

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 21 de Agosto de 2025.-

VISTO:

El trámite nro. **38325/24**, iniciado de oficio por esta Defensoría del Pueblo, con el objeto de recabar información respecto a la disolución del Fondo de Asistencia Directa a las Víctimas de Trata (Ley n° 26.364).

Y CONSIDERANDO QUE:

1.- Hechos

El presente trámite fue iniciado de oficio por esta Defensoría del Pueblo a raíz de una nota periodística que informaba sobre “... *la disolución de cinco fondos fiduciarios tras nuevas auditorías de la Sindicatura General de la Nación (Sigen)*...” (fs. 1/18).

En sentido de la noticia mencionada y por medio del art. 7° del Decreto 1048/2024, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) dispuso la disolución del “... Fondo Fiduciario Público denominado ‘FONDO DE ASISTENCIA DIRECTA A VÍCTIMAS DE TRATA – LEY 26.364’...”, creado por el artículo 1° de la Ley N° 27.508. Por medio del art. 8° del “Decreto dispuso *Deróganse los artículos 1° y 2° de la Ley N° 27.508*”.

En los fundamentos de dicho Decreto, se expresó:

Que mediante el artículo 5° de la Ley N° 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos se autorizó al PODER EJECUTIVO NACIONAL a modificar, transformar, unificar, disolver o liquidar los fondos fiduciarios públicos, de conformidad con las reglas que allí se establecen y las que surjan de sus normas de creación, instrumentos constitutivos u otra disposición aplicable. Que la reglamentación de la citada ley, aprobada por el Decreto N° 695/24, dispone en su artículo 1° que el MINISTERIO DE ECONOMÍA propondrá al PODER EJECUTIVO NACIONAL, según corresponda, la modificación, transformación, unificación, liquidación o disolución de los

fondos fiduciarios públicos, de conformidad con las reglas establecidas en los incisos a), b) y c) del artículo 5° de la Ley N° 27.742 y las que surjan de sus normas de creación, instrumentos constitutivos u otra disposición que resulte aplicable. Que en virtud de lo establecido en el artículo 2° del Anexo I al Decreto N° 695/24, mediante el artículo 1° de la Resolución del MINISTERIO DE ECONOMÍA N° 796 de fecha 22 de agosto de 2024 se instruyó a la SECRETARÍA LEGAL Y ADMINISTRATIVA de esa Cartera Ministerial para proponer ante el PODER EJECUTIVO NACIONAL la disolución de Fondos Fiduciarios Públicos. Que, en esa inteligencia, la SECRETARÍA LEGAL Y ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE ECONOMÍA propone la disolución de los fondos fiduciarios públicos objeto del presente decreto, de acuerdo con sus normas de creación y en función de las circunstancias que en cada caso justifican la medida.

Con respecto al Fondo de Asistencia Directa a las Víctimas de Trata, el Decreto dispuso:

Que mediante el artículo 1° de la Ley N° 27.508 se creó el Fondo Fiduciario Público denominado “FONDO DE ASISTENCIA DIRECTA A VÍCTIMAS DE TRATA - LEY 26.364” como un Fideicomiso de Administración destinado a la asistencia directa a víctimas del delito de trata y explotación de personas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27, segundo párrafo, de la Ley N° 26.364 y sus modificaciones. Que en el Informe de Auditoría realizado por la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (SIGEN) se señaló, entre otras observaciones, la inexistencia de un manual de procedimientos formalizado, falencias observadas en el Contrato de Fideicomiso y la inexistencia de un Sistema Informático para la gestión de la unidad ejecutiva del referido Fondo, entre otros.

En forma complementaria, el Poder Ejecutivo Nacional explicitó los fundamentos de la decisión de disolver el Fondo por medio de un comunicado oficial -emitido por el Ministerio de Justicia en redes sociales el 27 de noviembre de 2024- intitolado *Fortalecemos la Ayuda para las Víctimas de Trata*. Allí se informó:

con el objetivo de fortalecer el combate contra las redes de trata y optimizar los recursos para ayudar a las víctimas, se resolvió la disolución del Fideicomiso de

Administración del Fondo de Asistencia Directa a las Víctimas de Trata. Ahora la asistencia se transferirá directamente a la víctima al momento de la sentencia judicial que decomisa bienes, sin intermediarios. Además, para el Presupuesto 2025, se incrementará en un 3.000% el monto asignado a la Coordinación Nacional de Rescate y Acompañamiento a Víctimas del Delito de Trata de Personas, que brinda asistencia psicológica, médica, jurídica y especializada. Esta área también opera la Línea 145, gratuita, disponible las 24 horas, los 365 días del año, para quienes necesiten denunciar casos de trata o solicitar ayuda (fs.19).

Las medidas dispuestas por el Gobierno Nacional afectan directamente los derechos de todas las personas víctimas de trata de personas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), como del resto de las jurisdicciones, e inciden sobre las políticas públicas en la materia desarrolladas por el Estado local, en el caso que nos ocupa.

En función de ello, desde ésta Defensoría del Pueblo se envió oficio a la Subsecretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía de la Nación, a fin de requerir información sobre el caso (fs. 20/22 y 26).

En el mismo sentido, se envió oficio a la Coordinación del Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (fs. 23/25 y 27).

Por su parte la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia de la Nación, en su calidad de organismo a cargo de la coordinación del Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas, remitió respuesta, en la que omitió brindar la información solicitada arguyendo falta de competencia de esta Defensoría del Pueblo (fs.30).

2.- Encuadre legal

2.1.- Obligaciones internacionales asumidas por el Estado Argentino en materia de trata de personas

El Protocolo de Palermo -Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños-, complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, es un acuerdo internacional que tiene por objeto regular las políticas y acciones contra ese delito en forma uniforme a nivel transnacional.

El Protocolo -aprobado en la Argentina en 2022 por la Ley 25.632- define la trata de personas como:

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.^[1]

Por medio de dicho instrumento, los Estados parte se obligan a adoptar medidas para la erradicación de la trata de personas, - particularmente- mediante la adecuación de su legislación interna a las disposiciones del mismo.

Asimismo, los Estados asumen la obligación de prestar asistencia y protección a las víctimas de trata de personas, y aplicar “... *medidas destinadas a prever la recuperación física, sicológica y social de las víctimas de la trata de personas...*” (art. 6.3). Con relación a la reparación económica, el instrumento dispone que “... *cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico interno prevea medidas que brinden a las víctimas de la trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos...*” (art. 6.6).^[2]

En el ámbito regional, el artículo 6° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) -con jerarquía constitucional en los términos del art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional- establece la prohibición de la esclavitud y servidumbre, la trata de esclavos, la trata de mujeres y el trabajo forzoso u obligatorio.

A su vez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en su artículo 2, inc. b) incluye en el concepto legal de violencia contra la mujer a la trata de personas y la prostitución forzada, entre otras causales.

