Universidad Católica de Santa María

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Escuela Profesional de Derecho

La regulación administrativa del trabajo sexual voluntario como mecanismo de política criminal para la prevención de la trata de personas con fines de explotación sexual: análisis en las regiones de Arequipa y Lima, y propuesta para el Perú.

Tesis presentada por:

Bazan Hurtado, Jaqueline Pamela

ORCID: 0009-0002-6745-1191

Farfan Mita, Pedro Ernesto

ORCID: 0009-0005-7166-2102

Para optar el Título Profesional de Abogado

Asesor:

Dr. Armaza Galdos, Julio Emilio

ORCID: 0000-0002-5219-6573

Arequipa – Perú

2026

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

DERECHO

TITULACIÓN CON TESIS

DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR

Arequipa, 16 de Julio del 2026

Dictamen: 017179-C-EPDD-2026

Visto el borrador del expediente 017179, presentado por:

2015221571 - FARFAN MITA PEDRO ERNESTO
2015221712 - BAZAN HURTADO JAQUELINE PAMELA

Titulado:

LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO SEXUAL VOLUNTARIO COMO MECANISMO DE POLÍTICA CRIMINAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL: ANÁLISIS EN LAS REGIONES DE AREQUIPA Y LIMA, Y PROPUESTA PARA EL PERÚ

Nuestro dictamen es:

APROBADO

Titulo Profesional/Titulo de Segunda Especialidad/Grado Académico a optar:

ABOGADO

42788398 - KUONG MORALES MEILI
DICTAMINADOR

40375999 - MANRIQUE LINARES ANGEL MARIA
DICTAMINADOR

29548703 - MONTES DE OCA VALENCIA CARLOS ENRIQUE
DICTAMINADOR

La regulación administrativa del trabajo sexual voluntario como mecanismo de política criminal para la prevención de la trata de personas con fines de explotación sexual: análisis en las regiones de

INFORME DE ORIGINALIDAD

17%	14%	11%	7%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	1%
2	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	1%
3	Vergaray Van Meerbeck, Eduardo Mesias. "Limitaciones temporales en la investigacion tecnica cientifica especializada de la DIRINTRAP en los casos de flagrancia del delito por trata de personas en la modalidad de explotacion sexual de menores de edad en Lima Metropolitana durante 2015", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2021 Publicación	1%
4	repositorio.unfv.edu.pe Fuente de Internet	<1%
5	revistas.pj.gob.pe Fuente de Internet	<1%
6	Submitted to Universidad Rey Juan Carlos Trabajo del estudiante	<1%
7	Villarroel Quinde, Carlos Abel. "El bien juridico protegido por el delito de trata de personas en el ordenamiento juridico peruano", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2020 Publicación	<1%
8	oai.e-spacio.uned.es Fuente de Internet	<1%
9	repositorio.unapiquitos.edu.pe Fuente de Internet	<1%
10	Jabiles Eskenazi, Joel. ""Victimas ideales" y discursos victimologicos en la persecucion de delito de trata de personas en la ciudad de Lima", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2021 Publicación	<1%
11	repositorio.unsaac.edu.pe Fuente de Internet	<1%

Dedicatoria

A mi madre, la primera maestra de vida, quien día a día da más de lo que tiene, ejemplo de fortaleza, perseverancia y amor.

Jaqueline Pamela Bazán Hurtado

A mis padres, por ser mi fuerza y fuente de inspiración en cada paso que doy a lo largo de mi vida personal y profesional.

Pedro Ernesto Farfan Mita

Agradecimientos

A Dios, a mi madre, a mis amigos y al amor que la vida me dio, gracias por no soltar mi mano incluso en los momentos más oscuros.

Jaqueline Pamela Bazán Hurtado

A mis padres, docentes y amigos por la motivación y colaboración desinteresada que me ayudaron a lograr mis objetivos.

Pedro Ernesto Farfan Mita

Resumen

La trata de personas con fines de explotación sexual constituye una de las principales problemáticas criminales y de derechos humanos en el Perú. A pesar de los avances normativos y del fortalecimiento del sistema penal, persisten limitaciones relacionadas con la prevención, la identificación de víctimas y la persecución eficaz de las redes de trata. En ese contexto, la presente investigación analiza la regulación administrativa del trabajo sexual voluntario como una posible estrategia complementaria dentro de la política criminal peruana.

La investigación se desarrolló mediante un enfoque cualitativo y tipo documental, examinando el marco normativo nacional e internacional sobre trata de personas, así como diversos modelos regulatorios aplicados en países como Alemania, España y Uruguay. El análisis permitió identificar que la ausencia de una regulación clara sobre el trabajo sexual favorece escenarios de informalidad y clandestinidad que dificultan la supervisión estatal y aumentan la vulnerabilidad frente a la explotación.

En atención a ello, se concluye que la regulación administrativa del trabajo sexual voluntario puede constituir una medida viable y complementaria al derecho penal, en tanto permitiría fortalecer la prevención, mejorar la identificación de víctimas y facilitar la actuación de las autoridades frente a la trata de personas. No obstante, su implementación requiere un diseño normativo basado en un enfoque de derechos humanos, articulación interinstitucional y mecanismos adecuados de supervisión y protección.

Palabras clave: Trata de personas, explotación sexual, regulación administrativa.

Abstract

Human trafficking for the purpose of sexual exploitation constitutes one of the main criminal and human rights issues in Peru. Despite regulatory advances and the strengthening of the criminal justice system, significant limitations remain regarding prevention, victim identification, and the effective prosecution of trafficking networks. In this context, the present research analyzes the administrative regulation of voluntary sex work as a possible complementary strategy within Peruvian criminal policy.

This research was conducted using a qualitative approach, examining the national and international legal framework on human trafficking, as well as different regulatory models implemented in countries such as Germany, Spain, and Uruguay. The analysis showed that the absence of clear regulation regarding sex work promotes scenarios of informality and clandestinity that hinder state supervision and increase vulnerability to exploitation.

Accordingly, this study concludes that the administrative regulation of voluntary sex work may constitute a viable measure complementary to criminal law, insofar as it could strengthen prevention, improve victim identification, and facilitate the intervention of authorities in cases of human trafficking. Nevertheless, its implementation requires a regulatory design based on a human rights approach, interinstitutional coordination, and adequate mechanisms for supervision and protection.

Keywords: Human trafficking, sexual exploitation, administrative regulation.

ÍNDICE

Dedicatoria

Agradecimientos

Resumen

Abstract

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN 4

1. Enfoque 4

2. Nivel 4

3. Método 4

4. Técnicas 5

5. Instrumentos 5

CAPÍTULO II. ANÁLISIS DOGMÁTICO DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL Y DEFICIENCIAS DEL SISTEMA PENAL PERUANO 6

1. Marco normativo y dogmático del delito de trata de personas en el Perú 6

1.1. Estándares internacionales: Protocolo de Palermo y reglas interpretativas básicas 7

1.2. Recepción y sistematización normativa del delito de trata de personas en el ordenamiento penal peruano 8

1.3. Bien jurídico protegido: la dignidad humana como eje interpretativo del delito de trata de personas 10

2. Estructura típica del delito de trata de personas conforme al artículo 129-A del Código Penal 13

2.1. Conductas típicas: captación, transporte y traslado 14

2.2. Medios comisivos: el engaño, la coacción y el abuso de una situación de vulnerabilidad 17

2.3. Finalidad de explotación: enfoque en la explotación sexual 20

3. Delimitación jurídico-penal entre el trabajo sexual voluntario y la trata de personas con fines de explotación sexual 21

3.1. Situación normativa del trabajo sexual en el Perú y ausencia de regulación administrativa 22

3.2. El consentimiento en el ámbito sexual: coerción, voluntariedad y abuso de vulnerabilidad 24

3.3. Criterios para diferenciar el trabajo sexual voluntario de las situaciones de explotación sexual y trata de personas 27

4. Deficiencias del sistema penal peruano en la persecución del delito de trata de personas 30

4.1. Problemas de calificación jurídica, interpretación dogmática y prueba del delito 30

4.2. Justificación de la necesidad de medidas extrapenales dentro de una política criminal integral..... 32

CAPÍTULO III. LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA COMO MECANISMO DE POLÍTICA CRIMINAL: ANÁLISIS COMPARADO Y ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS..... 36

1. Relación entre política criminal y regulación administrativa: reducción de los espacios de impunidad. 36

2. Modelos normativos del trabajo sexual: prohibicionismo, abolicionismo, reglamentarismo y laboralismo 40

2.1. Modelo prohibicionista 40

2.2. Modelo abolicionista..... 41

2.3. Modelo reglamentarista..... 42

2.4. Modelo laboralista o neoreglamentarista 43

3. Modelos de regulación del trabajo sexual en el derecho comparado: experiencias europeas y latinoamericanas 44

3.1. Experiencias europeas..... 45

3.2. Experiencias latinoamericanas 51

4. Enfoque de derechos humanos en la regulación del trabajo sexual como herramienta de prevención de la trata 65

4.1. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables 65

4.2. Obligaciones estatales de prevención, investigación y sanción 67

4.3. Mecanismos de supervisión institucional 69

5. Evaluación del impacto de los modelos regulatorios en la prevención de la trata de personas 71

5.1. Identificación de víctimas 72

5.2. Reducción de clandestinidad 74

5.3. Cooperación institucional..... 75

5.4. Acceso a derechos..... 76

6. Lecciones del análisis comparado aplicables al contexto peruano 79

6.1. La necesidad de claridad normativa 79

6.2. Diferenciación nítida entre trabajo sexual voluntario y trata 80

6.3. Regulación administrativa como herramienta preventiva..... 82

6.4. Complementariedad entre política criminal y política social..... 83

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO SEXUAL COMO HERRAMIENTA COMPLEMENTARIA A LA POLÍTICA CRIMINAL EN EL PERÚ 86

1. Contexto actual del trabajo sexual y la trata de personas en Lima y Arequipa 86

2. Fundamento de la propuesta en el contexto peruano 90

2.1. Insuficiencia del enfoque penal frente a la trata de personas 90

2.2. La Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030 como marco de referencia 92

2.3. La regulación administrativa como mecanismo complementario de prevención, identificación y persecución 95

3. Elementos centrales de la propuesta de regulación administrativa 97

3.1. Finalidad y alcances de la regulación propuesta 98

3.2. Principios rectores de la regulación administrativa 100

3.3. Elementos mínimos del modelo regulatorio 102

3.4. Supervisión administrativa y articulación interinstitucional 105

3.5. Incidencia de la regulación administrativa en la investigación y aplicación del derecho penal 107

4. Viabilidad y aportes de la propuesta al sistema peruano 110

4.1. Compatibilidad con el marco constitucional y los estándares de derechos humanos 110

4.2. Aportes de la propuesta a la Política Nacional frente a la Trata de Personas al 2030 112

4.3. Límites, riesgos y condiciones para su implementación 114

CONCLUSIONES 118

RECOMENDACIONES 120

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 122

ANEXO 135

INTRODUCCIÓN

La trata de personas con fines de explotación sexual constituye una de las manifestaciones más graves de criminalidad organizada y una de las violaciones más severas a los derechos humanos en el Perú. Las cifras oficiales evidencian la persistencia y magnitud del problema: en el año 2022, el 63.2 % de las denuncias por trata de personas correspondieron a casos de explotación sexual (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2022), mientras que las denuncias registradas a nivel nacional se incrementaron de 298 en 2010 a 1076 en 2023 (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2024). Asimismo, durante el primer semestre de 2025 se contabilizaron 942 denuncias y 1229 víctimas, lo que confirma la continuidad de esta forma de explotación en el país (Ministerio del Interior [MININTER], 2025).

Este escenario ha llevado a reconocer al Perú como un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata con fines de explotación sexual (Defensoría del Pueblo [DP], 2024). No obstante, pese a los avances normativos y al fortalecimiento de las fiscalías especializadas, la respuesta estatal continúa siendo limitada, especialmente en materia de prevención, detección temprana e identificación de víctimas. Estas deficiencias se ven agravadas por problemas en la calidad y consistencia de los datos oficiales, así como por una débil articulación interinstitucional, lo que dificulta el diseño de políticas públicas eficaces frente a este delito (MININTER, 2023). A ello se suma la dimensión económica de la trata, considerada una de las economías criminales más lucrativas del país, con ingresos estimados en más de 1300 millones de dólares anuales, principalmente vinculados a la explotación sexual (Poder Judicial & Capital Humano y Social Alternativo [CHS Alternativo], 2021).

En este contexto, el fenómeno de la prostitución adquiere una especial relevancia jurídica. En el ordenamiento jurídico peruano, la prostitución no se encuentra penalizada; sin embargo, conductas asociadas como el proxenetismo, el favorecimiento y la explotación sexual sí son objeto de sanción penal (La República, 2022). Esta situación ha dado lugar a una configuración normativa ambigua, en la que el ejercicio voluntario del trabajo sexual no es ilegal, pero tampoco se encuentra regulado ni reconocido como actividad laboral formal. La ausencia de un marco normativo de regulación administrativa genera un vacío jurídico que impacta directamente en la eficacia de la política criminal del Estado.

Por un lado, la falta de regulación coloca a las personas que ejercen el trabajo sexual voluntario en una situación de inseguridad jurídica y desprotección institucional, limitando su acceso a derechos básicos como la salud y la protección frente a la violencia (Ramos Uzuriaga, 2023). Por otro lado, esta invisibilidad normativa favorece la clandestinidad y la estigmatización, creando condiciones propicias para que las redes de trata se aprovechen de contextos de vulnerabilidad y falta de supervisión estatal para captar y explotar personas (Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe [RedTraSex], 2020).

Desde una perspectiva dogmática, este vacío regulatorio dificulta la distinción entre el ejercicio autónomo y consentido del trabajo sexual y las situaciones de explotación forzada que configuran el delito de trata de personas. La confusión normativa entre prostitución voluntaria, proxenetismo y explotación sexual se traduce en ambigüedades jurídicas que afectan la actuación policial, fiscal y judicial, particularmente en lo referido a la prueba del elemento de coerción o abuso de vulnerabilidad (Müller Solón, s. f.). En la práctica, estas dificultades contribuyen a la limitada eficacia del sistema penal para identificar a las verdaderas víctimas y sancionar a los responsables de las redes criminales.

Frente a este panorama, diversos organismos internacionales han enfatizado que una respuesta exclusivamente punitiva resulta insuficiente para enfrentar la trata de personas. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2005) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2010) han recomendado la adopción de políticas integrales que combinen la sanción penal con estrategias de prevención y protección de derechos humanos. En la misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2025) ha exhortado a los Estados a distinguir claramente entre el trabajo sexual consentido y la trata de personas, evitando la criminalización de quienes ejercen esta actividad de manera voluntaria y reforzando la protección de sus derechos.

En este marco, la presente investigación parte de la premisa de que la regulación administrativa del trabajo sexual voluntario puede constituir un instrumento relevante de política criminal con enfoque preventivo. Lejos de promover dicha actividad, la regulación permitiría establecer mecanismos de supervisión y fiscalización que faciliten la diferenciación entre el ejercicio autónomo del trabajo sexual y las situaciones de

explotación forzada, fortaleciendo así la capacidad del Estado para identificar víctimas y reducir los espacios de impunidad de la trata de personas.

El análisis se centra en las regiones de Lima y Arequipa, por tratarse de espacios que concentran dinámicas relevantes de origen, tránsito y destino de víctimas. Lima, como principal centro urbano y económico del país, y Arequipa, como eje comercial afectado por fenómenos de informalidad y economías ilegales, constituyen escenarios clave para examinar las limitaciones del modelo actual y la necesidad de enfoques preventivos complementarios a la respuesta penal.

Así, el objetivo de esta tesis es analizar en qué medida la regulación administrativa del trabajo sexual voluntario, concebida como parte de una política pública criminal integral y con enfoque de derechos humanos, puede contribuir a fortalecer la prevención y persecución del delito de trata de personas con fines de explotación sexual en el Perú. Para ello, se desarrollará un análisis dogmático del delito de trata, un examen comparado de modelos regulatorios internacionales y una propuesta normativa orientada al contexto nacional, con el propósito de aportar elementos jurídicos que permitan repensar la política criminal frente a este delito desde una perspectiva integral y preventiva.

CAPÍTULO I. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1. Enfoque

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, debido a que tuvo por finalidad analizar el fenómeno jurídico y social del trabajo sexual voluntario y su relación con la trata de personas con fines de explotación sexual desde una perspectiva interpretativa y comprensiva. Este enfoque permitió examinar el contenido de las normas jurídicas, la doctrina especializada, la jurisprudencia y los instrumentos de política pública vinculados con la materia, a fin de identificar las limitaciones del marco vigente y evaluar la viabilidad de una propuesta de regulación administrativa orientada a la prevención del delito de trata de personas.

