante del Ministerio de Salud Pública.

H) Un representante del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

I) Un representante de la Fiscalía General de la Nación.

J) Un representante del Poder Judicial.

K) Tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil de reconocida actuación en la materia que serán propuestos al Poder Ejecutivo, que los designará, a propuesta de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG).



Además, establece que quienes representen a los organismos del Estado deberán ser de las más altas jerarquías y prevé que cuente con el asesoramiento de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), la que también ha asesorado hasta la fecha a la Mesa de Prevención y Combate a la Trata de Personas, así como de OIT y de Naciones Unidas.

Como cometidos, se establece que puede crear comisiones temáticas y departamentales o regionales, tendiéndose así a la descentralización. También, deberá monitorear el buen cumplimiento de las Políticas Públicas y el Plan correspondiente, articular y coordinar las acciones de los diferentes organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil, proponer acciones de difusión y concientización de la población en general sobre la trata y explotación de personas, entre otros.

### **CAPÍTULO III**

#### **Sistema Interinstitucional de Respuesta para Situaciones de Trata y Explotación de Personas**

El presente Capítulo comprende los artículos 15 al 20.

Se crea el Sistema Interinstitucional de Respuesta para Situaciones de Trata y Explotación de Personas que recoge la experiencia de la Mesa de Prevención y a la Trata de Personas y del Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES) en el abordaje de situaciones de trata y explotación de personas, consignando que debe ser integral, interinstitucional, interdisciplinario y descentralizado territorialmente e incluir al menos acciones de prevención, atención, asesoramiento y patrocinio jurídico, medidas de reparación, registro y ordenamiento de la información, formación y capacitación y evaluación y rendición de cuentas.

Este sistema es coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social si la respuesta se dirige a víctimas varones adultos, por el Instituto Nacional de las Mujeres si se dirige a víctimas mujeres adultas y por el INAU si las víctimas son niñas, niños o adolescentes. Esta coordinación se articulará con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en casos de trata laboral.

El Sistema Interinstitucional de respuesta debe desarrollar acciones de prevención y programas de asistencia y atención a las víctimas en forma gratuita y especializada.

Entre los servicios y prestaciones mínimas a que tienen derecho las víctimas de trata y/o explotación de personas se incluyen: servicios de traducción e interpretación, seguridad y asistencia material básica, alojamiento seguro y adecuado, cuidados de salud, asistencia psicológica, información, asesoría y patrocinio jurídico, información y apoyo al retorno voluntario, apoyo para la reunificación familiar y para la inserción familiar, social y comunitaria así como en programas de capacitación y oportunidades de empleo.

## **CAPÍTULO IV**

### **Respuestas Específicas a la Trata Internacional**

Los artículos comprendidos entre el 21 y 27 inclusive forman parte del Capítulo IV. En él se concentra la regulación de la respuesta a las situaciones de trata internacional, a fin de considerar la especificidad y particularidad de la misma. A fin de proteger a las víctimas uruguayas de trata en el exterior, se comete a las representaciones diplomáticas acciones de prevención de la trata (la capacitación del personal, la disponibilidad de información accesible, profundizar en el conocimiento de la situación de las uruguayas y uruguayos en su jurisdicción y acciones de apoyo a las víctimas de trata: información, orientación, apoyo al retorno).

De acuerdo al Protocolo de Palermo sobre Trata de Personas y los Principios y Directrices sobre Trata y Derechos Humanos, se reconocen como derechos migratorios de las víctimas de trata de personas: El período de reflexión, la residencia permanente en el país y la regulación de la condición migratoria, el retorno voluntario, el acceso a información suficiente para reasentarse en un tercer país.

## **CAPÍTULO V**

### **Acceso a la Justicia**

En este Capítulo se crea el Sistema Nacional de Denuncias sobre Trata y Explotación de Personas, a fin de centralizar la información sobre este tipo de criminalidad y generar políticas adecuadas para combatir y prevenir el delito y facilitar la denuncia y el tránsito por el sistema de justicia. Se desarrollan los derechos específicos de las víctimas de trata de personas en los procesos de investigación de la trata de personas.