La misma Convención en su artículo 7, inc. b) establece la obligación estatal de actuar con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y en el inciso c), especialmente, hace referencia a la obligación estatal de incluir en su legislación interna las normas penales civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Asimismo, en el inciso g) se ocupa específicamente de definir el deber estatal de generar los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.

El marco normativo reseñado define claramente que el Estado tiene el deber fundamental de proteger a las víctimas de trata de personas de una manera concreta e integral. Dicha obligación es intransferible e insoslayable y no admite regresiones, ya que la disminución de los mecanismos protectorios previamente establecidos conllevan una disminución en la posibilidad del ejercicio y restitución de los derechos de las víctimas rescatadas de las redes de trata.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha expresado que, si bien el art. 6.1 de la CADH se remite a la trata de esclavos y trata de mujeres, el mismo debe ser interpretado como una referencia a la trata de personas a la luz del desarrollo reciente del Derecho Internacional. Para ello, considera la evolución del concepto de esclavitud, y concluye que:



la prohibición absoluta de la esclavitud tradicional y su interpretación han evolucionado de modo que también comprende determinadas formas análogas de ese fenómeno, el cual se manifiesta en los días actuales de diversas maneras, pero manteniendo determinadas características esenciales comunes a la esclavitud tradicional, como el ejercicio de control sobre una persona mediante coacción física o psicológica de tal manera que implique la pérdida de su autonomía individual y la explotación contra su voluntad. Por lo tanto, la Corte Interamericana considera que la servidumbre es una forma análoga de esclavitud y debe recibir la misma protección y conlleva las mismas obligaciones que la esclavitud tradicional.^[3]

Asimismo, atento a la gravedad de esa forma delictiva y a la afectación a los derechos humanos que conlleva, la Corte considera que “... *una situación de esclavitud representa una restricción sustancial de la personalidad jurídica del ser humano y podría representar, además, violaciones a los derechos a la integridad personal, a la libertad personal y a la dignidad, entre otros...*”.^[4]

La Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, se refiere a la importancia de adoptar un enfoque:

basado en los derechos humanos que se centre principalmente en los derechos de las víctimas y las posibles víctimas; en ese sentido, el enfoque del derecho penal, que se centra principalmente en el enjuiciamiento, especialmente en el contexto de la delincuencia organizada, **debe incorporar siempre un componente de derechos humanos que tenga en cuenta las diferencias de género y se base en el principio de que los derechos de las personas víctimas de la trata deben respetarse** en todo momento [el resaltado es propio].^[5]

En lo que concierne específicamente al derecho de las víctimas de trata de personas a una reparación económica, la Relatora Especial destaca:

de conformidad con los principios básicos sobre el derecho de las víctimas de la trata de personas a una reparación efectiva, **el derecho a una reparación incluye la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición y traduce una perspectiva centrada en las víctimas y basada en los derechos humanos**, que empodera a las víctimas de la trata de personas y respeta plenamente sus derechos humanos [el resaltado es propio].[\[6\]](#)

2.2.- El delito de trata de personas en el marco legal nacional

En la legislación argentina, la trata de personas pasó a ser considerada un delito a partir de la aprobación de la Ley n° 26.364, de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas, modificada posteriormente por las leyes nros. 26.842 y 27.508.

En consecuencia, el Código Penal define el delito de trata de personas de la siguiente manera: “... **ARTÍCULO 145 bis.** - *Será reprimido con prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, el que ofreciere, captare, trasladare, recibiere o acogiere personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países, aunque mediere el consentimiento de la víctima...*”.

Además, la legislación establece las circunstancias agravantes del delito en los siguientes términos:

ARTÍCULO 145 ter. - En los supuestos del artículo 145 bis la pena será de cinco (5) a diez (10) años de prisión, cuando: 1. Mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, o concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima. 2. La víctima estuviere embarazada, o fuere mayor de setenta (70) años. 3. La víctima fuera una persona discapacitada, enferma o que no pueda valerse por sí misma. 4. Las víctimas fueren tres (3) o más. 5. En la comisión del delito participaren tres (3) o más personas. 6. El autor fuere ascendiente, descendiente, cónyuge, afín en línea recta, colateral o conviviente,

tutor, curador, autoridad o ministro de cualquier culto reconocido o no, o encargado de la educación o de la guarda de la víctima. 7. El autor fuere funcionario público o miembro de una fuerza de seguridad, policial o penitenciaria. Cuando se lograra consumir la explotación de la víctima objeto del delito de trata de personas la pena será de ocho (8) a doce (12) años de prisión. Cuando la víctima fuere menor de dieciocho (18) años la pena será de diez (10) a quince (15) años de prisión.

Adicionalmente, la Ley n° 26.364, y sus modificatorias, establece cuáles son los supuestos que caracterizan la explotación prevista en el tipo legal y define las posibles modalidades de explotación. Ellas son: reducir o mantener a una persona en condición de esclavitud o servidumbre, bajo cualquier modalidad; obligar a una persona a realizar trabajos o servicios forzados; promover, facilitar o comercializar la prostitución ajena o cualquier otra forma de oferta de servicios sexuales ajenos; promover, facilitar o comercializar la pornografía infantil o la realización de cualquier tipo de representación o espectáculo con dicho contenido; promover, facilitar o comercializar la pornografía infantil o la realización de cualquier tipo de representación o espectáculo con dicho contenido; forzar una persona al matrimonio o a cualquier tipo de unión de hecho; y promover, facilitar o comercializar la extracción forzosa o ilegítima de órganos, fluidos o tejidos humanos (art. 2° de la Ley 26.364 y modificatorias).

Un aspecto importante es que, mediante las modificaciones introducidas por la Ley n° 26.842, se eliminó el consentimiento dado por la víctima como elemento exculpatorio para quien sea responsable de promover la explotación. Así, la ley dispone que: *“... el consentimiento dado por la víctima de la trata y explotación de personas no constituirá en ningún caso causal de eximición de responsabilidad penal, civil o administrativa de los autores, partícipes, cooperadores o instigadores...”* (art. 2°, último párrafo, Ley 26.364 y sus modificatorias).

Por otro lado, la Ley 26.364, y sus modificatorias, establece en su art. 6° cuáles son los derechos que el Estado nacional debe garantizar a las víctimas de los delitos de trata de personas o explotación de personas. Entre ellos, **se destacan** el derecho a recibir

información sobre sus derechos y sobre el estado del proceso, recibir asistencia psicológica y médica gratuitas, alojamiento apropiado, manutención, alimentación suficiente; capacitación laboral y ayuda en la búsqueda de empleo; asesoramiento legal integral y patrocinio jurídico gratuito; ser oída en todas las etapas del proceso, entre otros.