Asimismo, el estudio se sustentó en el análisis de fuentes documentales nacionales e internacionales, priorizando la interpretación jurídica y la comprensión de los fenómenos objeto de estudio desde un enfoque de derechos humanos y de política criminal.

2. Nivel

La investigación corresponde a un nivel descriptivo, analítico y propositivo. Es descriptiva porque expone y sistematiza el marco normativo, doctrinal y jurisprudencial relacionado con la trata de personas con fines de explotación sexual y el trabajo sexual voluntario. Es analítica porque examina críticamente las limitaciones del sistema penal peruano, así como la relación entre política criminal y regulación administrativa a partir del análisis de experiencias comparadas. Finalmente, es propositiva porque formula lineamientos y una propuesta normativa orientada a incorporar una regulación administrativa del trabajo sexual voluntario como herramienta complementaria para la prevención de la trata de personas en el Perú.

3. Método

Para el desarrollo de la investigación se empleó el método dogmático-jurídico, mediante el cual se analizó el contenido de las normas nacionales e internacionales aplicables a la trata de personas, el trabajo sexual voluntario y la regulación administrativa. Asimismo, se utilizó el método analítico-sintético, que permitió descomponer los distintos elementos del problema de investigación y posteriormente integrarlos en una propuesta coherente de política criminal.

De igual manera, se recurrió al método comparativo para examinar modelos regulatorios implementados en otros ordenamientos jurídicos, particularmente en Alemania, España y Uruguay, identificando aquellos elementos que podrían resultar compatibles con la realidad peruana. Finalmente, se empleó el método exegético para la interpretación de normas jurídicas, jurisprudencia y documentos de política pública vinculados con la materia.

4. Técnicas

La técnica de investigación utilizada fue el análisis documental, consistente en la revisión, selección, sistematización e interpretación de normas jurídicas, doctrina especializada, jurisprudencia, informes institucionales, documentos de organismos internacionales y estudios académicos relacionados con el trabajo sexual voluntario, la trata de personas y la política criminal.

5. Instrumentos

Para la recolección y organización de la información se utilizaron fichas bibliográficas y fichas de análisis documental, las cuales permitieron registrar de manera sistemática la información proveniente de libros, artículos académicos, tesis, informes institucionales, instrumentos internacionales, normas jurídicas y jurisprudencia relevante para la investigación. Asimismo, se emplearon matrices de sistematización y comparación para el análisis de experiencias regulatorias extranjeras y de los principales aportes doctrinales examinados durante el estudio.

CAPÍTULO II. ANÁLISIS DOGMÁTICO DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL Y DEFICIENCIAS DEL SISTEMA PENAL PERUANO

El presente capítulo tiene por objeto analizar, desde una perspectiva dogmática, el delito de trata de personas con fines de explotación sexual en el ordenamiento jurídico peruano, con especial atención a las categorías típicas previstas en el artículo 129-A del Código Penal y a los estándares establecidos en el Protocolo de Palermo. Para ello, se examinan los elementos constitutivos del tipo penal -las conductas típicas, los medios comisivos y la finalidad de explotación- así como su interpretación doctrinal y jurisprudencial, a fin de identificar las principales dificultades conceptuales que inciden en la delimitación entre el ejercicio voluntario del trabajo sexual y las situaciones de explotación forzada.

Asimismo, el capítulo aborda las limitaciones probatorias y las deficiencias del sistema penal peruano en la persecución del delito de trata de personas, particularmente en lo referido a la acreditación de la coerción y el abuso de una situación de vulnerabilidad. A partir de este diagnóstico, se justifica la necesidad de incorporar medidas extrapenales dentro de una política criminal integral, orientadas a complementar la respuesta punitiva y a fortalecer los mecanismos de prevención e identificación de víctimas. De este modo, el capítulo sienta las bases teóricas y jurídicas que permiten comprender los límites del enfoque penal aislado y habilitan el análisis de la regulación administrativa como herramienta de política criminal, que será desarrollado en los capítulos siguientes.

1. Marco normativo y dogmático del delito de trata de personas en el Perú

El análisis dogmático del delito de trata de personas exige partir de su marco normativo y conceptual, tanto en el plano internacional como en el derecho interno. En ese sentido, el presente apartado examina, en primer lugar, los estándares internacionales que orientan la definición y comprensión del delito, particularmente aquellos establecidos en el Protocolo de Palermo, así como las reglas interpretativas básicas que de él se derivan. Posteriormente, se aborda el proceso de recepción y sistematización normativa del delito de trata de personas en el ordenamiento penal peruano, para finalmente analizar el bien jurídico protegido, destacando la dignidad humana como eje interpretativo que orienta la configuración y aplicación del tipo penal.

1.1. Estándares internacionales: Protocolo de Palermo y reglas interpretativas básicas

El marco normativo internacional del delito de trata de personas se encuentra fundamentalmente determinado por el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, complementario a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado en el año 2000 (Protocolo de Palermo). Este instrumento constituye el primer marco universal que aborda de manera integral la trata de personas, reconociendo su carácter transnacional y la necesidad de una respuesta coordinada que articule medidas de prevención, sanción penal y protección de las víctimas (Naciones Unidas, 2000).

Desde una perspectiva dogmática, el Protocolo de Palermo introduce una definición estructurada en torno a tres elementos fundamentales: i) las conductas típicas de captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas; ii) los medios comisivos, entre los que se incluyen la violencia, la amenaza, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, así como la concesión o recepción de pagos o beneficios; y iii) la finalidad de explotación, que comprende, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas análogas, la servidumbre y la extracción de órganos (Naciones Unidas, 2000). Esta estructura tripartita ha servido como parámetro normativo de referencia para la tipificación del delito en los ordenamientos internos de los Estados Parte.

Asimismo, el Protocolo de Palermo establece reglas interpretativas básicas que inciden directamente en la configuración y aplicación del tipo penal. En particular, dispone que el consentimiento otorgado por la víctima mayor de edad carece de efectos jurídicos cuando se ha recurrido a cualquiera de los medios comisivos previstos, y que, en los casos que involucran a niños, niñas y adolescentes, la captación o acogida con fines de explotación constituye trata de personas aun en ausencia de dichos medios (Naciones Unidas, 2000). Estas reglas reflejan un enfoque de protección reforzada orientado a evitar interpretaciones que legitimen situaciones de explotación bajo la apariencia de voluntariedad.

En este sentido, la doctrina ha destacado que el Protocolo de Palermo no solo proporciona una definición del delito, sino que adopta un enfoque integral basado en tres pilares: la prevención de la trata de personas, la persecución penal efectiva y la protección integral de las víctimas (Cárdenas Díaz, 2025). Este enfoque tridimensional ha permitido unificar criterios internacionales mínimos para la tipificación y persecución del delito, estableciendo estándares comunes que trascienden las particularidades de los ordenamientos internos.

Así, la definición contenida en el artículo 3 del Protocolo enfatiza que la trata de personas implica la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, recurriendo a diversos medios de coerción o engaño, con fines de explotación. Un elemento central de esta formulación es la expresa irrelevancia del consentimiento de la víctima cuando se han utilizado medios viciadores, lo que constituye una garantía fundamental frente a interpretaciones jurídicas que podrían revictimizar a las personas afectadas al exigirles pruebas de resistencia o ausencia absoluta de voluntad (Cárdenas Díaz, 2025).

En síntesis, el Protocolo de Palermo constituye el principal referente normativo internacional para la definición del delito de trata de personas, al establecer una estructura típica clara y reglas interpretativas orientadas a la protección de la dignidad humana. Este diseño no solo condiciona la tipificación interna del delito, sino que también orienta su interpretación y aplicación conforme a estándares internacionales de derechos humanos, sentando las bases para una comprensión de la trata de personas como un fenómeno complejo que exige respuestas estatales coherentes, más allá de enfoques exclusivamente punitivos.

1.2. Recepción y sistematización normativa del delito de trata de personas en el ordenamiento penal peruano

La recepción del delito de trata de personas en el ordenamiento jurídico peruano ha sido el resultado de un proceso progresivo de adecuación a los estándares internacionales, particularmente a los establecidos en el Protocolo de Palermo. En un primer momento, el tratamiento penal de estas conductas fue fragmentario y limitado. Con la entrada en vigor del Código Penal de 1991, el delito de trata de personas fue incorporado en el artículo 182, dentro del Capítulo IX referido al proxenetismo, tipificándose de manera restringida como la promoción o

facilitación de la entrada o salida del país de una persona con la finalidad exclusiva de ser objeto de prostitución (Almanza Macedo, s. f.).

Posteriormente, conforme señala Almanza Macedo (s. f.), la Ley N.° 28950, publicada en enero de 2007, amplió de manera significativa el alcance del delito, incorporando nuevas modalidades de trata de personas y reubicándolo en los artículos 153 y 153-A del Código Penal. Esta reforma introdujo una definición más cercana al modelo del Protocolo de Palermo, al integrar diversas conductas típicas y reconocer, de manera expresa, que en los casos que involucran a niños, niñas y adolescentes no se requiere la concurrencia de medios comisivos para la configuración del delito, reforzando así el enfoque de protección especial hacia este grupo.

Con posterioridad, la Ley N.° 30251, publicada en octubre de 2014, contribuyó a perfeccionar la tipificación del delito de trata de personas, ampliando el catálogo de fines de explotación y precisando determinados elementos del tipo penal. No obstante, fue recién con la promulgación de la Ley N.° 31146, en enero de 2021, que el legislador peruano llevó a cabo una reforma integral orientada a la sistematización normativa de los delitos vinculados a la trata de personas y a las distintas formas de explotación (Almanza Macedo, s. f.).

La Ley N.° 31146 dispuso la reubicación del delito de trata de personas en el artículo 129-A del Código Penal y creó un nuevo Título I-A denominado Delitos contra la dignidad humana, sin modificar sustancialmente la literalidad de los tipos penales existentes. De acuerdo con el Congreso de la República (CR, 2021), esta reforma tuvo como finalidad reorganizar los delitos en función del bien jurídico protegido, diferenciando claramente entre el delito de trata de personas y los delitos de explotación, concebidos como manifestaciones de un mismo fenómeno de instrumentalización de la persona.

La Guía práctica de la Ley N.° 31146 refuerza esta interpretación al señalar que la reforma no implicó una modificación sustantiva del contenido típico del delito de trata de personas, sino una reorganización normativa orientada a dotar de coherencia interna al sistema penal y a visibilizar la gravedad de estas conductas (Poder Judicial & CHS Alternativo, 2021). Desde esta perspectiva, la trata de personas se concibe como una vulneración directa de la dignidad humana,

entendida como un derecho indisponible que no puede ser renunciado, incluso con el consentimiento del propio titular.

Asimismo, la sistematización normativa introducida por la Ley N.° 31146 permitió distinguir con mayor claridad entre el delito de trata de personas y otras figuras penales tradicionalmente asociadas a la prostitución, como el proxenetismo o el favorecimiento a la prostitución. Al ubicar la trata dentro de un título específico vinculado a la dignidad humana, el legislador reafirmó una opción de política criminal orientada a superar enfoques centrados exclusivamente en la libertad personal y a reconocer el carácter pluriofensivo del delito (Poder Judicial & CHS Alternativo, 2021).

En este sentido, la recepción del modelo internacional y su posterior sistematización normativa evidencian un proceso de evolución del derecho penal peruano hacia una comprensión más integral del fenómeno de la trata de personas. Si bien las reformas no han estado exentas de limitaciones en su aplicación práctica, la actual configuración normativa del delito permite contar con un marco jurídico más coherente y alineado con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, lo que constituye un punto de partida indispensable para el análisis dogmático del tipo penal y para la evaluación de su eficacia en la persecución de las conductas de explotación, desarrollada en los apartados siguientes.

1.3. Bien jurídico protegido: la dignidad humana como eje interpretativo del delito de trata de personas

La configuración del bien jurídico protegido en el delito de trata de personas ha experimentado una evolución significativa en el ordenamiento jurídico peruano. Durante un largo periodo, esta figura fue comprendida principalmente como un atentado contra la libertad personal, entendida como la capacidad de autodeterminación del individuo. Sin embargo, con la promulgación de la Ley N.º 31146 en el año 2021, el legislador explicitó un cambio sustancial en la comprensión del delito, al reubicar la trata de personas en los artículos 129-A y 129-B del Código Penal, bajo el Título I-A denominado Delitos contra la Dignidad Humana, reconociendo que la conducta trasciende la mera afectación de la libertad y se configura, fundamentalmente, como una forma de cosificación e instrumentalización del ser humano (Almanza Macedo, s. f.).

Desde la doctrina penal contemporánea, la dignidad humana ha sido conceptualizada como un bien jurídico autónomo, indisponible y no renunciable, cuya lesión se produce cuando la persona es tratada como un medio para la obtención de fines ajenos. En este sentido, Almanza Macedo (s. f.) sostiene que la trata de personas vulnera un mandato básico de no instrumentalización, conforme al cual la persona debe ser considerada siempre como un fin en sí misma. Esta concepción, inspirada en el imperativo categórico kantiano, permite comprender que la gravedad del delito radica en la reducción de la víctima a una condición de objeto, negando su carácter de sujeto libre y digno.

Esta lectura ha sido respaldada de manera consistente por la jurisprudencia suprema. El Acuerdo Plenario N.º 06-2019/CJ-116 reconoce que la trata de personas es un delito complejo y de carácter progresivo, en tanto sanciona un proceso progresivo de dominación orientado a la explotación. Asimismo, dicho precedente establece que el consentimiento de la víctima carece de relevancia jurídica cuando se verifica la utilización de medios comisivos como el engaño, el abuso de poder o el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, precisando que el bien jurídico protegido trasciende la libertad personal y alcanza la dignidad de la persona, entendida como un conjunto de atributos inherentes a su condición humana (Corte Suprema de Justicia de la República, 2019; Almanza Macedo, s. f.).

En concordancia con ello, la Guía práctica sobre la Ley N.º 31146 destaca que la dignidad humana, como bien jurídico protegido en los delitos de trata y explotación, posee un carácter indisponible, lo que implica que no puede ser válidamente renunciada, incluso con el consentimiento de la víctima. En estos supuestos, el consentimiento se encuentra viciado por la existencia de relaciones asimétricas de poder y situaciones de vulnerabilidad que afectan la autodeterminación y el proyecto de vida de la persona, reforzando la lectura del artículo 129-A como un tipo penal orientado a sancionar procesos de dominación y explotación, más allá de una afectación meramente formal de la libertad personal (Poder Judicial & CHS Alternativo, 2021).

Desde el ámbito doctrinal comparado, Lagraveri (2023) coincide en que la trata de personas no puede ser interpretada como un delito meramente atentatorio contra la libertad individual, sino como una forma de cosificación que afecta directamente la autonomía, la autodeterminación y el proyecto de vida de la víctima.

Esta concepción del bien jurídico tiene consecuencias interpretativas relevantes, pues permite comprender la irrelevancia del consentimiento cuando concurren medios comisivos o situaciones de vulnerabilidad, en tanto la aparente voluntad de la víctima se encuentra condicionada por relaciones estructurales de dominio.

Asimismo, Quispe Meza y Rodríguez Vásquez (2024) reafirman que el delito de trata de personas protege como bien jurídico la dignidad humana, entendida no solo como libertad ambulatoria, sino como la prohibición de cosificar e instrumentalizar a la persona. En este sentido, se resalta que se trata de un delito de naturaleza compleja cuya configuración no exige la privación total de la libertad ni la consumación de la explotación, bastando que la conducta del agente esté orientada dolosamente hacia una finalidad explotadora, conforme a la estructura típica prevista en el artículo 129-A del Código Penal.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo del Perú ha sostenido que la dignidad humana, como bien jurídico tutelado por el delito de trata de personas, debe ser comprendida de manera amplia, no solo como interdicción de la cosificación, sino también en conexión con la integridad física y moral, la libertad individual, la igualdad y el acceso efectivo a derechos. Esta aproximación resulta especialmente relevante en los casos de mujeres adultas con fines de explotación sexual, en los que persisten inequidades estructurales de género que incrementan la vulnerabilidad y justifican una protección penal reforzada (DP, 2017).