Teniendo especialmente en cuenta el Código del Proceso Penal, el Senado de la República suprimió los artículos 36, 37 y 38 del proyecto de ley original por estar abarcados por el nuevo Código.

También se prevé la protección de víctimas y testigos y el consentimiento de la víctima no puede ser un factor de justificación de trata o explotación de personas. Se prohíbe el careo y toda otra forma de confrontación entre víctimas y testigos así como la mediación extrajudicial.

Se establece expresamente la no punibilidad de las víctimas respecto de las conductas en las que las víctimas puedan haber incurrido como consecuencia directa de la trata, teniendo en cuenta que las redes de trata utilizan a las víctimas como herramienta para el funcionamiento de la red misma.

Esta disposición emerge de la recomendación de Naciones Unidas a los Estados en cuanto a:

*"Cerciorarse de que la legislación impida que las víctimas de la trata de personas sean procesadas, detenidas o sancionadas por el carácter ilegal de su entrada al país, o residencia en él o por las actividades en que participen como consecuencia directa de su situación de tales".*

(Principios y Directrices recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Directriz 4.5).

Se avanza en relación a la reparación de las víctimas, tema aún insuficientemente desarrollado en la legislación nacional. Se prevé la posibilidad de reparación patrimonial, siguiendo el modelo de la Ley de Prevención del Acoso Sexual (artículo 11 de la Ley N° 18.561, de 11 de setiembre de 2009).

Se le encomienda a la Fiscalía General de la Nación generar un relevamiento de las denuncias sobre trata interna e internación y la remisión de un informe a la Asamblea General.

## **CAPÍTULO VI**

### **Normas Penales**

El último Capítulo contiene los artículos 45 a 50 donde se incorporan algunos tipos penales no previstos en la legislación uruguaya o que requieren adecuación.

Se amplía el delito de almacenamiento de material pornográfico con fines de distribución a los casos en que el fin es el consumo habitual, modificando así el artículo 2° de la Ley N° 17.815, de 6 de setiembre de 2004. Se amplía el delito de reducción de personas a esclavitud previsto en el artículo 280 del Código Penal a las situaciones de trabajo forzoso o a otra condición análoga y, prevé como agravante especial la esclavitud sexual.

Al mismo tiempo, se penaliza la figura del matrimonio o unión concubinaria forzada o servil y la prostitución forzada, siguiendo los lineamientos de los Elementos del Crimen del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

También se penalizan las apropiaciones de niños para las adopciones ilegales, expresamente previstas como una figura que los Estados se han comprometido a penalizar en el Protocolo de la Convención de los Derechos del Niño sobre venta, prostitución infantil y utilización de niños en pornografía (artículo 2°).

Por los motivos expuestos esta Comisión aconseja al Cuerpo, la aprobación del proyecto de ley que se informa.

Sala de la Comisión, 21 de junio de 2018

NICOLÁS VIERA  
MIEMBRO INFORMANTE  
GONZALO CIVILA  
OSCAR DE LOS SANTOS  
PEDRO GIUDICE  
CRISTINA LÚSTEMBERG  
JORGE MERONI  
ELIZABETH RETTICH  
PABLO D. ABDALA, CON SALVEDADES QUE  
EXPONDRÉ EN SALA  
GERARDO AMARILLA, CON SALVEDADES QUE  
EXPONDRÉ EN SALA  
RUBÉN A. BACIGALUPE, CON SALVEDADES QUE  
EXPONDRÉ EN SALA  
ÁLVARO DASTUGUE, CON SALVEDADES QUE  
EXPONDRÉ EN SALA  
WALTER VERRI, CON SALVEDADES QUE  
EXPONDRÉ EN SALA

≠