Según la ley, esos derechos corresponden a **todas las víctimas de trata o explotación de personas** “... *con prescindencia de su condición de denunciante o querellante en el proceso penal correspondiente y hasta el logro efectivo de las reparaciones pertinentes...*” (art. 6°). Es decir, la persona víctima que no sea denunciante, o que no sea parte en el proceso penal, es titular de los derechos enunciados, y la obligación de asistencia del Estado solamente cesa cuando la víctima obtiene la reparación efectiva.

De lo expuesto, es posible observar cómo progresivamente se ampliaron los derechos de las víctimas de trata de personas en el marco legal argentino, y al mismo tiempo se establecieron criterios para promover y conferir mayor eficacia a la persecución penal del delito, de suerte a dar cumplimiento a los estándares internacionales en la materia.

La creación del Fondo de Asistencia Directa a las Víctima de Trata o Explotación de Personas se encuentra en el marco de esas medidas, como se demostrará en el apartado que sigue.

2.3.- Fondo de Asistencia Directa a las Víctimas de Trata o Explotación de Personas

Entre los derechos reconocidos a las víctimas de trata de personas, se incluye el derecho a una reparación integral y suficiente para reconstruir su proyecto de vida en forma autónoma y superar de la situación de vulnerabilidad que facilitó su captación. En paralelo, se requiere proceder en sede judicial al recupero de activos en manos de los tratantes. Por un lado, esa medida asegura el resguardo de los recursos para reparar económicamente a las víctimas y, por otro, debilita la capacidad financiera de los traficantes para evitar que las ganancias ilícitas sean utilizadas en futuras actividades delictivas.

A partir de la aprobación de la Ley n° 26.842, se estableció la obligación de creación de un Fondo de Asistencia Directa a las Víctimas, a ser administrado por el Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, al cual se destinarán los decomisos aplicados en virtud de la ley (art. 27, segundo párrafo, Ley 26.364).

Para dar cumplimiento a esa prescripción legal, por medio de la Ley n° 27.508 se creó el Fondo Fiduciario Público denominado “... *Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata -Ley 26364*”, y se estableció el **deber de otorgar una reparación económica a las víctimas de trata**.

En concreto, se dispuso que las **sentencias condenatorias deberán ordenar las restituciones económicas que correspondan a la víctima**, de suerte a reponer las cosas al estado anterior a la comisión del delito (art. 28, 1° párrafo, de la Ley 26.364).^[7]

Además del deber de ordenar restituciones económicas, se introdujo la obligación de los magistrados y del Ministerio Público Fiscal de identificar los activos del imputado y solicitar o adoptar **“todas las medidas cautelares que resulten necesarias y eficaces**, según la naturaleza del bien, **para asegurar la satisfacción adecuada de tales responsabilidades...”** (art. 28, 2° párrafo, de la Ley 26.364 [el resaltado es propio].

Según sintetizó la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX), a partir de la aprobación de la ley de creación del Fondo, “... *ya no resulta facultativo para los magistrados fijar una restitución económica en favor de la víctima, sino que es obligatorio. Entonces, dichas restituciones deben ser fijadas en todas las sentencias condenatorias o resoluciones equivalentes respecto de cada una de las víctimas sobre las cuales se imputó el hecho al autor condenado...*”.^[8]

El Decreto PEN n° 844/2019 reglamentó el régimen del Fondo Fiduciario, y dispone que el mismo se constituye como un fideicomiso de administración, en el que el Estado Nacional es el fiduciante, BICE Fideicomisos S.A. (antes denominado Nación Fideicomisos S.A.) es el fiduciario, y el beneficiario las víctimas del delito de trata y explotación de personas.

La Unidad Ejecutiva del Fondo tiene la función de dar las instrucciones y/o autorizar las actividades, respetando la decisión sobre el destino de los bienes que indique el Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (art. 2°, inc. “e”).

Mediante la Resolución n° 1639/2021 del entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se encomendó al titular de la Subsecretaría de Política Criminal de la Secretaría de Justicia del mismo ministerio (actualmente Ministerio de Justicia), la función de Coordinador General de la Unidad Ejecutiva del Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata – Ley n° 26.364.

Cabe señalar que los recursos del Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata se destinan a la asistencia directa de las mismas, y en aquellos casos en que las reparaciones no hayan sido satisfechas con los bienes decomisados al condenado en la causa respectiva, el Consejo Federal deberá utilizar los recursos del Fondo para cubrir tales situaciones de forma prioritaria (art. 3°).

Es decir, el Fondo tiene la función de garantizar la reparación de las víctimas cuando en una causa judicial no existan activos recuperados, bajo el fundamento de que los derechos de las víctimas no pueden verse afectados por la situación económica del imputado o la capacidad del sistema de justicia de recuperar las ganancias obtenidas ilícitamente.

Es importante mencionar que la restitución económica es complementaria a la asistencia integral e inmediata a las víctimas, y ambas formas de reparación no se superponen. Se recuerda que en los términos del ya mencionado art. 6° de la Ley 26.364 y

sus modificatorias, el otorgamiento efectivo de la restitución económica es lo que hace cesar la obligación de asistencia para el Estado.

En sentido contrario a los avances normativos en materia de reparación a las víctimas, en 2024 el PEN inició un proceso que culminó en la disolución del Fondo.

Por medio del Decreto PEN n° 695/24 -reglamentario de la Ley n° 27.742- se facultó al Ministerio de Economía de la Nación proponer la modificación, transformación, unificación, liquidación o disolución de los fondos fiduciarios públicos. Es así que, a través del artículo 1° de la Resolución N° 796/2024, el mismo Ministerio de Economía instruyó a su Secretaría Legal y Administrativa para que proponga la disolución de dichos fondos.

En consecuencia, y en virtud de lo propuesto por la mencionada Secretaría Legal y Técnica, el PEN dictó el Decreto n° 1048/2024, que dispuso la disolución del Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata. En su art. 11, el decreto refiere que el proceso de liquidación se sujeta a las disposiciones del Decreto n° 695/24 y la resolución n° 796/24 del Ministerio de Economía.

Según el art. 4° del anexo de dicha resolución, “... *las sumas líquidas, tenencias en títulos públicos y otros activos financieros representativos de inversiones de los fondos fiduciarios disueltos, se considerarán de libre disponibilidad para el Tesoro Nacional, y deberán ser transferidos con anterioridad a la suscripción del acta de transferencia (...) a las cuentas que en cada caso indique la Tesorería General de la Nación...*”. Es decir, los recursos existentes en el Fondo deben ser transferidos al Tesoro Nacional y son de su libre disponibilidad.

Por medio de la Resolución n° 788/2025 se exceptuó al Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata de los alcances del art. 4° de dicha normativa, en virtud de que - según los considerandos del documento legal- “... *resulta esencial preservar la disponibilidad de los ingresos con origen en los decomisos aplicados en virtud de la ley 26.364 y sus*

modificaciones...". No obstante, no se indica en la resolución cuál será el destino dado a los bienes que integraban el Fondo.