La relevancia práctica de esta concepción dogmática se refleja en las cifras oficiales disponibles. Entre los años 2021 y 2022 se registraron más de 1,800 denuncias y cerca de 1,900 víctimas de trata de personas en el Perú, siendo las mujeres el grupo mayoritariamente afectado y la explotación sexual la modalidad predominante del delito (INEI, 2022; DP, 2024). Estos datos confirman la necesidad de un análisis dogmático específico que permita diferenciar adecuadamente las situaciones de explotación forzada de aquellas que corresponden al ejercicio autónomo del trabajo sexual voluntario, evitando interpretaciones penales que puedan resultar desproporcionadas o contrarias a los derechos humanos.

Así, a modo de conclusión, la dignidad humana se consolida como el eje interpretativo del delito de trata de personas en el ordenamiento penal peruano, permitiendo comprender que la intervención penal se justifica frente a procesos de

dominación que instrumentalizan a la persona con fines de explotación. Esta concepción supera visiones restrictivas centradas exclusivamente en la libertad personal, dota de coherencia a la interpretación del artículo 129-A del Código Penal y refuerza una respuesta estatal acorde con la naturaleza pluriofensiva del delito y con los estándares de protección de los derechos humanos.

2. Estructura típica del delito de trata de personas conforme al artículo 129-A del Código Penal

Establecido el marco jurídico-penal del delito de trata de personas y su fundamento en la protección de la dignidad humana, corresponde analizar de manera específica la estructura del artículo 129-A del Código Penal, examinando cada uno de los elementos que configuran el tipo penal. Este análisis resulta indispensable para comprender las dificultades interpretativas y probatorias que enfrenta el sistema penal, particularmente en lo referido a la distinción entre el ejercicio voluntario del trabajo sexual y las situaciones de explotación forzada que configuran el delito de trata.

El artículo 129-A del Código Penal establece lo siguiente:

> ***Artículo 129-A.- Trata de personas***
>
> *1. El que mediante violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de la libertad, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficio, capta, transporta, traslada, acoge, recibe o retiene a otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país con fines de explotación, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.*
>
> *2. Para efectos del inciso 1, los fines de explotación de la trata de personas comprende, entre otros, la venta de niños, niñas o adolescentes, la prostitución y cualquier forma de explotación sexual, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, cualquier forma de explotación laboral, la mendicidad, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre, la extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación.*
>
> *3. La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considera trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios previstos en el inciso 1.*

> *4. El consentimiento dado por la víctima mayor de edad a cualquier forma de explotación carece de efectos jurídicos cuando el agente haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en el inciso 1.*
>
> *5. El agente que promueve, favorece, financia o facilita la comisión del delito de trata de personas, es reprimido con la misma pena prevista para el autor.* (Congreso de la República del Perú, 2021, art. 129-A)

Como se advierte del texto normativo, el tipo penal se estructura en torno a tres elementos centrales que deben concurrir de manera conjunta para configurar el delito de trata de personas: i. las conductas típicas de captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de personas; ii. los medios comisivos, que incluyen la violencia, la amenaza u otras formas de coacción, la privación de libertad, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, así como la concesión o recepción de pagos o beneficios; y iii. la finalidad de explotación de órganos u otras formas análogas de explotación, conforme al catálogo abierto previsto en el inciso 2 del artículo 129-A.

Esta configuración tripartita responde a la estructura establecida por el Protocolo de Palermo y evidencia que el delito de trata de personas constituye un delito de resultado cortado o de emprendimiento en el que la consumación se produce con la realización de la conducta típica mediante alguno de los medios comisivos y con la finalidad específica de explotación, sin que sea necesario que la explotación efectivamente se produzca (Rodríguez Vásquez & Montoya Vivanco, 2022).

Asimismo, el tipo penal incorpora reglas especiales en los incisos 3 y 4, que refuerzan la protección de niños, niñas y adolescentes -al prescindir de los medios comisivos en estos casos- y establecen la irrelevancia del consentimiento de la víctima mayor de edad cuando se ha recurrido a alguno de los medios viciadores (CR, 2021).

A continuación, se examinan de manera detallada cada uno de los elementos estructurales del tipo penal.

2.1. Conductas típicas: captación, transporte y traslado

La **captación** constituye la primera conducta típica del delito de trata de personas y representa el momento inicial en el que el agente incorpora a la víctima a su esfera de dominio o control. La jurisprudencia peruana ha definido esta conducta como el mecanismo mediante el cual se atrae o se gana la voluntad de la

persona, colocándola en una situación de disponibilidad frente al tratante, sin que sea necesario un desplazamiento físico inmediato (Cárdenas Díaz, 2025; Quispe Meza & Rodríguez Vásquez, 2024). En este sentido, la captación se configura como un proceso previo e instrumental orientado a facilitar la posterior explotación de la víctima.

La Corte Suprema de Justicia de la República (2021), en la Casación N.° 1459-2019-Cusco, precisó que la captación puede realizarse a través de múltiples modalidades, tales como ofertas de trabajo, estudio, residencia, matrimonio o mediante la intervención de personas cercanas al entorno de la víctima, incluyendo amistades o familiares. Estas formas de captación han adquirido especial complejidad en el contexto actual, donde el uso de tecnologías de la información y redes sociales ha ampliado los mecanismos de atracción, seducción y manipulación, generando riesgos particulares para niñas, niños y adolescentes (Cárdenas Díaz, 2025).

Desde una perspectiva empírica, la Defensoría del Pueblo (2017) ha documentado que uno de los mecanismos de captación más frecuentes en el Perú continúa siendo la falsa oferta de empleo, especialmente dirigida a mujeres con necesidades económicas urgentes o responsabilidades familiares, lo que evidencia la estrecha relación entre esta conducta típica y contextos de vulnerabilidad estructural. Estas dinámicas permiten comprender que la captación no responde a un acto aislado, sino a un proceso de construcción de confianza y dependencia que antecede a la explotación.

Junto a la captación, el tipo penal contempla las conductas de transporte y traslado, cuya delimitación conceptual ha sido precisada por la jurisprudencia suprema. En la Casación N.° 1459-2019-Cusco, la Corte Suprema de Justicia de la República (2021) estableció que transportar implica llevar físicamente a la víctima de un lugar a otro, dentro o fuera del territorio nacional, utilizando un medio específico de locomoción. Por su parte, trasladar supone el traspaso del control o dominio que se ejerce sobre la víctima de una persona a otra, sin que necesariamente exista desplazamiento físico, lo que permite incluir supuestos en los que la explotación se organiza mediante la cesión de la víctima entre distintos agentes (Cárdenas Díaz, 2025).

Esta diferenciación fue complementada por el Acuerdo Plenario N.° 04-2023/CIJ-112 (Corte Suprema de Justicia de la República, 2023) que precisó que el traslado puede implicar el desplazamiento interno de la víctima dentro del territorio nacional, aun sin el uso de un medio de transporte específico, cuando dicho desplazamiento tiene como finalidad desarraigarla de su entorno social o familiar para incrementar su situación de vulnerabilidad. En cambio, el transporte exige necesariamente la utilización de un medio de traslado y puede ser ejecutado tanto por el propio tratante como por terceros que conocen la finalidad ilícita de la conducta (Cárdenas Díaz, 2025).

Asimismo, de conformidad con la Casación N.° 1459-2019-Cusco, la Corte Suprema de Justicia de la República (2021) precisó que las conductas típicas del delito de trata de personas, puede configurarse incluso en grado de tentativa, cuando el *iter criminis* se ha iniciado, pero no llega a consumarse por causas ajenas al agente. De manera específica, esta casación sostuvo que, aun cuando la trata de personas sea un delito de peligro concreto, ello no excluye la posibilidad de tentativa, pues basta que el agente haya desplegado actos idóneos e inequívocamente dirigidos a la finalidad de explotación para generar un riesgo jurídicamente relevante para la dignidad de la persona.

En tal sentido, la captación mediante ofrecimientos engañosos, propuestas de contenido sexual o actos de control inicial sobre la víctima constituye un inicio de ejecución suficiente para afirmar la tentativa, cuando la consumación del delito se ve frustrada por la negativa de la víctima, la denuncia o la intervención oportuna de las autoridades. Este criterio jurisprudencial resulta relevante para la correcta subsunción penal, en tanto permite sancionar adecuadamente fases tempranas del proceso de trata y evita interpretaciones restrictivas que condicionen la punibilidad a la efectiva explotación de la víctima.

Así, la jurisprudencia y la doctrina coinciden en que las conductas de captación, transporte y traslado constituyen etapas independientes dentro del *iter* delictivo, pudiendo configurar el delito de trata de personas de manera autónoma, sin que sea necesaria la consumación de la explotación. Una interpretación restrictiva que exija la concurrencia de todas las conductas típicas para afirmar la configuración del delito generaría espacios de impunidad incompatibles con la finalidad protectora del tipo penal (Quispe Meza, 2024).

En determinados contextos específicos, como el de la minería informal, la captación y el traslado presentan características particulares. En estos casos, la captación de menores suele producirse mediante promesas de ingresos económicos para la subsistencia familiar o a través de prácticas socialmente normalizadas de incorporación temprana al trabajo. Aunque estas dinámicas tienden a invisibilizarse, encajan plenamente en el elemento conductual del delito de trata, en tanto suponen el reclutamiento y desplazamiento de menores hacia entornos de alto riesgo con fines de explotación laboral (Flores Contreras, 2025).

En suma, las conductas de captación, transporte y traslado deben ser entendidas como mecanismos instrumentales orientados a incorporar y mantener a la víctima dentro de una relación de dominio que facilita su explotación. Su correcta delimitación dogmática resulta esencial para evitar interpretaciones restrictivas del tipo penal y para garantizar una aplicación eficaz del artículo 129-A del Código Penal, conforme a su carácter progresivo y a la finalidad de protección de la dignidad humana que lo informa.

2.2. Medios comisivos: el engaño, la coacción y el abuso de una situación de vulnerabilidad

El artículo 129-A del Código Penal establece que el delito de trata de personas requiere, tratándose de víctimas adultas, la concurrencia de determinados medios comisivos, entre los que se incluyen la violencia, la amenaza u otras formas de coacción, la privación de la libertad, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, así como la concesión o recepción de pagos o beneficios. Estos medios cumplen una función central en la estructura del tipo penal, en tanto permiten identificar el vicio del consentimiento y la existencia de una relación de dominio ejercida por el tratante sobre la víctima (Cárdenas Díaz, 2025).

La jurisprudencia peruana ha desarrollado de manera significativa el contenido del abuso de una situación de vulnerabilidad como medio comisivo. El Acuerdo Plenario N.° 04-2023/CIJ-112 (Corte Suprema de Justicia de la República, 2023) precisó que la evaluación de este elemento exige un análisis integral que considere tanto factores intrínsecos de la víctima -como edad, género o situación familiar- como factores extrínsecos vinculados a su contexto socioeconómico,

cultural o migratorio. Estas variables, apreciadas de manera conjunta, pueden comprometer de forma relevante la capacidad de autodeterminación de la persona y facilitar su sometimiento a una situación de explotación, sin necesidad de recurrir a violencia física directa (Cárdenas Díaz, 2025).

En la misma línea, Quispe Meza y Rodríguez Vásquez (2024) han enfatizado que el abuso de vulnerabilidad no debe entenderse como una condición abstracta de la víctima, sino como una relación asimétrica de poder efectivamente aprovechada por el agente. En consecuencia, no basta con acreditar la existencia de pobreza, migración o dependencia, sino que resulta necesario demostrar de qué manera estas circunstancias fueron instrumentalizadas por el tratante para anular o reducir significativamente la capacidad de decisión de la víctima.

Asimismo, diversos pronunciamientos han advertido que una interpretación restrictiva de los medios comisivos -limitada a la violencia física o a la privación total de la libertad- resulta incompatible con la estructura del delito y con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. El engaño, la amenaza indirecta y el aprovechamiento de relaciones de dependencia pueden generar formas de coacción igualmente eficaces para someter a la víctima, por lo que deben ser valorados adecuadamente en la subsunción penal (Fabián Terreros, 2024; Lagraveri, 2023).

Desde la doctrina, Lagraveri (2023) sostiene que el abuso de una situación de vulnerabilidad constituye uno de los elementos más complejos del delito de trata de personas, debido a su carácter relacional y contextual. La vulnerabilidad no se identifica con situaciones personales aisladas, como la pobreza o la migración, sino con la explotación consciente de una situación de desventaja que reduce de manera significativa la capacidad de autodeterminación de la víctima. Esta concepción permite comprender por qué el consentimiento carece de relevancia jurídica cuando concurren medios comisivos, al encontrarse condicionado por relaciones estructurales de poder.

La evidencia empírica respalda esta interpretación. El análisis de expedientes judiciales realizado por la Defensoría del Pueblo (2017) en diversas regiones del país documenta que el mecanismo de captación más utilizado por los tratantes continúa siendo la falsa oferta de trabajo, especialmente dirigida a mujeres con

responsabilidades familiares y necesidades económicas urgentes. En estos casos, los medios comisivos se manifiestan a través de engaños sistemáticos, control económico, amenazas y retención de documentos de identidad, configurando escenarios de dominación que no siempre son adecuadamente valorados por los operadores de justicia.

Estudios más recientes confirman que el abuso de vulnerabilidad opera como medio comisivo central en contextos específicos, como el de la minería informal en la región Arequipa. En estos escenarios, como señala Flores Contreras (2025), los tratantes aprovechan condiciones estructurales de pobreza extrema, abandono familiar y falta de acceso a educación para captar y someter a menores de edad a situaciones de explotación laboral y sexual, sin necesidad de recurrir inicialmente a violencia física. La debilidad de los mecanismos de fiscalización estatal y la normalización social de estas prácticas refuerzan la eficacia de estos medios comisivos y dificultan su detección temprana.

Asimismo, el análisis jurisprudencial de sentencias recientes en materia de trata y explotación sexual evidencia que los medios comisivos no operan de manera aislada, sino de forma progresiva y combinada. En numerosos casos, el engaño inicial da paso a la coacción mediante amenazas, violencia psicológica o chantaje, consolidando una situación de dependencia que anula la voluntad de la víctima y facilita su explotación. Este patrón ha sido identificado de manera reiterada en casos que involucran a personas en situación de vulnerabilidad económica, migratoria o familiar (Ministerio Público, 2025).

En síntesis, los medios comisivos cumplen una función estructural en el delito de trata de personas, en tanto permiten identificar la existencia de un proceso de dominación que vicia el consentimiento y posibilita la explotación de la víctima. Una interpretación adecuada del artículo 129-A exige valorar estos medios de manera contextual e integral, evitando enfoques restrictivos centrados exclusivamente en la violencia física y reconociendo las formas sutiles, pero igualmente eficaces de coacción y control que caracterizan a la trata de personas, particularmente en contextos de explotación sexual.

2.3. Finalidad de explotación: enfoque en la explotación sexual

El delito de trata de personas se caracteriza por la presencia de un elemento teleológico que orienta las conductas típicas hacia una finalidad de explotación. Conforme al inciso 1 del artículo 129-A del Código Penal, los fines de explotación comprenden, entre otros, la prostitución y cualquier forma de explotación sexual, la venta de niños, niñas o adolescentes, la esclavitud o prácticas análogas, la explotación laboral, la mendicidad, los trabajos forzados, la servidumbre y la extracción o tráfico de órganos. En este sentido, la trata de personas no constituye un delito común susceptible de cometerse en cualquier contexto, sino que presupone una relación asimétrica de dominio entre el agente y una víctima en situación de vulnerabilidad, que es aprovechada con miras a su explotación (Almanza Macedo, s. f.).

Desde una perspectiva dogmática, la finalidad de explotación configura el núcleo del injusto del delito de trata de personas. Almanza Macedo (s. f.) señala que se trata de un delito de ejecución progresiva, estructurado en diversas fases —captación, desplazamiento, recepción y colocación de la víctima— que se encuentran funcionalmente conectadas por un objetivo ulterior: facilitar o proveer la explotación de seres humanos. En consecuencia, la relevancia penal de las conductas típicas no radica únicamente en su realización material, sino en su orientación hacia una finalidad explotadora que les otorga unidad y sentido.

La jurisprudencia ha precisado que el delito de trata de personas es un delito de tendencia interna trascendente, por lo que su consumación no exige la efectiva realización de la explotación, sino la acreditación de que las conductas desplegadas estuvieron dirigidas a dicho fin. En el caso de la explotación sexual, esta finalidad se configura cuando el agente busca obtener un beneficio económico o de otra índole mediante la instrumentalización sexual de la víctima, aun cuando los actos sexuales no lleguen a materializarse (Quispe Meza & Rodríguez Vásquez, 2024; Lagraveri, 2023).

La doctrina coincide en que la explotación sexual se distingue de otras formas de explotación por la instrumentalización específica de la sexualidad de la persona como medio de obtención de provecho. Lagraveri (2023) advierte que no resulta necesario acreditar la realización de actos sexuales concretos, sino demostrar que

el comportamiento del agente estuvo orientado a someter a la víctima a una dinámica de explotación sexual bajo condiciones de control, dominación y restricción de su autodeterminación. Esta interpretación permite evitar exigencias probatorias desproporcionadas que desnaturalizarían la finalidad protectora del tipo penal.

Una correcta comprensión del elemento teleológico resulta especialmente relevante para diferenciar la trata de personas de otras figuras penales afines. Fabián Terreros (2024) advierte que la confusión entre trata de personas, explotación sexual y favorecimiento a la prostitución ha dado lugar a decisiones judiciales erróneas, en particular cuando se reclasifican hechos de trata como favorecimiento a la prostitución o se exige indebidamente la consumación de la explotación. En el caso de víctimas menores de edad, esta confusión resulta aún más grave, pues el ordenamiento jurídico excluye cualquier posibilidad de consentimiento válido, debiendo descartarse el favorecimiento a la prostitución y evaluarse la concurrencia de los delitos de trata y explotación sexual conforme a los principios de especialidad y subsidiariedad.

En consecuencia, la finalidad de explotación sexual constituye el elemento teleológico que dota de unidad y sentido al delito de trata de personas, permitiendo comprender su carácter de delito de tendencia interna trascendente. La acreditación de esta finalidad resulta determinante para la correcta subsunción penal, en tanto permite diferenciar la trata de figuras afines y evita interpretaciones restrictivas que exigirían la consumación efectiva de la explotación. Una lectura adecuada del artículo 129-A exige, por tanto, centrar el análisis en la orientación explotadora de la conducta y en la instrumentalización de la persona como núcleo del injusto penal.

3. Delimitación jurídico-penal entre el trabajo sexual voluntario y la trata de personas con fines de explotación sexual

El análisis de la estructura típica del delito de trata de personas con fines de explotación sexual exige, como paso siguiente, abordar su delimitación jurídico-penal frente al ejercicio voluntario del trabajo sexual. Esta distinción resulta particularmente relevante en el contexto peruano, caracterizado por la ausencia de una regulación administrativa integral del trabajo sexual y por la coexistencia de prácticas formales e informales que dificultan la identificación de situaciones de explotación. En este sentido,

el presente numeral examina, en primer lugar, la situación normativa del trabajo sexual en el Perú; posteriormente, analiza el rol del consentimiento en el ámbito sexual, atendiendo a los supuestos de coerción y abuso de vulnerabilidad; y, finalmente, propone criterios jurídicos que permiten diferenciar el trabajo sexual voluntario de las situaciones de explotación sexual y trata de personas, con el fin de evitar interpretaciones penales desproporcionadas o contrarias a los derechos humanos.

3.1. Situación normativa del trabajo sexual en el Perú y ausencia de regulación administrativa

En el ordenamiento jurídico peruano, el ejercicio de la prostitución por parte de personas adultas de manera voluntaria no se encuentra tipificado como delito. Esta situación se sustenta en el principio de legalidad y libertad personal consagrado en el artículo 2.24.a de la Constitución Política del Perú, conforme al cual nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. En consecuencia, el trabajo sexual ejercido de forma autónoma se configura como una actividad lícita desde el punto de vista penal, siempre que no concurran elementos de coerción, engaño o abuso de vulnerabilidad que desnaturalicen la voluntad de la persona (Müller Solón, s. f.).

No obstante, el Código Penal peruano sí sanciona determinadas conductas conexas al ejercicio de la prostitución, tales como el proxenetismo, el rufianismo y el favorecimiento a la prostitución, previstos en los artículos 179, 180 y 181. Estas figuras penales tienen como finalidad proteger a las personas frente a situaciones de explotación o aprovechamiento indebido de la actividad sexual ajena. Sin embargo, su coexistencia con la licitud del trabajo sexual voluntario genera tensiones interpretativas, particularmente cuando se considera a la persona que ejerce la prostitución como víctima de estos delitos aun cuando actúe de manera libre y consentida (Müller Solón, s. f.).

Desde esta perspectiva, la configuración normativa vigente ha dado lugar a una paradoja en el sistema penal peruano. Por un lado, el ordenamiento no criminaliza el ejercicio autónomo del trabajo sexual; por otro lado, tipifica como delito cualquier forma de intervención de terceros que obtengan beneficio económico de dicha actividad, incluso cuando no se acredite la existencia de coerción, violencia o abuso. Esta situación ha generado una confusión conceptual

entre el trabajo sexual voluntario y las situaciones de explotación sexual forzada, lo que dificulta una correcta delimitación jurídico-penal y puede conducir a respuestas punitivas desproporcionadas o erróneas (Müller Solón, s. f.).

Ahora bien, esta ambigüedad normativa se explica, en parte, por la ausencia de una regulación administrativa integral del trabajo sexual en el Perú. Dicha situación se remonta a la derogación de la Ley N.° 4891, conocida como Ley de Vagancia, mediante la Ley N.° 24506 en 1986, con la cual se eliminó el régimen reglamentarista que sometía a las personas que ejercían la prostitución a controles policiales y sanitarios obligatorios. No obstante, la derogación de este régimen no fue acompañada por la adopción de un marco normativo alternativo que reconociera o regulara el trabajo sexual desde una perspectiva de derechos, lo que dio lugar a un escenario de indefinición jurídica que persiste hasta la actualidad (Müller Solón, s. f.).

En ese contexto, la intervención estatal se ha producido de manera fragmentaria y, en ocasiones, contradictoria a través de ordenanzas municipales. Un ejemplo representativo lo constituye la exigencia de carnés de salud impuesta por algunas municipalidades, como la Municipalidad Metropolitana de Lima, práctica que fue declarada una barrera burocrática ilegal por el INDECOPI al contravenir la Ley General de Salud, en tanto el trabajo sexual no constituye una actividad prohibida por el ordenamiento jurídico (Müller Solón, s. f.). Pese a ello, afirma Müller Solón (s. f.), persisten interpretaciones judiciales ambiguas que reproducen enfoques estigmatizantes, como la referencia del Tribunal Constitucional a la denominada prostitución clandestina, noción que resulta problemática al sugerir la ilicitud de una actividad que no ha sido tipificada como delito.

A ello se suma que la inexistencia de un marco administrativo claro impide el establecimiento de criterios normativos objetivos que permitan distinguir, en la práctica, entre el ejercicio voluntario del trabajo sexual y las situaciones de explotación sexual o trata de personas. Esta carencia obliga a los operadores de justicia a realizar valoraciones caso por caso, lo que ha generado respuestas dispares y, en algunos supuestos, una aplicación expansiva del Derecho Penal que no siempre diferencia adecuadamente entre voluntariedad y coerción (Ministerio Público, 2025; Miranda Paria, 2023).

Finalmente, la ausencia de regulación administrativa no solo limita la protección de derechos de quienes ejercen el trabajo sexual de manera voluntaria, sino que también debilita la eficacia de la persecución penal de la trata de personas con fines de explotación sexual. Al no existir mecanismos extrapenales de supervisión, control o identificación temprana de situaciones de abuso, el Estado se ve obligado a intervenir casi exclusivamente a través del Derecho Penal, dificultando la obtención de prueba sobre los medios comisivos y la finalidad de explotación exigidos por el tipo penal. Esta ambigüedad normativa constituye, así, un punto de partida clave para el análisis del consentimiento en el ámbito sexual y para la formulación de criterios que permitan diferenciar el trabajo sexual voluntario de las situaciones de explotación sexual y trata de personas, que se desarrollan en los apartados siguientes.

3.2. El consentimiento en el ámbito sexual: coerción, voluntariedad y abuso de vulnerabilidad

En primer lugar, el consentimiento de la víctima constituye uno de los aspectos más complejos en la delimitación jurídico-penal entre el trabajo sexual voluntario y la trata de personas con fines de explotación sexual. La jurisprudencia peruana ha establecido de manera reiterada que, en los contextos de trata, el consentimiento carece de relevancia jurídica cuando ha sido obtenido mediante alguno de los medios comisivos previstos en la ley. En particular, el Acuerdo Plenario N.° 04-2023/CIJ-112 precisó que el consentimiento de la víctima resulta inválido desde el punto de vista jurídico cuando se encuentra condicionado por engaño, coacción o aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, aun cuando exista un aparente acuerdo inicial con el tratante (Corte Suprema de Justicia de la República, 2023; Cárdenas Díaz, 2025).

En segundo término, este criterio parte del reconocimiento de que la trata de personas presupone una relación asimétrica de dominio entre el agente y la víctima. La Defensoría del Pueblo (2017) ha señalado que dicha relación se manifiesta desde la etapa de captación, en la que se emplean diversos mecanismos destinados a comprometer la voluntad válida de la persona, configurándose una dominación inicial que se intensifica en la etapa de explotación. En este sentido, una persona adulta no puede consentir válidamente una situación futura de explotación cuando

su decisión se encuentra condicionada por la falta de alternativas reales, la necesidad extrema o el abuso de una posición de poder por parte del tratante.

Asimismo, el ordenamiento jurídico penal peruano refuerza esta interpretación al establecer expresamente la irrelevancia del consentimiento en determinados supuestos. La Ley N.° 30251 incorporó en el artículo 153 del Código Penal -antecedente directo del actual artículo 129-A- una cláusula según la cual el consentimiento otorgado por la víctima mayor de edad carece de efectos jurídicos cuando el agente haya recurrido a violencia, amenaza, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad. Esta previsión normativa se fundamenta en el carácter indisponible del bien jurídico protegido -la dignidad humana-, cuya afectación no puede ser neutralizada por una manifestación de voluntad viciada (DP, 2017).

Por otro lado, el análisis de la jurisprudencia reciente pone de relieve que uno de los principales problemas en la práctica judicial radica en la confusión entre la aceptación externa de una situación y la existencia de un consentimiento jurídicamente válido. El Ministerio Público y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Ministerio Público & UNODC, 2025) documentaron diversos casos en los que las víctimas adultas manifestaron haber aceptado realizar actividades de contenido sexual tras conocer un cambio en las condiciones inicialmente ofrecidas, lo que llevó a algunos operadores de justicia a descartar la trata o a recalificar los hechos como delitos menos graves. No obstante, esta aceptación se encontraba precedida de engaños sustanciales sobre la naturaleza de la actividad o condicionada por amenazas y presiones económicas, configurándose un vicio del consentimiento que debía haber sido valorado de manera central en la subsunción penal.

De igual manera, la confusión en torno al consentimiento ha generado errores en la delimitación entre los delitos de trata de personas, explotación sexual y figuras vinculadas a la prostitución. El Ministerio Público y UNODC (2025) advierten que, en algunos casos, los operadores jurídicos han restringido indebidamente el concepto de explotación sexual a la prostitución coactiva ejercida para terceros, excluyendo supuestos de esclavitud sexual o de aprovechamiento sexual directo por parte del tratante. Esta interpretación limitada ha permitido que conductas gravemente lesivas queden impunes o sean sancionadas de manera insuficiente, al

no reconocerse la existencia de coerción mediante amenazas, chantajes o abuso de vulnerabilidad.

Ahora bien, en el ámbito del trabajo sexual, el problema del consentimiento adquiere particular complejidad cuando se analizan contextos de precariedad socioeconómica. Lazo Rivera y Mandujano Mogollón (2020) señalan que la diferencia central entre prostitución voluntaria y explotación sexual coactiva radica en la presencia o ausencia de medios coercitivos que vicien la voluntad. Sin embargo, advierten que las condiciones estructurales de desigualdad, pobreza y exclusión pueden limitar severamente los márgenes de autodeterminación de las personas, lo que exige un análisis cuidadoso para evitar tanto la presunción automática de voluntariedad como la equiparación indiscriminada de toda prostitución con situaciones de trata o explotación.

En esa línea, el consentimiento no puede ser evaluado de manera abstracta ni exclusivamente formal, sino que requiere un examen contextual que considere las circunstancias concretas en las que se produce la decisión de la persona. La jurisprudencia peruana ha ido avanzando hacia este enfoque al reconocer que la existencia de vulnerabilidad económica, migratoria o social, cuando es efectivamente aprovechada por un tercero para someter a la víctima a una situación de explotación, constituye un elemento determinante para descartar la validez del consentimiento, incluso tratándose de personas adultas (Ministerio Público & UNODC, 2025).

Finalmente, del análisis conjunto de la normativa, la jurisprudencia y la doctrina examinadas se desprende que el consentimiento en el ámbito sexual no puede ser concebido como un elemento aislado ni meramente declarativo en la delimitación del delito de trata de personas. Su relevancia jurídica depende de la ausencia de medios comisivos y de la existencia de márgenes reales de autodeterminación. Cuando concurren engaño, coacción o abuso de una situación de vulnerabilidad, el consentimiento se encuentra viciado y carece de efectos jurídicos, lo que resulta determinante para diferenciar el trabajo sexual voluntario de las situaciones de explotación sexual y trata de personas, presupuesto necesario para la formulación de los criterios jurídicos desarrollados en el apartado siguiente.

3.3. Criterios para diferenciar el trabajo sexual voluntario de las situaciones de explotación sexual y trata de personas

La delimitación jurídico-penal entre el trabajo sexual voluntario y las situaciones de explotación sexual y trata de personas exige superar aproximaciones meramente formales centradas en la existencia de un consentimiento declarado. Como se ha desarrollado en los apartados anteriores, la sola manifestación de voluntad no resulta suficiente para excluir la relevancia penal de una conducta cuando concurren medios comisivos que vician la autodeterminación. Por ello, la diferenciación debe realizarse a partir de criterios materiales que permitan identificar si la actividad sexual se desarrolla en un marco de autonomía real o, por el contrario, bajo una relación de dominación orientada a la explotación (DP, 2017; Ministerio Público & UNODC, 2025).

Al respecto, un criterio central de diferenciación lo constituye la existencia o ausencia de medios comisivos. De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina analizadas, cuando la actividad sexual es precedida o acompañada por engaño, amenaza, coacción, abuso de poder o aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, el consentimiento carece de efectos jurídicos y la conducta se desplaza hacia el ámbito de la trata de personas o de la explotación sexual. Por el contrario, en ausencia de estos medios, puede afirmarse -con cautela- la existencia de un ejercicio voluntario del trabajo sexual por parte de personas adultas (Cárdenas Díaz, 2025; Lazo Rivera & Mandujano Mogollón, 2020).

Adicionalmente, resulta relevante evaluar el grado de control ejercido por terceros sobre la persona que realiza la actividad sexual. La doctrina destaca que en las situaciones de explotación sexual y trata se verifica un control sistemático sobre aspectos esenciales de la vida de la víctima, tales como la libertad de movimiento, la posibilidad de rechazar clientes, la imposición de jornadas o cuotas, la retención de documentos de identidad o la vigilancia constante. En cambio, en el trabajo sexual voluntario la persona conserva márgenes efectivos de decisión sobre la prestación del servicio, el manejo de su tiempo y la aceptación o rechazo de determinadas condiciones (DP, 2017; Ministerio Público & UNODC, 2025).

Asimismo, el control sobre los ingresos y beneficios económicos constituye un indicador relevante. En los supuestos de explotación sexual, es frecuente que el

tratante o explotador se apropie total o mayoritariamente de las ganancias, imponga deudas arbitrarias o establezca mecanismos de dependencia económica que impiden a la víctima disponer libremente del fruto de su trabajo. Por el contrario, en el trabajo sexual voluntario, aun cuando pueda existir intermediación de terceros, la persona mantiene un control sustancial sobre sus ingresos y no se encuentra sometida a esquemas de deuda forzada o servidumbre económica (Fascioli Caorsi, 2022).

Por otro lado, debe considerarse el contexto de vulnerabilidad en el que se desarrolla la actividad. Si bien la precariedad económica o social no invalida automáticamente el consentimiento de una persona adulta, la jurisprudencia peruana ha señalado que cuando dicha vulnerabilidad es efectivamente aprovechada por un tercero para someter a la persona a una situación de explotación, el consentimiento se encuentra viciado. En este sentido, la diferenciación exige identificar si la situación de necesidad fue instrumentalizada de manera concreta para imponer condiciones abusivas o si, por el contrario, la persona conservó alternativas reales y capacidad de decisión (DP, 2017; Ministerio Público & UNODC, 2025).