En paralelo, por medio de la Resolución 12/25 del Ministerio de Justicia de la Nación, se estableció *"la continuidad del Programa Nacional para la Instrumentación de las Reparaciones Integrales a Víctimas del Delito de Trata de Personas, en la órbita de la Subsecretaría de Política Criminal dependiente de la Secretaría de Justicia"*, que tiene entre sus objetivos *"instruir los pagos para hacer efectivas las resoluciones judiciales firmes que dispongan restituciones económicas e indemnizaciones en favor de las víctimas de trata y explotación de personas con los bienes decomisados del caso"*.

3.- Estado actual del delito de trata de personas en Argentina y la relevancia del Fondo de Asistencia Directa a las Víctima de Trata o Explotación de Personas

El Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Víctimas de Trata informa que, en el año 2023, un total de 1763 personas fueron rescatadas y asistidas en la Argentina. De ellas, 1206 se encontraban explotadas en la modalidad laboral, 405 en la sexual, y las demás en otros tipos de explotación. En el mismo período, en la CABA, el número de víctimas fue de 367, de las cuales 220 se encontraban bajo la modalidad de explotación sexual, 122 bajo la laboral, y las restantes bajo otras modalidades de explotación.^[9]

En el periodo 2021-2023, es posible observar una clara tendencia al aumento en la cantidad total de víctimas rescatadas en el país: 1084 (2021), 1179 (2022) y 1763 (2023). La información estadística pone en evidencia la urgencia de las respuestas a una problemática que se encuentra en expansión. Además, se asocia con las políticas destinadas a la difusión y concientización sobre el delito, y también con las medidas hacia el fortalecimiento de la reparación económica y asistencia a las víctimas, como se mencionará más adelante.

De manera similar, en lo que dice respecto a la cantidad de denuncias recibidas por dicho delito en la Línea 145, administrada por el Programa Nacional de Rescate y la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, es posible observar un nítido aumento

interanual en la cantidad de llamados, y un alta incidencia de los llamados originados en la CABA con relación a la totalidad del país. En el país la cantidad de denuncias fue del orden de 1710 (2021), 1598 (2022), 1954 (2023) y 2205 (2024). La cantidad de denuncias referentes a la Ciudad de Buenos Aires fue de 87 (5,1% sobre el total), 227 (14,2%), 433 (22,2%) y 410 (18,6%).^[10]

Al cumplirse 5 años de la sanción de la Ley de creación del Fondo de Asistencia a las Víctimas de Trata, la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) realizó un estudio sobre las sentencias condenatorias y acuerdos conciliatorios emitidos por los Tribunales Orales Criminales Federales en todo el país con relación al delito de trata de personas y delitos conexos.^[11]

En el estudio -que abarcó el periodo entre el mes de julio de 2019 al de 2024- se relevaron 186 sentencias en todo el país, de las cuales 159 corresponden a condenas y conciliaciones (123 por el delito de trata de personas y 32 por delitos conexos). Con relación a estas últimas, en 69 oportunidades fue otorgada una reparación económica a las víctimas, y en 83 casos fue dispuesto el decomiso de bienes. Es decir, en un 43% de los casos se registraron la incidencia de reparaciones, y en 52%, decomisos.

La PROTEX también encontró que fueron identificadas al menos 950 víctimas en las sentencias condenatorias en el período analizado, y a su vez fueron contabilizadas 432 víctimas (45%) en sentencias con reparaciones ordenadas, lo que implica que *“a un total de 518 víctimas no se otorgó reparación en el marco de una sentencia judicial”*.

Los indicadores aquí presentados demuestran una tendencia a la expansión de la incidencia del delito de trata de personas. Al mismo tiempo, permiten observar un mayor cumplimiento por parte del sistema de justicia de los preceptos de la Ley 26.364 y sus modificatorias, en particular de su art. 28, párr. 1°, otorgando reparaciones económicas a las víctimas identificadas en las causas judiciales por el delito de trata de personas.

Si bien es cierto que todavía no se observa el cumplimiento integral del mandato legal respecto al otorgamiento de restituciones económicas a las víctimas, **es importante destacar el aumento progresivo del porcentaje de personas afectadas por la trata de personas beneficiadas por medidas de reparación en sede judicial. Esa tendencia se asocia con la creación del Fondo de Asistencia Directa a las Víctima de Trata o Explotación de Personas**, que favorece que los magistrados y fiscales puedan avanzar en la reparación económica de las víctimas y la restitución integral de sus derechos.

4.- Análisis del Caso

4.1.- Carácter regresivo de la disolución del Fondo

La trata de personas es un problema con origen en factores económicos, sociales y culturales y representa una grave violación a los derechos humanos. La trata cosifica y mercantiliza a la persona humana, despoja a las víctimas de su dignidad, se apropia de su cuerpo o capacidad de trabajo y aniquila la autonomía de su voluntad, con el propósito de garantizar mayores ganancias económicas a los victimarios. Por esas características, este delito es comúnmente equiparado a una forma moderna de esclavitud.

Los indicadores aportados evidencian la preocupante dimensión que asume la problemática en todo el país, y la alta incidencia de esa forma delictiva en el territorio de la CABA. Así, cabe considerar el impacto de la disolución del Fondo en el territorio de esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Estado Nacional, las provincias y la CABA han llevado a cabo significativos esfuerzos, por medio de diversas medidas legislativas y políticas públicas para la erradicación de la trata de personas. Dichos esfuerzos conjuntos han sido incluso reconocidos internacionalmente: **se asignó a Argentina el nivel 1 (el más alto) en la clasificación de los países según las acciones adoptadas en la lucha contra la trata.** [\[12\]](#)

Es necesario recordar que, si bien el Gobierno de la CABA desarrolla políticas específicas respecto a la trata de personas en el ámbito de sus competencias -de igual manera que las provincias del país-, **existen políticas y herramientas que son inherentes a la escala federal y que solamente pueden ser implementadas por el Estado nacional.**

La disolución del Fondo de Asistencia Directa a las Víctimas de Trata o Explotación de Personas pone en jaque la posibilidad de satisfacer el derecho a la reparación económica de las víctimas a futuro. Al mismo tiempo, desaparece la herramienta que permite asegurar el resguardo de los activos obtenidos por medio de decomisos en causas judiciales y destinarlos a la reparación a las víctimas.

En ese sentido, la eliminación del Fondo dificulta considerablemente el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino respecto a los derechos de las víctimas de trata de personas, en particular del precepto del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños-complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo) **que impone a los Estados la obligación de prever en el ordenamiento interno medidas que habiliten a las víctimas a obtener una indemnización por los daños sufridos (art. 6.6).**

Es menester resaltar que la reparación económica es un medio orientado a enmendar la vulneración de los derechos lesionados en el proceso de explotación de la víctima, en particular de sus derechos económicos, sociales y culturales. Luego, la discontinuidad de esa política pública incumple el principio de progresividad y la prohibición de regresividad, respecto de esos derechos.

El principio de progresividad y la prohibición de regresividad se encuentran consagrados a nivel internacional, tanto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo (art. 2º), como en el Pacto de San José de Costa Rica (art. 26), que poseen rango constitucional.

Dicha obligación es interpretada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) -por medio de su Observación General n° 3- en el sentido de que las medidas de carácter retroactivo en materia de derechos reconocidos en el Pacto deben poder justificarse bajo una consideración estricta, y con particular atención a la utilización máxima de los recursos disponibles. Así, el CDESC expresa que:

Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.^[13]

La garantía de no regresividad posee una relevancia indudable en materia de derechos económicos, sociales y culturales, ya que establece un punto de inflexión que no pueden transgredir las políticas públicas. Además, resulta útil para el análisis de las mismas, ya que es un estándar preciso que no puede ser eludido sin una justificación razonable, y la violación de esa prohibición marca un claro incumplimiento de las obligaciones estatales respecto a esos derechos.

En este mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su análisis sobre este principio afirma que

el carácter progresivo con que la mayoría de los instrumentos internacionales caracteriza las obligaciones estatales relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales implica para los Estados, con efectos inmediatos, la obligación general de procurar constantemente la realización de los derechos consagrados sin retrocesos. Luego, los retrocesos en materia de derechos económicos, sociales y culturales pueden configurar una violación entre otras disposiciones a lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana.^[14]

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos reafirmó este principio, tomando como base la Observación general n° 3 del CDESC. En un caso emblemático, la Corte

entendió que la falta de atención médica adecuada a dos mujeres que viven con VIH constituyó un acto de discriminación y una violación del principio de progresividad contenido en el art. 26 de la CADH.^[15]

Para mayor abundamiento, en un caso sobre el incumplimiento del Estado peruano en el pago de pensiones, la Corte sostuvo que de la noción de “desarrollo progresivo” se desprende un deber condicionado de no regresividad, que requiere del Estado una justificación estricta en caso de adopción de medidas regresivas. La Corte sostuvo que tal deber también es justiciable a través de mecanismos jurisdiccionales.^[16]

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en reiteradas oportunidades, ha aplicado el principio de no regresión en materia de derechos fundamentales. Al respecto señaló que el principio de progresividad impone que todas las medidas estatales de carácter deliberadamente “regresivo” en materia de derechos humanos requieran la consideración “más cuidadosa”, y deban “justificarse plenamente”, con referencia a la “totalidad de los derechos previstos” en el PIDESC, y en el contexto del aprovechamiento pleno del “máximo de los recursos” de que el Estado disponga (Ver fallos 332:2454; 327:4607; 332:709; 336:672, entre otros).

En el presente caso, se debe tener en cuenta la aplicabilidad de la expresión “en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”, adoptada en la Observación General n° 3 por el CDESC. Esa expresión implica que cualquier medida de índole regresiva debe poder justificarse en base a la óptima utilización de los recursos existentes. En el presente caso, no solo no se justificó dicha decisión en términos de utilización de recursos, sino, más bien, al contrario: **la eliminación del Fondo constituye un desaprovechamiento de recursos, toda vez que su origen no está en partidas presupuestarias del Estado, sino en el patrimonio de las personas condenadas por el delito de trata de personas.**

Al respecto, cabe recordar que la legislación originalmente preveía la sostenibilidad financiera del Fondo, en los términos del art. 15 de la Ley n° 27.508, que dispone “los gastos que genere la implementación de la presente ley serán solventados por el Fideicomiso creado mediante el artículo 1° de la presente”. Asimismo, el segundo párrafo

del art. 1.º -derogado por el Decreto de marras- disponía que *“los bienes que integran el Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata - ley 26.364” no se computarán para el cálculo de los recursos del Presupuesto Nacional y tienen carácter extrapresupuestario de acuerdo al destino específico establecido en el artículo 27, segundo párrafo, de la ley 26.364 y su modificatoria*”.

Así, toda vez que el Fondo se constituía por los activos incautados por el enriquecimiento sin causa de las personas condenadas por la trata de personas, y no por los aportes del Estado, no existen razones de índole presupuestaria para su disolución. Por otro lado, esa disolución obstaculiza el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, que es, justamente, la función del Fondo: **reparar a las víctimas en forma sostenible, sin utilizar recursos presupuestarios del Estado.**

Por otro lado, en el comunicado oficial emitido por el Ministerio de Justicia de la Nación ya mencionado, se informó que *“... para el Presupuesto 2025, se incrementará en un 3.000% el monto asignado a la Coordinación Nacional de Rescate y Acompañamiento a Víctimas del Delito de Trata de Personas, que brinda asistencia psicológica, médica, jurídica y especializada. Esta área también opera la Línea 145, gratuita, disponible las 24 horas, los 365 días del año, para quienes necesiten denunciar casos de trata o solicitar ayuda...”*.

Sobre el anuncio, corresponde remarcar dos cuestiones. En primer lugar, **el enunciado confunde la asistencia integral -que corresponde desde el momento del rescate de la víctima- con la reparación económica de la víctima en la sede judicial**, hito que hace cesar la obligación de asistencia por parte del Estado. El Programa Nacional de Rescate (PNR) se desempeña de manera loable en el rescate y la asistencia a las víctimas de trata de personas, pero no tiene entre sus funciones institucionales la de realizar la reparación económica a las víctimas, por lo que, en consecuencia, no puede reemplazar al Fondo de Asistencia Directa en sus funciones.

En segundo lugar, dicho anuncio no corresponde con la realidad, toda vez que el proyecto presupuestario para 2025 finalmente no fue votado por el Congreso Nacional, lo que

implica una segunda prórroga del Presupuesto aprobado para el año 2023. Así, en realidad **lo que se verifica es una drástica reducción de la partida asignada al Programa debido a la variación inflacionaria del periodo.**

El comunicado antes mencionado también expresó: “... *con el objetivo de fortalecer el combate contra las redes de trata y optimizar los recursos para ayudar a las víctimas, se resolvió la disolución del Fideicomiso de Administración del Fondo de Asistencia Directa a las Víctimas de Trata. Ahora la asistencia se transferirá directamente a la víctima al momento de la sentencia judicial que decomisa bienes, sin intermediarios...*”.

El fundamento de la supresión de intermediarios tampoco alcanza para justificar la medida en base al mejor aprovechamiento de los recursos, dado que no encuentra respaldo en el marco legal. En primer lugar, cabe considerar que la **Ley N° 27.508 no crea el Fondo como una instancia intermedia para la reparación, sino como una herramienta para resguardar los activos recuperados** en aquellas causas judiciales en las que se haya superado el monto asignado como reparación, y para asegurar justamente la reparación a aquellas víctimas en aquellas causas en las que no existan recursos asegurados para ello. Es decir, se trata de un mecanismo de compensación entre activos recuperados en diferentes causas judiciales, con la finalidad de que la reparación alcance a todas las víctimas, independientemente de que se haya logrado el recupero de activos en una causa en particular.