La delimitación entre el trabajo sexual ejercido voluntariamente y las situaciones de explotación exige un análisis integral de las circunstancias del caso concreto, evitando aproximaciones basadas exclusivamente en la apariencia de la actividad o en la existencia de una relación económica. Como advierten Lazo Rivera y Mandujano Mogollón (2020), ni la presunción automática de voluntariedad ni la equiparación indiscriminada de toda prostitución con explotación resultan compatibles con un enfoque de derechos humanos. El análisis debe atender a la concurrencia de medios comisivos, a la intensidad del control ejercido, a las condiciones materiales en las que se desarrolla la actividad y a los márgenes reales de autodeterminación de la persona involucrada.

En esa línea, Rodríguez Vásquez y Montoya Vivanco (2024) sostienen que la interpretación del delito de trata de personas debe centrarse en la verificación de los elementos típicos previstos por la norma, especialmente en la concurrencia de medios de coacción, engaño o aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, así como en la finalidad de explotación. De este modo, la sola existencia de una

actividad vinculada al comercio sexual no permite afirmar la configuración del delito sin un análisis jurídico de dichos elementos.

En consecuencia, la diferenciación jurídico-penal entre el trabajo sexual voluntario y las situaciones de explotación sexual y trata de personas debe construirse a partir de criterios materiales orientados a identificar relaciones de dominación y cosificación de la persona. Cuando la actividad sexual se desarrolla bajo engaño, coacción o abuso de vulnerabilidad, con control efectivo por parte de terceros y sin autodeterminación real, nos encontramos ante supuestos de explotación penalmente relevantes. Por el contrario, cuando la persona adulta conserva control sobre su actividad, ingresos y decisiones esenciales, y no se verifica instrumentalización de su vulnerabilidad, resulta posible afirmar la existencia de trabajo sexual voluntario, sin perjuicio de las limitaciones derivadas de la ausencia de una regulación administrativa integral en el ordenamiento peruano.

En conjunto, el análisis desarrollado en este numeral pone de manifiesto que la delimitación jurídico-penal entre el trabajo sexual voluntario y la trata de personas con fines de explotación sexual constituye uno de los desafíos más complejos del sistema penal peruano. La ausencia de una regulación administrativa integral del trabajo sexual, sumada a la coexistencia de figuras penales que sancionan conductas conexas sin criterios claros de diferenciación, ha generado ambigüedades interpretativas que inciden directamente en la correcta identificación de situaciones de explotación. En este contexto, el consentimiento no puede ser abordado de manera abstracta ni meramente formal, sino que debe evaluarse a la luz de las condiciones concretas en las que se produce, atendiendo a la presencia de medios comisivos y a los márgenes reales de autodeterminación de la persona.

Asimismo, el desarrollo de criterios materiales de diferenciación -como la existencia de coerción o engaño, el grado de control ejercido por terceros, el manejo de los ingresos y la instrumentalización de contextos de vulnerabilidad- permite avanzar hacia una interpretación más precisa y garantista del delito de trata de personas. Estos criterios resultan indispensables para evitar tanto la criminalización indebida del trabajo sexual voluntario ejercido por personas adultas como la invisibilización de situaciones de

explotación sexual que requieren una respuesta penal efectiva. De este modo, este apartado sienta las bases dogmáticas necesarias para comprender que la protección de la dignidad humana exige una respuesta diferenciada, capaz de distinguir entre autonomía y dominación, y de orientar la actuación de los operadores de justicia conforme a los principios de legalidad, proporcionalidad y derechos humanos.

4. Deficiencias del sistema penal peruano en la persecución del delito de trata de personas

El análisis desarrollado en los numerales precedentes permite advertir que la sola configuración normativa del delito de trata de personas no garantiza una persecución penal eficaz ni una adecuada protección de las víctimas. En la práctica, el sistema penal peruano enfrenta importantes dificultades en la calificación jurídica de los hechos, en la interpretación de las categorías típicas y en la actividad probatoria, lo que se traduce en altos niveles de impunidad y en respuestas punitivas insuficientes frente a un delito de especial gravedad.

En este contexto, el presente numeral examina las principales deficiencias estructurales que afectan la actuación de los operadores de justicia en la persecución del delito de trata de personas y, a partir de dicho diagnóstico, justifica la necesidad de incorporar medidas extrapenales como parte de una política criminal integral orientada no solo a la sanción, sino también a la prevención y a la reducción de los factores de vulnerabilidad que facilitan la comisión de este delito.

4.1. Problemas de calificación jurídica, interpretación dogmática y prueba del delito

En principio, uno de los principales obstáculos en la persecución penal del delito de trata de personas en el Perú se relaciona con la **incorrecta calificación jurídica de los hechos** por parte de los operadores del sistema de justicia. El estudio realizado por la Defensoría del Pueblo (2017) evidencia una marcada dispersión en la tipificación inicial de los casos, tanto a nivel policial como fiscal, observándose que conductas que presentaban elementos propios de la trata fueron calificadas como proxenetismo, rufianismo o favorecimiento a la prostitución. Esta falta de uniformidad revela una deficiente comprensión de los elementos constitutivos del tipo penal de trata de personas y de su diferenciación respecto de delitos conexos.

Seguidamente, esta confusión típica tiene consecuencias directas en los niveles de impunidad. De los casos analizados por la Defensoría del Pueblo (2017), solo una minoría culminó con sentencias condenatorias por el delito de trata de personas, mientras que en la mayoría se optó por sancionar delitos de menor gravedad o se dictaron absoluciones. La aplicación de figuras penales alternativas, aun cuando los hechos inicialmente fueron investigados como trata, reduce significativamente la escala punitiva y debilita la función preventiva y simbólica del derecho penal frente a un delito que afecta gravemente la dignidad humana.

De igual manera, el análisis de jurisprudencia reciente confirma que estas deficiencias no constituyen un fenómeno aislado. El Ministerio Público y UNODC (2025), al examinar sentencias emitidas entre 2021 y 2023, identifican una confusión sistemática entre el delito de trata de personas y el delito de explotación sexual, particularmente en aquellos casos en los que la explotación se encontraba materializada. En un número significativo de procesos, el Ministerio Público acusó únicamente por trata, omitiendo la imputación concurrente por explotación sexual, pese a que los hechos lo ameritaban. Esta omisión genera una brecha relevante entre la conducta efectivamente desplegada y la respuesta penal aplicada, con impacto directo en la proporcionalidad de las penas.

Asimismo, las limitaciones probatorias agravan los problemas de calificación e interpretación dogmática. Si bien el Ministerio Público y UNODC (2025) advierten que, cuando tipifican correctamente los hechos, las condenas suelen ser mayoritarias, en numerosos casos la actividad probatoria resulta insuficiente debido a falencias en la investigación. Entre estas destacan la ausencia de entrevistas únicas a las víctimas, el incumplimiento de medidas de protección como la reserva de identidad y la revictimización durante el proceso, factores que debilitan el valor probatorio de los testimonios y afectan la solidez de la acusación.

Por otro lado, la evaluación jurisprudencial demuestra que estas deficiencias responden menos a vacíos normativos y más a problemas de interpretación y aplicación del derecho. La existencia de diferencias regionales en la correcta tipificación de los delitos -como las buenas prácticas identificadas en determinados distritos fiscales- confirma que el marco legal vigente permite una persecución eficaz cuando es adecuadamente comprendido y aplicado. En este sentido, el Ministerio Público y UNODC (2025) subrayan la necesidad de fortalecer la

capacitación especializada de fiscales y jueces en materia de reglas concursales, estructura del delito de trata y su relación con los delitos de explotación sexual.

Finalmente, la persistente confusión entre las fases de captación y explotación ha permitido escenarios de impunidad parcial, ya sea cuando se sanciona únicamente la trata sin considerar la explotación materializada, o cuando se castigan conductas de explotación sin reconocer el proceso previo de captación coactiva. Esta fragmentación en la respuesta penal impide una tutela integral de las víctimas y debilita la eficacia del sistema penal frente a organizaciones criminales dedicadas a la trata con fines de explotación sexual. En consecuencia, las deficiencias en la calificación jurídica, la interpretación dogmática y la actividad probatoria constituyen un problema estructural que exige una revisión crítica del funcionamiento del sistema penal en su conjunto.

4.2. Justificación de la necesidad de medidas extrapenales dentro de una política criminal integral

Desde una perspectiva estructural, la persistencia del delito de trata de personas en el Perú no puede explicarse únicamente por fallas en la persecución penal, sino que responde a condiciones sociales, económicas y culturales que colocan a determinadas poblaciones -en especial mujeres, niñas, niños y adolescentes- en situaciones de vulnerabilidad extrema. Como advierte la Defensoría del Pueblo (2017), diversos organismos internacionales señalan que la trata de personas, particularmente con fines de explotación sexual, debe entenderse en el marco de desigualdades estructurales y de violencia de género que limitan el acceso a educación, empleo digno y protección social, generando escenarios propicios para la captación por parte de redes criminales.

En esta línea, la evidencia empírica recogida por la Defensoría del Pueblo (2017) demuestra que los bajos niveles de escolaridad y las responsabilidades familiares constituyen factores recurrentes en los perfiles de las víctimas adultas de trata. La mayoría de las mujeres identificadas en expedientes judiciales no había culminado la educación básica regular y presentaba cargas familiares previas a la captación, circunstancias que incrementan la dependencia económica y reducen los márgenes reales de autodeterminación. Estas condiciones son conocidas y

aprovechadas por los tratantes, quienes instrumentalizan la precariedad para atraer a las víctimas mediante falsas ofertas laborales o promesas de mejora económica.

De manera específica, el contexto de la minería artesanal e informal evidencia con particular claridad la insuficiencia del enfoque penal aislado. Las investigaciones desarrolladas en la región de Arequipa muestran que la trata de menores en entornos mineros se ve facilitada por la pobreza extrema, el abandono familiar, la falta de acceso a educación y la ausencia de una fiscalización estatal efectiva. En estos escenarios, la necesidad inmediata de subsistencia opera como un factor determinante que empuja a niñas, niños y adolescentes a aceptar trabajos que derivan en situaciones de explotación laboral y sexual, lo que revela la urgencia de intervenir sobre las causas estructurales del fenómeno (Flores Contreras, 2025).

Asimismo, los datos vinculados al trabajo infantil en actividades mineras refuerzan la necesidad de una respuesta integral. La participación de menores en minería artesanal no solo los expone a explotación económica, sino también a graves riesgos para la salud física y mental, como la exposición al mercurio y el deterioro neurológico, configurando una vulneración múltiple de derechos fundamentales. Frente a esta realidad, la mera sanción penal posterior resulta claramente insuficiente si no se acompaña de políticas públicas orientadas a la prevención, la protección social y la generación de alternativas económicas sostenibles para las familias y comunidades afectadas (Flores Contreras, 2025).

Por consiguiente, la adopción de medidas extrapenales se presenta como un componente indispensable de una política criminal integral frente a la trata de personas. Entre estas medidas destacan la promoción de programas educativos inclusivos, el fortalecimiento económico de mujeres y familias en situación de riesgo, la fiscalización especializada de sectores económicos vulnerables y la capacitación de actores comunitarios para la identificación temprana de posibles víctimas. Estas acciones permiten reducir los factores de vulnerabilidad que preceden a la comisión del delito y complementan la intervención punitiva del Estado (DP, 2017).

Finalmente, la incorporación de un enfoque preventivo y multisectorial no implica debilitar la respuesta penal, sino reforzar su eficacia. Sin una transformación de las condiciones estructurales que facilitan la trata de personas, la

persecución penal continuará actuando de manera reactiva y limitada. En este sentido, las medidas extrapenales se configuran como un instrumento esencial para garantizar una protección real y sostenida de los derechos humanos, articulando prevención, persecución y asistencia a las víctimas dentro de una política criminal coherente y orientada a la erradicación progresiva del delito de trata de personas.

El desarrollo del presente capítulo ha permitido establecer un marco dogmático sólido para la comprensión del delito de trata de personas con fines de explotación sexual en el ordenamiento jurídico peruano. A partir del análisis de los estándares internacionales, la evolución normativa interna y la estructura típica del artículo 129-A del Código Penal, se ha evidenciado que la trata de personas constituye un delito complejo orientado a sancionar procesos de dominación e instrumentalización del ser humano, cuyo núcleo de protección radica en la dignidad humana como bien jurídico autónomo e indisponible.

Asimismo, el examen de los elementos constitutivos del tipo penal -conductas típicas, medios comisivos y finalidad de explotación- ha permitido identificar las principales dificultades interpretativas que enfrentan los operadores de justicia, particularmente en la delimitación entre el trabajo sexual voluntario y las situaciones de explotación sexual. En este contexto, el consentimiento no puede ser entendido de manera meramente formal, sino que exige una valoración contextual que atienda a la existencia de coerción, engaño o abuso de una situación de vulnerabilidad. La ausencia de una regulación administrativa integral del trabajo sexual en el Perú agrava estas dificultades, generando ambigüedades que inciden directamente en la calificación jurídica de los hechos y en la protección efectiva de las personas afectadas.

Así, el análisis de las deficiencias del sistema penal peruano pone de relieve que la persecución punitiva, por sí sola, resulta insuficiente para enfrentar de manera eficaz el fenómeno de la trata de personas. Los problemas de calificación típica, las limitaciones probatorias y los altos niveles de impunidad evidencian la necesidad de complementar la respuesta penal con medidas extrapenales orientadas a la prevención y a la reducción de los factores estructurales de vulnerabilidad. De este modo, el Capítulo II sienta las bases teóricas y jurídicas necesarias para abordar, en los capítulos siguientes, el análisis de la regulación administrativa y de otras herramientas de política criminal integral como

mecanismos indispensables para una respuesta estatal coherente y respetuosa de los derechos humanos.

CAPÍTULO III. LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA COMO MECANISMO DE POLÍTICA CRIMINAL: ANÁLISIS COMPARADO Y ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El análisis desarrollado en el Capítulo II evidenció que, si bien el ordenamiento penal peruano cuenta con una tipificación formal del delito de trata de personas alineada a los estándares internacionales, la respuesta punitiva resulta insuficiente para enfrentar de manera eficaz este fenómeno. En particular, se identificaron dificultades estructurales en la delimitación entre el ejercicio voluntario del trabajo sexual y las situaciones de explotación forzada, así como limitaciones en la identificación de víctimas y en la obtención de prueba, lo que incide negativamente en la eficacia de la persecución penal.

En este contexto, el presente capítulo tiene por finalidad examinar la regulación administrativa del trabajo sexual como un mecanismo complementario de política criminal orientado a reducir los espacios de impunidad que favorecen la trata de personas con fines de explotación sexual. Para ello, se desarrolla un análisis comparado de los principales modelos normativos y experiencias regulatorias adoptadas en distintos ordenamientos jurídicos, evaluando su impacto en la prevención de la trata desde un enfoque de derechos humanos. Este examen no pretende realizar una valoración moral de la prostitución, sino analizar de manera funcional y jurídica en qué medida determinadas estrategias regulatorias han contribuido a disminuir la clandestinidad, fortalecer la identificación de víctimas y mejorar la capacidad de intervención estatal, con el propósito de extraer lecciones aplicables al contexto peruano.

1. Relación entre política criminal y regulación administrativa: reducción de los espacios de impunidad.

La formulación de lineamientos de política criminal orientados a la prevención de la trata de personas con fines de explotación sexual exige, como punto de partida, distinguir entre prostitución consentida y prostitución forzada. En el contexto peruano, esta diferenciación no ha sido claramente asumida por el ordenamiento jurídico penal, lo que ha generado distorsiones en la respuesta estatal.

Según Müller Solón (s. f.), la legislación penal vigente no distingue adecuadamente entre ambas situaciones. Como consecuencia, criminaliza conductas de terceros vinculadas al entorno del trabajo sexual -como el favorecimiento, el rufianismo o el proxenetismo- sin atender a si la actividad se desarrolla de manera libre y voluntaria. Al

mismo tiempo, convierte a la trabajadora sexual en víctima presunta de estos delitos incluso cuando no existen elementos de coacción, engaño o explotación efectiva. Esta falta de diferenciación normativa produce una política criminal poco precisa, que amplía innecesariamente el alcance del control penal y dificulta distinguir entre autonomía y explotación.