No obstante, la reparación a la víctima -cuando existen activos recuperados suficientes- se realiza en forma directa en primer lugar, y solamente los recursos remanentes son dirigidos al Fondo. En ese sentido, el art. 3° de la Ley 27.508 dispone que

los recursos del “Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata - ley 26.364” se destinarán, de acuerdo a la finalidad establecida en el artículo 27, segundo párrafo, de dicha ley, a la asistencia directa a víctimas del delito de trata y explotación de personas. En aquellos casos que la asistencia directa a las víctimas y las reparaciones previstas en el artículo 6° de la ley 26.364 no hayan podido ser satisfechas con los bienes decomisados al condenado en la causa respectiva, el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas deberá utilizar los

recursos del “Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata - ley 26.364” para cubrir tales situaciones de forma prioritaria.

Finalmente, cabe traer a colación que, por medio de la Resolución n° 12/25 el Ministerio de Justicia adjudicó a la Subsecretaría de Política Criminal la gestión exclusiva de los pagos de las reparaciones judiciales, lo que contradice el objetivo de una gestión colaborativa establecida en la Ley n° 27.508. Como se ha dicho, el art. 2º, inc. e), de dicha ley- derogado por el Decreto 1048/24- determinaba que la Unidad Ejecutiva sería la encargada de impartir instrucciones y/o autorizar en forma previa las actividades a cargo del fiduciario, pero siempre respetando la decisión de destino de los bienes que indicaba en cada caso el Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, que funciona en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Así, se trata de una **medida netamente antidemocrática** - y por lo tanto contraria a los valores de la Constitución argentina- toda vez que los **representantes provinciales que participan en el Consejo Federal pierden su capacidad de decidir sobre el destino de los bienes recuperados**, mientras que el poder de decisión pasa a recaer únicamente en la Subsecretaría de Política Criminal. Todo ello, por medio de normas que fueron dictadas por el mismo Poder Ejecutivo, sin contar con la aprobación del Congreso.

Atento a lo expuesto, y examinadas las diversas aristas de la medida, **no se encuentran elementos para acreditar una justificación rigurosa que tome en consideración a los demás derechos fundamentales y el aprovechamiento pleno de los recursos disponibles, exigida para fundamentar medidas de carácter regresivo en el marco de los derechos humanos.**

Así, la decisión de disolver el Fondo no se fundamenta en la optimización del uso de los recursos disponibles, toda vez que la política de reparaciones asociada al Fondo tiende a la autosuficiencia financiera. Tampoco se observa la baja eficiencia o eficacia en el cumplimiento de los objetivos de la herramienta, sobre todo si se toma en cuenta el resultado positivo alcanzado por ella, en función del incremento de las reparaciones judiciales otorgadas a partir de su creación.

4.2.- La falta de motivación del acto administrativo y el exceso en la delegación

Del análisis de la Resolución n° 796/2024 del Ministerio de Economía de la Nación y del Decreto PEN n° 1048/2024, que imponen la eliminación del Fondo Fiduciario de Asistencia Directa a las Víctimas de Trata creado por el artículo 19 de la Ley 26.842, se colige que ambas normas deben ser reputadas nulas. En base a los principios del Derecho Administrativo, la doctrina relevante y los compromisos internacionales asumidos por la Argentina, se sostiene que la eliminación del fondo constituye un exceso en la delegación legislativa violando el principio de legalidad, sin motivación y finalidad debidamente fundadas, y una violación de derechos fundamentales.

Por su parte la Ley n° 27.742 delegó al Poder Ejecutivo la facultad de disolver fondos fiduciarios, siempre que dicha acción respete las normas de creación y esté debidamente fundamentada. En su artículo 5°, la Ley expresa: “... *Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a modificar, transformar, unificar, disolver o liquidar los fondos fiduciarios públicos de conformidad con las siguientes reglas, y las que surjan de sus normas de creación, instrumentos constitutivos u otra disposición aplicable...*” [el resaltado es propio].

Mediante el Decreto PEN n° 1048/2024 y la Resolución n° 796/2024 antes citados, se dispuso la disolución del Fondo, sin ofrecer una motivación adecuada que justifique esa decisión, sin evaluar el impacto que la medida tiene sobre las víctimas, y sin garantizar la aplicación de los recursos actualmente existentes en el Fondo a la finalidad para la cual fueron recaudados.

Al respecto, el decreto solamente expresa “*Que en el Informe de Auditoría realizado por la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (SIGEN) se señaló, entre otras observaciones, la inexistencia de un manual de procedimientos formalizado, falencias observadas en el Contrato de Fideicomiso y la inexistencia de un Sistema Informático para la gestión de la unidad ejecutiva del referido Fondo, entre otros*”.

Esa elaboración, si bien cumple aparentemente con un aspecto formal de la motivación, es vaga e insuficiente desde el punto de vista del Derecho Administrativo. Como se puede observar, no se apunta a ninguna falencia estructural del Fondo con respecto a la consecución de su finalidad que justifique su supresión, sino más bien cuestiones que pueden ser subsanables para un mejor funcionamiento.

Por otro lado, y como el mismo Decreto n° 1048/2024 indica en sus considerandos, el Fondo fue creado por medio de la **Ley N° 27.508, la que en su art. 5° dispone que el mismo tendrá una duración de treinta (30) años**. Por lo tanto, la eliminación del Fondo contraría su misma norma de creación (con relación a su plazo de duración), **y, por lo tanto, quebranta lo dispuesto en el art. 5° de la Ley 27.742** que impone como límite a las facultades del Poder Ejecutivo lo establecido en las respectivas normas de creación.

Cabe recordar que la Constitución Nacional, en su artículo 76, establece que la delegación legislativa debe ser expresa, y debe contener un marco normativo claro que delimite las facultades del Poder Ejecutivo. En este caso, la Ley 27.742, en su artículo 5°, autoriza al Ejecutivo a modificar, transformar, unificar, liquidar o disolver fondos fiduciarios públicos, **pero esta facultad debe ejercerse dentro de los límites de razonabilidad y con respeto por los derechos establecidos en las normas de creación**.

La motivación es un requisito esencial de los actos administrativos, según lo establecido en el artículo 7 del decreto ley 19.549.

El principio de legalidad o reserva de ley cobra relevancia también en el dictado de reglamentos delegados por el Poder Ejecutivo. En relación a ello, la CSJN entendió que las atribuciones especiales que el Congreso le otorga al Ejecutivo para dictar estos reglamentos pueden ser subdelegadas por éste en otros órganos o entes de la Administración Pública, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida.

Sin embargo, no resulta suficiente invocar una ley genérica o poco específica para justificar que la subdelegación se encuentra permitida, **dado que el instituto de la delegación es de interpretación restrictiva**, tanto cuando ocurre entre órganos de la administración (artículo 3º de la ley 19.549), como cuando se trata de delegación de facultades de un Poder del Estado a otro. En particular, cuando se delegan facultades legislativas en órganos del Poder Ejecutivo, en tanto se está haciendo excepción a los principios constitucionales de legalidad y división de poderes (Fallos: 335:1227).^[17]

En un análisis sobre la regulación administrativa, la doctrina resalta que **cualquier medida que afecte derechos fundamentales debe estar acompañada de una justificación rigurosa y proporcional a su impacto**^[18]. Asimismo, la Corte Suprema, en el caso "Schnaiderman" (2008), afirmó que *"las medidas administrativas que afecten derechos fundamentales deben ser sometidas a un estricto control de razonabilidad y proporcionalidad"*. En este caso, no se presenta evidencia de que la disolución del fondo cumpla con estos principios.

La CSJN, en el fallo "Hughes Tool Company" (1984), sostuvo que **"los actos administrativos deben explicitar con detalle las razones que motivaron su dictado, permitiendo así el control judicial y asegurando la transparencia en el ejercicio del poder público"** [el resaltado es propio]. La ausencia de motivación vulnera, por tanto, el principio de legalidad.

La doctrina también dilucida que la "fundamentación" -terminología que sería más adecuada que "motivación" -abarca el razonamiento lógico que conecta los hechos del caso con la decisión adoptada.^[19] En este sentido, Gordillo también aporta una definición esclarecedora, al señalar que **la fundamentación constituye "la base fáctica y jurídica con la que la administración procura sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada"**.^[20] Por ello, se considera que, más que una simple motivación, las decisiones deben sustentarse en una fundamentación sólida que garantice su validez y coherencia. Y, tal como el autor señala, *"la lucha por la debida fundamentación del acto administrativo es parte de la lucha por la racionalización del poder y la abolición del*

absolutismo, por la forma republicana de gobierno y la defensa de los derechos humanos”.
[\[21\]](#)

Entonces, ante la constatación a simple lectura de que no se encuentran los motivos o fundamentos que justifiquen la eliminación del Fondo para atender a las víctimas de trata, su disolución fuera de la ley produce el efecto que describe Sammartino: “*Un vicio grave en alguno de los elementos esenciales desemboca en una ilegalidad invalidante que trae aparejada la nulidad y la consiguiente ineficacia definitiva del acto*”.[\[22\]](#)

En este caso, la Resolución n° 796/2024, y luego el decreto referido, adolecen de una motivación adecuada, limitándose a citar normas de jerarquía superior sin explicar de qué manera la eliminación del Fondo cumple con los fines de eficiencia administrativa, o cómo se garantizarán los derechos de las víctimas tras su desaparición.

Así, **la eliminación de un fondo destinado a la protección de derechos humanos fundamentales excede claramente los límites de la delegación**, vulnerando además el artículo 76 de la Constitución Nacional y los principios de razonabilidad y legalidad que deben regir los actos administrativos.

La eliminación del Fondo Fiduciario de Asistencia Directa a las Víctimas de Trata constituye un acto administrativo que transgrede los pilares del derecho público, específicamente los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. Según el artículo 5 de la Ley n° 27.742, la disolución de un fondo fiduciario debe estar sustentada en una decisión fundada que respete sus normas de creación y justifique su eliminación en términos de política pública. Sin embargo, ni la Resolución n° 796/2024 ni el Decreto n° 10 48/2024 ofrecen argumentos que expliquen cómo la medida satisface estos requisitos, lo que evidencia un vicio manifiesto en su motivación y finalidad. Al limitarse a observaciones genéricas y omitir cualquier análisis sobre el impacto en las víctimas de trata, los actos cuestionados se presentan como decisiones arbitrarias que vulneran derechos fundamentales.

Al disolver el Fondo Fiduciario, el Estado argentino contradice los deberes fundamentales comprometidos al más alto nivel constitucional, los compromisos internacionales asumidos -en especial al ratificar el Protocolo de Palermo- y las leyes nacionales destinadas a proteger a las víctimas de trata. La medida no solo afecta derechos humanos esenciales, como la dignidad, la asistencia y la igualdad, sino que desarticula un instrumento clave para cumplir con las obligaciones internacionales de combatir el flagelo de la trata de personas.

Esta acción administrativa, desprovista de fundamentos jurídicos sólidos, constituye un retroceso inadmisibles en la garantía de derechos humanos, rompiendo con el deber constitucional de asegurar políticas públicas coherentes y efectivas. **La ausencia de fundamentos válidos no es un mero error formal: es una vulneración al Estado de Derecho y a los derechos de las víctimas que dependen de su protección.**

5.- Competencia de la Defensoría del Pueblo:

Cabe señalar que sucintamente que no resultan procedentes las objeciones acerca de la competencia de este órgano de la Constitución -como se señaló en la contestación de fs. 30 del presente trámite-.

Al respecto sólo cabe recordar el artículo 2 de la Ley n° 3 (según texto consolidado por Ley n° 6764) de creación de esta Defensoría del Pueblo que señala : "*... Es misión de la Defensoría la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad y las leyes, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración, de prestadores de servicios públicos y de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local....*"



No resulta ocioso mencionar que el artículo 13 del mismo cuerpo normativo nomina las atribuciones para efectuar dichas misiones, entre ellas: e) "Ordenar la realización de los estudios, pericias y la producción de toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación"; f). Fijar los plazos para la remisión de informes y antecedentes y para la realización de diligencias" y j) "Proponer la modificación o sustitución de normas y criterios administrativos".

Por su parte, el art. 32 dispone: *"... Todos los organismos, los entes y sus agentes contemplados en el artículo 2°, y los particulares, están obligados a prestar colaboración, con carácter preferente, a la Defensoría del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones. En ningún caso puede impedirse u obstaculizarse la presentación de una queja o el desarrollo de una investigación..."*.

Por lo expuesto, corresponde exhortar al Secretario Legal y Administrativo del Ministerio de Economía de la Nación tenga a bien implementar las acciones necesarias que permitan reconsiderar la inclusión del Fondo de Asistencia Directa a las Víctimas de Trata -Ley n° 26.364", entre los fondos disueltos mediante el Decreto n° 1048/2024, en virtud de su importancia para el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado Nacional con relación a la erradicación del delito de trata de personas y la asistencia y reparación a sus víctimas, y evitar medidas regresivas que afecten el ejercicio del derecho a la reparación integral por parte de las personas que hayan sido víctimas de dicho delito.

Asimismo corresponde rechazar el planteo de incompetencia planteados fs. 30 del presente trámite.

La presente se dicta de acuerdo a las facultades otorgadas a esta Defensoría del Pueblo por el art. 137 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; así como también, por el art. 36 y concordantes de la Ley n° 3 (según texto consolidado por Ley n° 6764) de esta Ciudad.