Esta confusión normativa se vincula con la adopción de un enfoque abolicionista que equipara toda forma de prostitución con explotación sexual y violencia de género, negando la posibilidad de que el trabajo sexual pueda ejercerse de manera autónoma. Sin embargo, como advierte Müller Solón (s. f.), este enfoque genera paradojas en la práctica: mientras el discurso oficial afirma buscar la protección de las víctimas de explotación sexual, las intervenciones policiales y municipales se orientan principalmente a controlar la prostitución callejera mediante operativos de desalojo, multas o detenciones, sin distinguir entre explotación forzada y ejercicio voluntario del trabajo sexual.

En lugar de contribuir a la protección de las víctimas de trata, estas respuestas terminan criminalizando indirectamente a las trabajadoras sexuales que ejercen su actividad de manera libre, lo que refuerza la clandestinidad y dificulta la intervención estatal frente a situaciones reales de explotación (Müller Solón, s. f.). Este tipo de respuestas no solo resulta ineficaz para prevenir la trata, sino que además favorece la informalidad y la invisibilidad de las actividades vinculadas al comercio sexual.

Esta problemática se agrava por el contexto estructural en el que se desarrolla la trata de personas en el Perú. El informe del Ministerio Público y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2025) evidencia que la trata, particularmente con fines de explotación sexual, se desarrolla en escenarios caracterizados por altos niveles de informalidad económica y limitada supervisión estatal. Según el Ministerio Público y UNODC, estas condiciones generan amplios espacios de impunidad que son aprovechados por organizaciones criminales para captar víctimas, explotarlas y ocultar los beneficios económicos derivados del delito. Ello evidencia que una política criminal centrada exclusivamente en la persecución penal resulta insuficiente frente a un fenómeno que se sostiene sobre estructuras económicas informales y dinámicas territoriales complejas.

En la misma línea, el informe destaca que la ausencia de mecanismos de control administrativo en actividades asociadas al comercio sexual dificulta la detección temprana de situaciones de trata y la identificación de las personas responsables. La

persistencia de estos vacíos institucionales limita la capacidad preventiva del Estado y refuerza la necesidad de articular la política criminal con medidas administrativas orientadas a reducir la informalidad y fortalecer la presencia estatal en sectores de alto riesgo (Ministerio Público & UNODC, 2025).

Un diagnóstico similar aparece en el Informe sobre la Trata de Personas 2024 del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2024), el cual advierte que, pese a los avances normativos y al aumento de investigaciones y condenas, la respuesta estatal frente a la trata en el Perú continúa enfrentando limitaciones estructurales. Entre ellas destacan la corrupción y la complicidad de funcionarios públicos, así como la insuficiente coordinación interinstitucional, factores que han contribuido a la persistencia de amplios espacios de impunidad.

El informe subraya además que la ausencia de controles administrativos eficaces en actividades vinculadas al comercio sexual limita la capacidad del Estado para identificar oportunamente situaciones de trata. En este contexto, resulta evidente que una política criminal basada únicamente en el procesamiento penal es insuficiente, y que resulta necesario complementarla con mecanismos administrativos que reduzcan la informalidad y fortalezcan la supervisión estatal en sectores de riesgo.

Este diagnóstico es coherente con la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación al 2030, la cual reconoce que la persistencia del delito en el Perú se encuentra estrechamente vinculada a contextos de informalidad económica y a la limitada capacidad estatal de fiscalización. El documento señala que estas condiciones generan entornos propicios para la captación y explotación de personas, así como amplios espacios de impunidad que no logran ser abordados de manera efectiva mediante la persecución penal tradicional (MININTER, 2021).

Por ello, la Política Nacional enfatiza que la respuesta estatal frente a la trata debe articular herramientas penales con medidas administrativas y preventivas orientadas a reducir la clandestinidad y fortalecer la presencia institucional en sectores de riesgo. Esta aproximación evidencia que la política criminal frente a la trata requiere intervenir no solo sobre las manifestaciones del delito, sino también sobre los factores estructurales que lo facilitan (MININTER, 2021).

Desde una perspectiva de derechos humanos, los Principios y Directrices recomendados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señalan que la trata constituye una grave violación de derechos

humanos que exige respuestas estatales integrales. El documento advierte que los enfoques centrados exclusivamente en el castigo del delito suelen resultar insuficientes para prevenir la trata y, en ciertos contextos, pueden generar efectos adversos sobre las propias víctimas (ACNUDH, 2010).

En consecuencia, el ACNUDH (2010) sostiene que los Estados deben adoptar medidas estructurales y administrativas orientadas a reducir los factores que facilitan la explotación, como la ausencia de regulación, la debilidad de la fiscalización y la exclusión social. Estas medidas permiten disminuir los espacios de impunidad y fortalecer la capacidad preventiva del Estado frente a la trata.

A nivel nacional, el informe elaborado por PROMSEX (2021) señala que la trata de personas y la explotación sexual en el Perú se desarrollan en contextos marcados por la informalidad, la desigualdad estructural y la limitada fiscalización estatal, lo que genera condiciones propicias para la captación y explotación de personas. Según este análisis, la política criminal ha priorizado la persecución penal sin intervenir de manera suficiente sobre los factores estructurales que sostienen estas prácticas, lo que ha contribuido a la persistencia de amplios espacios de impunidad.

De manera similar, el estudio de casos elaborado por la Defensoría del Pueblo (2017) evidencia que la trata con fines de explotación sexual se desarrolla principalmente en contextos de alta informalidad y limitada presencia estatal. A partir del análisis de expedientes concretos, el documento muestra que la ausencia de controles administrativos efectivos en determinadas actividades permite que las redes de trata operen de manera sostenida, con escaso riesgo de detección temprana. En muchos casos, la intervención penal se produce cuando la explotación ya se ha consumado, lo que reduce significativamente las posibilidades de protección efectiva de las víctimas.

Este diagnóstico también es desarrollado por Miranda Paria (2023), quien sostiene que la ausencia de una regulación administrativa del trabajo sexual ha consolidado una respuesta estatal centrada casi exclusivamente en el Derecho Penal. Ante la falta de reconocimiento del trabajo sexual como actividad lícita, el Estado ha delegado la gestión de esta realidad social en instrumentos punitivos, lo que ha generado una expansión del control penal sin abordar las causas estructurales que subyacen a la prostitución.

Asimismo, la autora advierte que el uso predominante de ordenanzas municipales y normas administrativas sancionadoras ha contribuido a una confusión entre trabajo sexual, explotación sexual y trata de personas. Al no existir una regulación administrativa

que establezca parámetros claros de licitud y protección, las autoridades tienden a tratar estas realidades de forma homogénea, recurriendo a prohibiciones generales que afectan tanto a situaciones de ejercicio voluntario como a contextos de explotación. Esta falta de diferenciación normativa no solo vulnera derechos fundamentales, sino que también dificulta la correcta aplicación de los tipos penales de trata al diluir los elementos de coerción, abuso o engaño que los caracterizan (Miranda Paria, 2023).

En este sentido, Miranda Paria (2023) concluye que una política criminal eficaz frente a la trata requiere necesariamente de una regulación administrativa previa del trabajo sexual. El reconocimiento normativo de esta actividad permitiría al Estado desplegar herramientas extrapenales de supervisión, prevención y protección, reduciendo la dependencia exclusiva del castigo penal. De este modo, la regulación administrativa no se plantea como una forma de promoción del trabajo sexual, sino como una estrategia orientada a disminuir la vulnerabilidad, mejorar la detección de situaciones de explotación y permitir una intervención penal más focalizada frente a la trata de personas.

2. Modelos normativos del trabajo sexual: prohibicionismo, abolicionismo, reglamentarismo y laboralismo

Los modelos de tratamiento normativo de la prostitución adoptados históricamente en distintos países pueden sistematizarse, con matices, en cuatro grandes enfoques: prohibicionismo, abolicionismo, reglamentarismo y regulacionismo o laboralismo (Müller Solón, s. f.; Fascioli Caorsi, 2022). Cada uno parte de presupuestos ideológicos distintos sobre la sexualidad, la moral pública y la autonomía de las mujeres, lo que se traduce en mecanismos regulatorios diferenciados y en efectos diversos respecto de la prevención de la trata de personas.

2.1. Modelo prohibicionista

El modelo prohibicionista se caracteriza por criminalizar todas las conductas relacionadas con el comercio sexual, incluyendo la oferta del servicio, de modo que la trabajadora sexual es tratada como infractora por vulnerar la moral pública y las buenas costumbres. Según Fascioli Caorsi (2022), este modelo ha estado presente en países como Estados Unidos -con excepción de Nevada-, Grecia y Dinamarca, y responde a una lógica tradicional de ley y orden frente a problemas de carácter social y económico.

Harcourt *et al.* (2005) sostienen que el prohibicionismo parte de la premisa de que la prohibición absoluta conducirá a la desaparición de la prostitución. Sin

embargo, la evidencia empírica muestra que, salvo posibles excepciones de corto plazo en contextos autoritarios, la prohibición no ha erradicado la prostitución ni ha reducido de manera significativa los males asociados a esta industria. Por el contrario, ha favorecido procesos de clandestinización que incrementan los riesgos para la salud de las trabajadoras sexuales y dificultan la identificación de víctimas de trata, quienes muchas veces no denuncian por temor a ser criminalizadas (Fascioli Caorsi, 2022).

En la misma línea, Nuño Gómez (2017) advierte que, aunque la conducta esté tipificada penalmente en la mayoría de los países, la tipificación parcial o la aplicación ineficaz de estas normas genera escenarios de impunidad. En el caso español previo a determinadas reformas, las trabajadoras sexuales eran criminalizadas en nombre de la moral pública sin distinguir entre situaciones voluntarias y coactivas, lo que alimentaba la clandestinidad y facilitaba la actuación de redes criminales.

En conjunto, el modelo prohibicionista desplaza la actividad hacia la invisibilidad sin eliminarla, generando condiciones que dificultan la detección temprana de situaciones de trata y limitan el acceso de las víctimas a mecanismos de protección.

2.2. Modelo abolicionista

El modelo abolicionista surge como reacción frente al reglamentarismo, denunciando sus insuficiencias y proponiendo la erradicación de la prostitución como horizonte normativo. Históricamente, tuvo su origen en el movimiento protestante inglés-suizo liderado por Josephine Butler, cuya Federación Abolicionista fue fundada en 1875 (Fascioli Caorsi, 2022). Este enfoque desplaza la responsabilidad por la existencia de la prostitución desde la mujer hacia los hombres que demandan servicios sexuales, construyendo a la trabajadora sexual como víctima del sistema (Müller Solón, s. f.).

Su consolidación internacional se produjo con el Convenio de Naciones Unidas para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949, que declaró incompatibles con la dignidad humana tanto la prostitución como la trata con fines de prostitución. A partir de ello, se promovió la criminalización del entorno de la prostitución, incluso cuando media

consentimiento, mediante la penalización de la tercería locativa y la abolición de prostíbulos autorizados (Fascioli Caorsi, 2022).

No obstante, Fascioli Caorsi (2022) señala que el abolicionismo histórico no necesariamente protegió a las mujeres, sino que en muchos casos intensificó la represión policial, favoreciendo la clandestinidad y la captación por parte de proxenetas y redes criminales. En su versión contemporánea, el abolicionismo radical incorpora categorías como patriarcado, estratificación social y racismo para explicar la prostitución, negando la posibilidad de un ejercicio libre de esta actividad y proponiendo incluso la penalización del cliente.

Por su parte, Nuño Gómez (2017) analiza el denominado abolicionismo género-específico, vigente en países como Suecia, Francia y Noruega, donde se sanciona al cliente y al proxeneta, pero no a la trabajadora sexual. Según estudios suecos citados por la autora, la prostitución callejera visible disminuyó aproximadamente un 40% en la década de 1990, lo que habría reducido el atractivo económico del mercado y dificultado el reclutamiento de víctimas de trata. Desde esta perspectiva, la reducción de la demanda constituye un elemento central para la prevención del delito.

En consecuencia, el modelo abolicionista presenta una tensión interna: mientras algunas experiencias han generado clandestinización, otras sostienen que la penalización del cliente puede contribuir a reducir la demanda y, con ello, la trata. Por ello, se trata de uno de los modelos más debatidos en términos de política criminal.

2.3. Modelo reglamentarista

El modelo reglamentarista concibe la prostitución como un mal necesario que debe ser regulado para evitar efectos considerados perniciosos, como la difusión de enfermedades venéreas o el desorden en los espacios públicos (Müller Solón, s. f.). Históricamente impuesto en Europa desde mediados del siglo XIX, especialmente en Francia, este modelo estableció controles personales, locales, sanitarios y policiales, incluyendo la identificación obligatoria de las prostitutas y la autorización de prostíbulos.

Fascioli Caorsi (2022) explica que el reglamentarismo clásico descansaba en una concepción de doble moral sexual: se asumía que los hombres requerían mayor actividad sexual y que las trabajadoras sexuales cumplían una función de válvula

de escape para preservar la decencia de otras mujeres. Bajo esta lógica, las mujeres que ejercían la prostitución fueron sometidas a controles médicos compulsivos, encierros hospitalarios y supervisión policial constante.

En el plano contemporáneo, Nuño Gómez (2017) analiza el modelo reglamentarista adoptado en Alemania y Holanda, donde la prostitución fue legalizada con la expectativa de mejorar las condiciones laborales y facilitar la supervisión estatal. Sin embargo, la autora sostiene que la legalización alemana de 2002 no redujo la trata sexual, sino que generó efectos como la legitimación de proxenetas bajo la figura de empresas de sexo legales, la dificultad para distinguir entre negocios lícitos y redes de trata y el incremento de la demanda mediante un efecto llamada.

Así, el modelo reglamentarista evidencia una tensión entre ordenación y expansión del mercado sexual: aunque busca hacer visible la actividad y someterla a control, también puede ampliar la demanda y complejizar la identificación de situaciones de explotación.

2.4. Modelo laboralista o neoreglamentarista

El modelo neoreglamentarista o laboralista surge en la década de 1980 impulsado por organizaciones de trabajadoras sexuales que reclamaban el reconocimiento de derechos laborales y prestaciones sociales (Fascioli Caorsi, 2022). Este enfoque considera la prostitución como una actividad comercial que puede ejercerse voluntariamente bajo régimen de dependencia, con acceso a salario mínimo, seguridad social, licencias y otros derechos laborales.

Según Fascioli Caorsi (2022), este modelo -adoptado en países como Holanda, Alemania y Uruguay, con variantes- busca dignificar a las trabajadoras sexuales no mediante la erradicación de la prostitución, sino a través de la mejora de sus condiciones jurídicas y sociales. La autora sostiene que el laboralismo sería el único modelo plenamente compatible con la protección efectiva de los derechos humanos de quienes ejercen la actividad de manera voluntaria, pues permitiría diferenciar con mayor claridad entre prostitución consentida y explotación coactiva, además de facilitar la supervisión estatal y la identificación de víctimas de trata.

No obstante, Nuño Gómez (2017) advierte que el reconocimiento laboral por sí solo no resuelve el problema si la demanda continúa alimentando el mercado de explotación sexual. Desde esta perspectiva, el modelo laboralista debería

complementarse con políticas orientadas a cuestionar la cultura de consumo y reducir la demanda, pues de lo contrario puede coexistir con dinámicas de trata.

En ese sentido, el debate en torno al modelo laboralista muestra que la regulación formal no garantiza automáticamente la disminución de la trata, aunque sí puede ofrecer mayores herramientas para la protección de derechos y la diferenciación entre actividad voluntaria y explotación.

De lo desarrollado en el presente numeral se desprende que, la sistematización de los modelos prohibicionista, abolicionista, reglamentarista y laboralista permite advertir que sus diferencias no se agotan en la técnica normativa, sino que responden a distintas concepciones sobre la autonomía sexual, la moral pública y la política criminal. En términos generales, tanto el prohibicionismo como ciertas variantes del abolicionismo y del reglamentarismo tienden a generar, con distinta intensidad, escenarios de clandestinización, desplazamiento territorial y fragmentación institucional, lo que puede dificultar la fiscalización estatal y la detección temprana de situaciones de trata o explotación.

Al mismo tiempo, ninguna opción normativa garantiza por sí sola la reducción de la trata, pues su eficacia depende de las condiciones de implementación, la capacidad estatal y la existencia de medidas complementarias. Aunque el modelo laboralista ofrece mayores herramientas para reconocer derechos, reducir vulnerabilidades y diferenciar entre ejercicio voluntario y explotación, también enfrenta el desafío de no limitarse a formalizar un mercado sin incidir en dinámicas estructurales de demanda y desigualdad. Por ello, esta tipología resulta útil como marco analítico para evaluar, en los apartados siguientes, cómo distintas configuraciones normativas pueden contribuir -o no- a la prevención de la trata y a la reducción de los espacios de impunidad.

3. Modelos de regulación del trabajo sexual en el derecho comparado: experiencias europeas y latinoamericanas

Los modelos normativos descritos en el apartado anterior no se presentan de manera abstracta, sino que adquieren concreción en las experiencias regulatorias adoptadas por distintos Estados. La revisión comparada permite observar cómo estos enfoques se traducen en marcos jurídicos, políticas públicas y prácticas institucionales cuyos efectos pueden evaluarse en relación con la prevención de la trata de personas y la reducción de los espacios de impunidad.

En ese sentido, este apartado examina algunas experiencias europeas y latinoamericanas relevantes para el debate peruano. La selección no pretende ser exhaustiva, sino ilustrativa de distintas opciones regulatorias y de sus consecuencias prácticas, particularmente en lo que respecta a la identificación de víctimas, la supervisión estatal y la articulación entre regulación administrativa y persecución penal. Sobre esa base, se busca extraer elementos comparativos útiles para valorar la pertinencia de determinadas estrategias en el contexto nacional.

3.1. Experiencias europeas

Las experiencias europeas resultan especialmente relevantes para el análisis comparado, pues en este ámbito se han desarrollado modelos normativos claramente diferenciados respecto del tratamiento jurídico del trabajo sexual. Mientras algunos países han optado por esquemas de legalización y regulación administrativa, otros han adoptado enfoques abolicionistas centrados en la penalización de la demanda. El examen de estas experiencias permite evaluar cómo distintas configuraciones normativas inciden en la supervisión estatal, la reducción de la informalidad y la prevención de la trata de personas.

3.1.1. Alemania

En Alemania, la prostitución ejercida de manera voluntaria es legal y se encuentra regulada por un marco normativo específico que reconoce el trabajo sexual como una actividad permitida bajo determinadas condiciones. Desde el 1 de julio de 2017 rigen nuevas disposiciones destinadas a fortalecer la protección de los trabajadores sexuales y a regular los negocios vinculados a esta actividad. El propio documento oficial señala que uno de los objetivos centrales de estas reformas es que las y los trabajadores sexuales estén mejor informados sobre sus derechos y obligaciones, así como respaldados en caso de requerir ayuda (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ], 2017). De este modo, el modelo alemán parte de la premisa de que la regulación y la información fortalecen la posición jurídica de quienes ejercen la actividad.

La Ley de la Prostitución, vigente desde 2002, introdujo un cambio significativo al reconocer el derecho de los trabajadores sexuales a exigir judicialmente la remuneración acordada con sus clientes, superando la idea

de que estos contratos carecían de validez jurídica. Asimismo, permitió la celebración y rescisión de contratos laborales entre trabajadores sexuales y responsables de negocios, siempre que se respeten los derechos fundamentales (BMFSFJ, 2017). Con ello, el modelo alemán transitó desde una lógica de tolerancia hacia una regulación con garantías propias del derecho civil y laboral.

Posteriormente, la Ley de Protección de los Trabajadores Sexuales (Prostituiertenschutzgesetz), en vigor desde 2017, incorporó mecanismos administrativos adicionales, entre ellos el registro obligatorio. Toda persona que desee ejercer debe registrarse personalmente ante la autoridad competente, tras lo cual recibe información sobre derechos, obligaciones y servicios de apoyo. Este registro genera un certificado válido en todo el país, con posibilidad de utilizar un seudónimo para proteger la identidad, y puede ser denegado en supuestos de coerción, minoría de edad o especial vulnerabilidad (BMFSFJ, 2017). Estas medidas revelan una apuesta por la supervisión estatal directa como herramienta de prevención y control.

El marco normativo alemán también impone obligaciones a los negocios de prostitución. Para operar se requiere una licencia oficial, que solo se concede si se cumplen requisitos de seguridad, higiene y condiciones adecuadas de trabajo. La autoridad puede denegarla o retirarla si existen indicios de explotación. Asimismo, se establece la denominada prohibición de órdenes, que impide a los responsables de los negocios determinar cómo deben prestarse los servicios sexuales, protegiendo así la autodeterminación de los trabajadores sexuales (BMFSFJ, 2017). Este equilibrio entre control administrativo y autonomía individual constituye uno de los rasgos distintivos del modelo.

Además, la normativa regula aspectos vinculados a seguridad social y fiscalidad. Los trabajadores sexuales pueden ejercer por cuenta propia o ajena y, en caso de relación laboral, acceder a protección laboral y cobertura en los seguros obligatorios de salud, desempleo, jubilación y accidentes. También están sujetos a obligaciones tributarias, incluyendo el impuesto sobre la renta y, cuando corresponda, el impuesto sobre actividades económicas (BMFSFJ, 2017). De esta manera, el trabajo sexual se inserta en el sistema jurídico

general con derechos y deberes similares a los de otras actividades económicas.

Sin embargo, el modelo alemán no ha estado exento de cuestionamientos. En noviembre de 2025, la presidenta del Bundestag, Julia Klöckner, afirmó que Alemania se había convertido en el *burdel de Europa*, criticó que las trabajadoras sexuales no estarían suficientemente protegidas bajo la legislación actual y propuso incluso la prohibición de la prostitución y de la compra de sexo (Latschan, 2025). Estas declaraciones muestran que el debate sobre la eficacia del modelo reglamentarista continúa abierto en el plano político.

En la misma línea, el artículo elaborado por Latschan (2025) señala que, pese al registro obligatorio y al sistema de licencias para burdeles introducido en 2017, las cifras oficiales muestran una brecha considerable entre el número de trabajadores sexuales registrados y las estimaciones reales del mercado. Según la Oficina Federal de Estadística, a finales de 2024 había alrededor de 32.300 trabajadores sexuales registrados en Alemania; sin embargo, investigadores estiman que el número de personas no registradas podría oscilar entre 200.000 y 400.000, e incluso alcanzar el millón. Esta diferencia sugiere que una parte significativa de la actividad permanece fuera del sistema de control administrativo, lo que plantea interrogantes sobre la capacidad real del modelo para reducir la informalidad.

Asimismo, el artículo refiere que, de acuerdo con los informes federales sobre la situación de la trata de seres humanos publicados por la Oficina Federal de Policía Criminal, la trata y la prostitución forzada habrían aumentado en los últimos años. Los críticos de la legislación actual sostienen que la legalización del trabajo sexual habría expandido el mercado, reducido precios y atraído mayor demanda, lo que a su vez podría haber facilitado la captación de víctimas (Latschan, 2025). Desde esta perspectiva, la regulación no necesariamente habría reducido los espacios de explotación, sino que podría haber generado nuevas dinámicas de mercado difíciles de supervisar.

En este contexto, algunos sectores políticos han propuesto la adopción del denominado modelo nórdico, que penaliza la compra de servicios

sexuales, pero no su venta, acompañado de programas de apoyo para quienes desean abandonar la actividad. Según Latschan (2025), estudios recientes, como uno de la Universidad de Tubinga, sostienen que este modelo contribuiría a una reducción medible del número de víctimas de trata a largo plazo. El hecho de que esta alternativa sea debatida en Alemania evidencia que el modelo reglamentarista no es visto como una solución definitiva.

En suma, la experiencia alemana muestra un modelo que apuesta por la legalización acompañada de un sólido entramado administrativo, basado en el registro obligatorio, la supervisión de establecimientos y el reconocimiento de derechos laborales y sociales. No obstante, la persistencia de altos niveles de informalidad y el debate político en torno al posible aumento de la trata evidencian que la regulación formal no garantiza por sí sola la eliminación de los espacios de explotación. El caso alemán ilustra, por ello, tanto las potencialidades como las limitaciones del modelo reglamentarista.

3.1.2. España

En el ordenamiento jurídico español, el ejercicio de la prostitución por personas mayores de edad que actúan de manera voluntaria no constituye delito ni se considera ilegal. Sin embargo, tampoco existe una regulación estatal que establezca de forma clara las condiciones bajo las cuales debe ejercerse esta actividad. Esta situación ha sido descrita como un limbo de la alegalidad, en el que la prostitución libre no es ilícita, pero carece de reconocimiento normativo y de un marco jurídico que garantice derechos específicos (Boza Moreno, 2019). España no puede calificarse estrictamente como prohibicionista, pero tampoco como regulacionista o abolicionista, configurándose más bien como un modelo de ausencia de regulación expresa.

Aunque la prostitución voluntaria no está penalizada, el Código Penal sí sanciona la prostitución coactiva, el proxenetismo y la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Esta coexistencia entre tolerancia formal y persecución de la explotación genera una delimitación normativa difusa que, en la práctica, produce incertidumbre jurídica (Boza Moreno, 2019). Además, la falta de un marco estatal uniforme ha trasladado parte de

la intervención al ámbito municipal, lo que ha derivado en un tratamiento fragmentado y desigual según el territorio.

En este contexto, Barcons Campmajó (2018) explica que la regulación se ha articulado principalmente a través de ordenanzas municipales de civismo o convivencia, que sancionan el ofrecimiento y la solicitud de servicios sexuales en la vía pública bajo argumentos de seguridad ciudadana y orden público. Estas normas, en lugar de abordar la prostitución desde un enfoque de derechos o laboral, operan sobre el espacio público y tienden a desplazar la actividad hacia zonas menos visibles. La intervención administrativa, por tanto, no elimina la prostitución, sino que favorece procesos de invisibilización.

Asimismo, la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana ha funcionado como instrumento adicional de control, permitiendo la imposición de sanciones administrativas en contextos vinculados al ejercicio de la prostitución en la vía pública. Barcons Campmajó (2018) recoge datos que evidencian la imposición de multas a trabajadoras sexuales y el uso frecuente de figuras como la desobediencia a la autoridad, lo que refuerza la idea de que el control se ejerce principalmente mediante herramientas policiales y administrativas. Desde esta perspectiva, la gestión del fenómeno se centra en la regulación del espacio público más que en la desarticulación de las estructuras de explotación.

Arce Becerra (2018) sostiene que el modelo español puede caracterizarse como neo-reglamentarista, en la medida en que no existe una ley estatal que regule integralmente la prostitución, pero sí un conjunto de intervenciones parciales que combinan tolerancia formal y control administrativo. A nivel penal, tras la reforma de 2015 de los artículos 187 y 188 del Código Penal, no se criminaliza la prostitución ejercida libremente por personas mayores de edad ni la demanda de servicios sexuales; sin embargo, se sanciona la explotación cuando la víctima se encuentra en situación de vulnerabilidad personal o económica o cuando se imponen condiciones abusivas. La autora advierte que la amplitud de estos conceptos introduce márgenes de indeterminación que pueden generar inseguridad jurídica sobre el alcance real de las conductas prohibidas.

En el ámbito municipal, Arce Becerra (2018) analiza el caso paradigmático de la Ordenanza de Convivencia de Barcelona, que sanciona el ofrecimiento, la demanda y la realización de servicios sexuales en la vía pública. Los datos recogidos muestran que la mayoría de las multas recaen sobre las trabajadoras sexuales y no sobre los clientes, lo que evidencia una aplicación desproporcionada de las sanciones administrativas. Desde esta perspectiva, el modelo español no logra prevenir la trata ni desarticular estructuras de explotación, sino que desplaza la actividad hacia la clandestinidad y mantiene a las trabajadoras en una situación de vulnerabilidad sin reconocimiento formal de derechos laborales.

En los últimos años, el debate español ha girado hacia la posible adopción de un modelo abolicionista a nivel estatal. Cano Martínez (2025) expone que diversas iniciativas legislativas han planteado configurar la prostitución como una manifestación de violencia estructural contra las mujeres, lo que justificaría su erradicación desde una perspectiva de dignidad e igualdad. En particular, la propuesta de la denominada Ley Orgánica Abolicionista del Sistema Prostitucional (LOASP) pretende intervenir integralmente sobre el fenómeno, incluyendo la penalización del cliente y el desmantelamiento de las estructuras de proxenetismo.

No obstante, Cano Martínez (2025) advierte que un eventual modelo abolicionista plantea importantes tensiones constitucionales, especialmente en relación con la libertad individual y el libre desarrollo de la personalidad. La cuestión central radica en determinar si el Estado puede prohibir el ejercicio voluntario de la prostitución sin vulnerar derechos fundamentales. Así, el debate trasciende el plano penal y se proyecta sobre los límites del poder punitivo y la protección de la autonomía personal.

En el plano político reciente, la discusión ha cobrado nueva intensidad a raíz de la elaboración de un anteproyecto de ley orientado a la abolición. En 2024, la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género publicó un Macroestudio sobre trata, explotación sexual y prostitución de mujeres que, a partir del análisis de más de 654.000 anuncios en internet, estimó que al menos 114.576 mujeres mayores de edad se encontraban en situación de prostitución en España (Sierra, 2025). Estas cifras evidencian la magnitud del

fenómeno y la dificultad de contar con datos plenamente exactos debido a la clandestinidad y al proxenetismo.

En este contexto, el Partido Socialista ha intentado en distintas ocasiones impulsar iniciativas legislativas de carácter abolicionista, incluyendo la penalización del cliente y la eliminación de la denominada tercería locativa. Sin embargo, dichas propuestas no han logrado consenso parlamentario suficiente para su aprobación, lo que pone de manifiesto la profunda división política existente en torno a la configuración jurídica de la prostitución (Sierra, 2025).

El escenario actual refleja, así, un debate abierto entre modelos abolicionistas y regulacionistas, sin que ninguno haya logrado imponerse de manera definitiva. Mientras algunos sectores sostienen que la penalización de la demanda contribuiría a reducir la explotación, otros advierten que podría intensificar la clandestinidad y la vulnerabilidad de las mujeres en situación de prostitución (Sierra, 2025). España se encuentra, por tanto, en un momento de transición normativa.

En ese sentido, la experiencia española pone de relieve las limitaciones de un sistema marcado por la alegalidad y la intervención administrativa fragmentada, así como las dificultades para construir un consenso político en torno a un modelo normativo definido. Desde la perspectiva de la prevención de la trata y la reducción de los espacios de impunidad, el caso español muestra que ni la ausencia de regulación ni la mera penalización del entorno garantizan por sí solas una respuesta estructural eficaz.

3.2. Experiencias latinoamericanas

Las experiencias latinoamericanas ofrecen un punto de comparación especialmente pertinente, en tanto comparten con el Perú contextos institucionales, sociales y económicos similares, así como desafíos comunes en materia de informalidad y debilidad de fiscalización. A diferencia de algunos países europeos, en la región predominan modelos híbridos o configuraciones normativas marcadas por la ausencia de regulación integral, la intervención administrativa fragmentada o la coexistencia de disposiciones penales y ordenanzas locales. Examinar estos

casos permite identificar tanto los límites como las potencialidades de las estrategias adoptadas en entornos comparables.

3.2.1. Uruguay

Uruguay constituye uno de los casos más representativos del modelo reglamentarista en América Latina, en la medida en que ha incorporado el trabajo sexual al ámbito de la legalidad mediante un marco normativo específico. Como señala Fascioli Caorsi (2022), el país fue pionero en la región al implementar una reglamentación de la prostitución ya en 1882, transitando durante el siglo XX entre períodos prohibicionistas y reglamentaristas hasta la consolidación del sistema vigente con la aprobación de la Ley N.° 17.515 en 2002 y su reglamentación posterior. Esta trayectoria evidencia una tradición normativa oscilante entre control y formalización.

La Ley N.° 17.515 reconoce el trabajo sexual como actividad lícita ejercida por personas mayores de 18 años que reciben remuneración en dinero o especie, estableciendo la inscripción obligatoria en el Registro Nacional del Trabajo Sexual y la realización de controles sanitarios periódicos como requisitos para su ejercicio (Fascioli Caorsi, 2022). En términos formales, la norma diferencia entre ejercicio voluntario y conductas vinculadas a la explotación o a la participación de menores, que permanecen penalmente prohibidas (Insiburo Marquisá, 2022). De este modo, el modelo uruguayo parte de una distinción normativa explícita entre prostitución consentida y explotación.

Desde el punto de vista institucional, el sistema prevé la intervención del Ministerio del Interior y del Ministerio de Salud Pública en la gestión del registro y en el control sanitario, así como la habilitación de establecimientos donde se desarrolla la actividad (Insiburo Marquisá, 2022). No obstante, esta configuración ha sido cuestionada por mantener una fuerte impronta higienista y policial, en la medida en que el Registro Nacional depende del Ministerio del Interior y no del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo que reproduce lógicas de fichaje y control propias del ámbito penal (Fascioli Caorsi, 2022). Así, el reconocimiento formal del trabajo sexual convive con

mecanismos de supervisión que reflejan una tensión entre legalización y control.