POR TODO ELLO:

LA DEFENSORA DEL PUEBLO
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

R E S U E L V E :

1. Exhortar al Secretario de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía de la Nación, Dr. José Ignacio García Hamilton, tenga a bien implementar las acciones necesarias que permitan reconsiderar la inclusión del Fondo de Asistencia Directa a las Víctimas de Trata -Ley n° 26.364", entre los fondos disueltos mediante el Decreto n° 1048/2024, en virtud de su importancia para el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado Nacional con relación a la erradicación del delito de trata de personas y la asistencia y reparación a sus víctimas, y evitar medidas regresivas que afecten el ejercicio del derecho a la reparación integral por parte de las personas que hayan sido víctimas de dicho delito.
2. Poner la presente Recomendación en conocimiento de la Subsecretaría de Política Criminal y de la Secretaría de Justicia, ambas del Ministerio de Justicia de la Nación, en su calidad de organismo a cargo de la coordinación nacional del Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas; y del Comité Nacional para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas.
3. Poner la presente Recomendación en conocimiento de las Comisiones de Trata de Personas; Mujer, Géneros y Diversidades; y Derechos Humanos, Garantías y Antidiscriminación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
4. Rechazar el planteo de incompetencia planteados a fs. 30 del presente trámite.
5. Registrar, notificar, reservar en el Consejo para su seguimiento y, oportunamente, archivar.

Código 431

abda/cocf

ea/soada

rb/MAER/COMESA

Notas

1. [!\[\]\(ce77bba2916ff045bdb9f4584b191293_img.jpg\)](#) *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. Art. 3º, letra 'a'.*
2. [!\[\]\(b31d4eff00ee94d2cc889725763ab186_img.jpg\)](#) *Además, existen otros instrumentos internacionales que establecen deberes fundamentales a cargo del Estado y lo obligan a generar las políticas públicas que brinden un marco protectorio efectivo contra la trata de personas y el trabajo esclavo, los siguientes: Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su artículo 6º, con jerarquía constitucional; Convención sobre la Esclavitud de 1926; Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud de 1956; Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949; Declaración Universal de Derechos Humanos en su art. 4º, con jerarquía constitucional; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 8.1 y 8.2, con jerarquía constitucional; Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), con jerarquía constitucional, en sus artículos 34 y 36; y el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación.*
3. [!\[\]\(7cca60917fc4166291d2b648cb6bea1b_img.jpg\)](#) *Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, sentencia de 20 de octubre de 2016, párr. 276.*
4. [!\[\]\(d87bb2c832300cfc0eca445594614032_img.jpg\)](#) *Ídem, párr. 273.*
5. [!\[\]\(df123c3dbb04676ceb3727572e366e1e_img.jpg\)](#) *Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Sra. María Grazia Giammarinaro, 17 de julio de 2018, A/HRC/73/171, párr. 13.*
6. [!\[\]\(f4265e9ca165fdd8ac310e11253e60aa_img.jpg\)](#) *Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Sra. María Grazia Giammarinaro, 23 de abril de 2019, A/HRC/41/46, párr. 12.*
7. [!\[\]\(25cd75bfe2d7f399ad762823735fb2c3_img.jpg\)](#) *La ley aclara que la reparación penal no obsta el ejercicio del reclamo de la indemnización integral de los daños mediante el ejercicio de la acción civil correspondiente (art. 28, 3º párrafo, de la Ley 26.364).*
8. [!\[\]\(e8284b9a92aac1a1f37ca62524734a5e_img.jpg\)](#) *Procuraduría de Trata y Explotación de Personas y Dirección General de Recuperación de Activos y Decomiso de Bienes. "Guía para fiscales sobre el funcionamiento del fondo fiduciario para reparación a víctimas y gestión de bienes en casos de trata de personas. Análisis y aplicación de la ley 27.508". 2023, p. 16.*
9. [!\[\]\(f225a792c387c5a21a86689ea9ec5413_img.jpg\)](#) *Oficio remitido a esta Defensoría por el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las personas Damnificadas por el Delito de Trata, obrante en el trámite n° 3731/24 (fs. 2452-2457, recibido el 24 de junio de 2024)*

10. [^] <https://datos.jus.gob.ar/dataset/lucha-contra-la-trata-de-personas-llamados-linea-145-denuncias/archivo/9386b80b-b373-48a9-93b4-a68ed3359e28>, consultado en fecha 26 de noviembre de 2024.
11. [^] PROTEX, "ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS REPARACIONES A VÍCTIMAS DE TRATA ORDENADAS POR TRIBUNALES ORALES FEDERALES CON POSTERIORIDAD A LA LEY 27.508 -ACTUALIZACIÓN JULIO 2024-". Presentado en el "XX Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas", 11 y 12 de julio de 2024.
12. [^] Reporte sobre la trata de personas del Departamento de Estado de los EE. UU.: Department of State, "Trafficking in Persons Report", junio de 2023.
13. [^] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), párr. 9.
14. [^] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú, OEA/Ser. L/V/H. 106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, Capítulo VI, párr. 11.
15. [^] Corte IDH, Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párrs. 141-148.
16. [^] Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros "Cesantes y Jubilados de la Contraloría" Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párrs. 101-103.
17. [^] <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6923872&cache=1733185196261>
18. [^] Bestard, A. M. (2006). Delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo. En *El Poder Legislativo: Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina* (pp. 579-595). Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires. Recuperado de http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/bestard-delegacion_de_facultades.pdf
19. [^] Real, Alberto Ramón, "La fundamentación del acto administrativo," en AA.VV., *La protección jurídica de los administrados*, Bogotá, Ediciones Rosarinas, 1980, p. 433 y ss., 439; "Fundamentación del acto administrativo," *Revista de Direito Público*, 62: 5, San Pablo, Editora Revista dos Tribunais, 1982.
20. [^] Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo tomo 3 capitulo 10* (recuperado Web https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo10.pdf 1/12/2024)
21. [^] Ídem.
22. [^] Sammartino, Patricio M.E., "Precisiones sobre la invalidez del acto administrativo en el Estado constitucional de derecho", *diario ED, serie especial derecho administrativo*, del 21/05/2014.



María Rosa Muñós
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

MARIA ROSA MUÑÓS
Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Firmado digitalmente por:

María Rosa MUÑÓS

Visados

2025/08/20 13:15:20 - marrodriguez - Mariano Alfredo Ezequiel RODRIGUEZ - Coordinador Operativo de Mesa de Entradas Salidas y Archivo

2025/08/20 14:43:13 - mriganelli - Mariela Riganelli - Directora Ejecutiva de Asuntos Legales



María Rosa Muñós
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

MARIA ROSA MUÑÓS
Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Firmado digitalmente por:

María Rosa MUÑÓS

Resolucion Nro: 904/25