En la misma línea, el modelo uruguayo ha sido calificado como un regulacionismo *sui géneris* (Guerra, 2022), dado que combina el reconocimiento del trabajo sexual autónomo con una intensa intervención estatal. El proceso legislativo que dio lugar a la Ley N.° 17.515 evidenció la participación activa de organizaciones como AMEPU, que impulsaron el uso del término trabajo sexual como estrategia de resignificación y reivindicación de derechos. Sin embargo, el consenso parlamentario en torno a la regulación no eliminó por completo las tensiones entre posturas abolicionistas y regulacionistas.

Una de las principales controversias del sistema uruguayo radica en la coexistencia entre la legalización del trabajo sexual y la vigencia de la Ley N.° 8.080 de 1927, que penaliza el proxenetismo definido como la explotación de la prostitución ajena con ánimo de lucro, aun mediando consentimiento (Fascioli Caorsi, 2022). Esta superposición normativa genera una arquitectura fragmentada en la que la actividad autónoma es lícita, pero las formas heterónomas de organización pueden quedar comprendidas dentro del delito de proxenetismo. La posterior incorporación del delito de prostitución forzada por la Ley N.° 19.643 refuerza esta expansión del ámbito penal.

El problema se agudiza por la indeterminación del concepto de explotación, que ha dado lugar a interpretaciones jurisprudenciales divergentes. Mientras algunas decisiones han sostenido que cualquier beneficio obtenido por el propietario de un establecimiento podría configurar proxenetismo, otras han exigido la existencia de un beneficio abusivo o desmedido que afecte de manera sustancial los ingresos de la trabajadora sexual (Fascioli Caorsi, 2022). Esta oscilación interpretativa incide directamente en la posibilidad de reconocer relaciones laborales subordinadas sin riesgo de criminalización.

Desde una perspectiva crítica, se ha señalado que la interpretación amplia del proxenetismo termina por anular la autonomía de quienes optan

por trabajar bajo un régimen de dependencia, al convertir automáticamente al empleador en sujeto penalmente responsable (Fascioli Caorsi, 2022). Por el contrario, una interpretación restrictiva permitiría distinguir entre explotación abusiva y organización legítima del trabajo, haciendo compatible la política reglamentarista con estándares laborales básicos. Esta discusión revela la tensión estructural entre la legalización formal y la criminalización práctica de determinadas formas de organización.

En términos de política pública, el modelo uruguayo ha sido defendido como una estrategia de formalización que facilita la intervención administrativa y la detección de situaciones de coacción o vulnerabilidad (Insiburo Marquisá, 2022; Aquino Morales, 2022). Al establecer registros, controles y habilitaciones, el Estado dispone de herramientas institucionales para reducir la opacidad del mercado y ejercer una supervisión más directa. No obstante, también se ha advertido que la existencia de un marco normativo no elimina la persistencia de circuitos informales ni resuelve automáticamente las condiciones estructurales que inciden en la voluntariedad (Insiburo Marquisá, 2022).

En los debates recientes sobre reforma legislativa, se ha planteado la necesidad de trasladar la gestión del Registro Nacional al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como de revisar las presunciones vinculadas al proxenetismo, con el fin de armonizar el reconocimiento del trabajo sexual con una protección laboral efectiva (Aquino Morales, 2022; Fascioli Caorsi, 2022). Estas propuestas reflejan la búsqueda de un equilibrio entre autonomía individual, garantías laborales y prevención de la explotación.

En consecuencia, la experiencia uruguaya muestra un modelo regulacionista formalizado que intenta compatibilizar el reconocimiento jurídico del trabajo sexual con mecanismos de control estatal y persecución penal de la explotación. Sin embargo, la coexistencia de legalización y amplia tipificación del proxenetismo evidencia una tensión normativa no resuelta. El caso uruguayo confirma que la regulación administrativa puede constituir una herramienta relevante para reducir la informalidad y fortalecer la presencia institucional, pero su eficacia depende de la claridad normativa, la coherencia jurisprudencial y la articulación con políticas sociales más amplias.

3.2.2. Colombia

Colombia presenta un modelo históricamente fragmentado en materia de trabajo sexual, caracterizado por la ausencia de una regulación legislativa integral y por la construcción jurisprudencial de su licitud. Aunque el ejercicio voluntario por personas adultas no se encuentra penalizado, tampoco existe, hasta el momento, una ley que estructure de manera expresa sus condiciones laborales y de protección social. Sin embargo, el debate legislativo reciente evidencia un tránsito hacia la posible formalización de la actividad.

Como explica Delgado Beltrán (2019), el reconocimiento jurídico del trabajo sexual en Colombia ha sido principalmente obra de la Corte Constitucional. La licitud de la actividad no deriva de una política legislativa sistemática, sino de una evolución interpretativa sustentada en la protección de la dignidad humana y el derecho al trabajo, lo que otorga a la jurisprudencia un papel central en la configuración del modelo colombiano.

Un hito decisivo fue la Sentencia T-629 de 2010, en la que la Corte Constitucional reconoció que el trabajo sexual puede dar lugar a una relación laboral protegida cuando concurren voluntad, prestación personal del servicio y remuneración. Según Guisao Moná y Zuluaga Restrepo (2023), esta decisión implicó un giro frente a visiones moralizantes anteriores y consolidó un enfoque de derechos fundamentales aplicable también a esta actividad.

La línea jurisprudencial fue reafirmada posteriormente en decisiones como las sentencias T-594 de 2016 y T-073 de 2017, en las que se insistió en que quienes ejercen el trabajo sexual no pierden su condición de sujetos de especial protección constitucional. En este sentido, la Corte ha sostenido que la dignidad, la igualdad y la prohibición de discriminación deben proyectarse también sobre esta actividad (Delgado Beltrán, 2019), evitando que el estigma social se traduzca en exclusión jurídica.

No obstante, este reconocimiento convive con la vigencia de figuras penales como el proxenetismo y la inducción a la prostitución. En el análisis de la Casación 39160, la Corte Suprema de Justicia de la República buscó delimitar la diferencia entre explotación punible y formas de organización que no implican abuso o coacción. Sin embargo, como advierte Delgado Beltrán

(2019), la amplitud de ciertos conceptos puede generar tensiones interpretativas al momento de diferenciar subordinación laboral legítima y aprovechamiento ilícito.

A nivel territorial, la regulación se ha expresado también a través de decretos municipales que delimitan zonas de tolerancia, como ocurrió en Bogotá mediante los Decretos 400 de 2001 y 188 de 2002. Caicedo Vásquez (2021) señala que este enfoque ha privilegiado la zonificación y el control sanitario antes que la garantía de derechos laborales fundamentales, reproduciendo una intervención centrada en el orden urbano más que en la protección integral.

El análisis empírico desarrollado por Caicedo Vásquez (2021) muestra además condiciones estructurales de vulnerabilidad: altos niveles de migración, trayectorias educativas limitadas y significativa exposición a violencia física, sexual e institucional. Estas cifras evidencian que, aun cuando la actividad no es penalizada, se desarrolla en contextos de precariedad que limitan el ejercicio efectivo de derechos.

Desde esta perspectiva, la ausencia de regulación legislativa integral se traduce en falta de acceso formal a seguridad social, pensión y protección frente a riesgos laborales. Como señalan Guisao Moná y Zuluaga Restrepo (2023), el modelo colombiano puede describirse como un esquema de licitud sin regulación estructurada, donde la protección depende en gran medida de la acción de tutela. En la misma línea, Rojas Chavarría (2024) advierte que la inexistencia de garantías mínimas laborales consolida escenarios de precariedad que afectan directamente el mínimo vital y la estabilidad económica de quienes ejercen el trabajo sexual.

Asimismo, la clandestinidad no puede entenderse como un rasgo inherente a la actividad, sino como consecuencia de la omisión normativa y de la persistencia de la estigmatización social. Rojas Chavarría (2024) sostiene que los prejuicios morales han incidido en la formulación de políticas públicas centradas más en el control que en la protección, reforzando condiciones de indignidad y exclusión institucional. Esta combinación de

informalidad y estigma dificulta la identificación temprana de situaciones de explotación y limita la capacidad preventiva del Estado.

En este contexto, en octubre de 2024 fue radicado en el Senado el proyecto de ley 186 de 2023, orientado a reconocer el trabajo sexual voluntario como actividad laboral formal y a garantizar contratos a término fijo, acceso a seguridad social y condiciones dignas de trabajo (Rueda Navarro, 2025). La iniciativa, aprobada en primer debate en la Comisión Séptima, busca trasladar al plano legislativo las garantías que la Corte Constitucional ha desarrollado por vía jurisprudencial.

De prosperar esta propuesta, el modelo colombiano podría experimentar una transformación significativa, pasando de un esquema sustentado principalmente en la jurisprudencia a uno de formalización legislativa expresa. Ello implicaría redefinir la arquitectura institucional en materia laboral y de seguridad social, con posibles efectos en la prevención de la explotación y la trata.

Finalmente, la experiencia colombiana evidencia un modelo en transición. La jurisprudencia constitucional ha reconocido el trabajo sexual voluntario como actividad lícita y susceptible de protección laboral, pero la ausencia histórica de una regulación integral ha generado fragmentación normativa, dependencia judicial y persistencia de informalidad. Las recientes iniciativas legislativas sugieren un posible cambio estructural; no obstante, su eficacia dependerá de la capacidad para articular reconocimiento laboral, protección social efectiva y prevención de la explotación.

3.2.3. Chile

En el caso chileno, la discusión sobre la prostitución se desarrolla en un escenario normativo caracterizado por la ausencia de un marco legal integral y la coexistencia de mecanismos parciales de control. Cabrera Morales (2019) sitúa esta realidad en un contexto de desprotección estructural, donde el Estado no ha adoptado un diseño normativo coherente orientado a garantizar derechos, y la respuesta institucional oscila entre la tolerancia práctica y herramientas indirectas de intervención.

Históricamente, uno de los principales ejes de intervención estatal ha sido el sanitario. Según explica Cabrera Morales (2019), antes de 2007 el Reglamento sobre Infecciones de Transmisión Sexual incorporaba prohibiciones y medidas que reforzaban un enfoque de control, incluyendo la derivación a establecimientos de salud de personas identificadas por carabineros como dedicadas al comercio sexual, así como restricciones vinculadas al uso o arriendo de inmuebles para estos fines. En este esquema, la regulación operaba principalmente como gestión del riesgo sanitario más que como reconocimiento de derechos.

Espinoza-Ibacache e Íñiguez-Rueda (2018) complementan esta mirada al identificar tres momentos discursivos en la regulación chilena: la etapa de la prostitución, la del comercio sexual y, más recientemente, la incorporación del término trabajadores(as) sexuales. Esta evolución terminológica no implicó un tránsito hacia un modelo laboral pleno, sino un desplazamiento en la forma de nombrar y administrar la actividad.

Durante la primera etapa reglamentaria, el Estado vinculó la prostitución con amenaza moral y sanitaria, estableciendo mecanismos de registro policial y control médico obligatorio. Posteriormente, bajo la noción de comercio sexual, se consolidó un modelo abolicionista de carácter sanitario que prohibió casas de tolerancia, pero permitió el ejercicio autónomo bajo vigilancia estatal (Espinoza-Ibacache & Íñiguez-Rueda, 2018). Así, la actividad no fue criminalizada de manera absoluta, pero quedó situada en un espacio de excepcionalidad jurídica.

En la actualidad, aunque se utiliza la denominación trabajadores(as) sexuales en regulaciones sanitarias, esta designación no se ha traducido en el reconocimiento del trabajo sexual como actividad laboral con derechos previsionales y contractuales. Para Espinoza-Ibacache e Íñiguez-Rueda (2018), el uso del término opera principalmente como mecanismo de gestión sanitaria, manteniendo el foco en el control del riesgo antes que en la garantía de derechos laborales.

En el plano penal, la prostitución voluntaria ejercida por personas adultas no se encuentra prohibida. Cabrera Morales (2019) señala que la

respuesta punitiva se orienta principalmente a conductas asociadas a explotación, especialmente cuando involucran menores de edad. En la misma línea, Sepúlveda Varela (2019) explica que el Código Penal chileno sanciona expresamente la prostitución infantil, la explotación sexual de menores y la trata con fines de explotación.

Respecto de personas adultas, Sepúlveda Varela (2019) sostiene que, en términos generales, no se sanciona penalmente a quien ejerce, consume o intermedia la prostitución voluntaria. Sin embargo, identifica rasgos asistemáticos en el modelo, pues conviven la ausencia de prohibición expresa con figuras penales vinculadas a la trata y al traslado internacional para ejercer la prostitución, incluso cuando medie voluntariedad, lo que genera tensiones interpretativas en torno al consentimiento.

Desde una perspectiva comparada, Garrido Raad y Monroy Caicedo (2024) señalan que el trabajo sexual en Chile no constituye delito en sí mismo, siempre que se ejerza dentro del marco constitucional que permite el desarrollo de actividades económicas lícitas. No obstante, destacan que el modelo combina esta licitud formal con un sistema de control sanitario obligatorio, que incluye carnet sanitario y registro, siendo la policía la autoridad facultada para controlar la identidad.

Pese a esta supervisión administrativa, el reconocimiento laboral sigue siendo limitado. Según Garrido Raad y Monroy Caicedo (2024), la ausencia de una regulación laboral integral restringe el acceso efectivo a derechos de seguridad social y garantías ocupacionales, manteniendo una situación de desigualdad estructural.

Desde el ámbito sociopolítico, se analizan las tensiones entre el reconocimiento simbólico del trabajo sexual y su precariedad normativa. Aunque la actividad no está penalizada, se desarrolla en un espacio de informalidad que impide el acceso efectivo a derechos laborales. Los autores sostienen que trabajo sexual no es trata (Carreño Montecino *et al.*, 2020), subrayando la necesidad de distinguir entre ejercicio autónomo y explotación forzada para evitar equiparaciones automáticas que invisibilicen la agencia de quienes actúan voluntariamente

Asimismo, la investigación de Carreño Montecino *et al.* (2020) muestra que la violencia institucional y la falta de reconocimiento formal pueden empujar la actividad hacia mayores niveles de clandestinidad, dificultando la identificación de situaciones de abuso. En este contexto, los procesos organizativos y sindicales emergen como estrategias de defensa colectiva frente al estigma y como mecanismos potenciales de denuncia frente a la explotación.

De lo expuesto, el caso chileno revela un modelo caracterizado por la licitud formal del trabajo sexual adulto, una fuerte impronta sanitaria y una intervención penal concentrada en supuestos de explotación, especialmente cuando involucran menores de edad. Sin embargo, la ausencia de una regulación administrativa y laboral integral mantiene la actividad en un espacio de ambigüedad normativa y vulnerabilidad estructural. Esta configuración muestra que la mera tolerancia jurídica no garantiza protección efectiva ni facilita necesariamente la identificación de situaciones de trata.

En el plano social, el debate continúa vigente, como lo evidencian movilizaciones recientes en 2024 donde organizaciones de trabajadoras sexuales reiteraron demandas de reconocimiento legal y rechazo a iniciativas criminalizadoras (Molina, 2024), lo que confirma que la discusión normativa permanece abierta en el contexto chileno.

3.2.4. Argentina

El caso argentino ofrece un escenario particularmente complejo para el examen comparado. A diferencia de otros ordenamientos que optan por la prohibición expresa o por una regulación detallada, en Argentina el ejercicio autónomo de la prostitución por personas adultas no se encuentra tipificado como delito en el Código Penal (Mancinelli, 2023; Nazaruka, 2024). Esta ausencia de incriminación directa no implica, sin embargo, un reconocimiento positivo de la actividad, sino que la ubica en un terreno de licitud formal atravesado por ambigüedades normativas.

Desde el punto de vista constitucional, dicha licitud encuentra sustento en el artículo 19 de la Constitución Nacional, que consagra el principio de reserva y excluye de la intervención estatal aquellas acciones

privadas que no perjudiquen a terceros. A ello se suman los artículos 14 y 14 bis, que reconocen el derecho a ejercer toda industria lícita y garantizan la protección del trabajo en sus diversas formas. En consecuencia, si el ejercicio autónomo no vulnera derechos de terceros ni está expresamente prohibido, debería considerarse comprendido dentro del ámbito de libertad protegido por el orden constitucional (Mancinelli, 2023). Sin embargo, la cuestión no se agota en esta afirmación formal.

En efecto, aunque el ejercicio individual no es delito, el modelo argentino ha sido caracterizado como abolicionista. A partir de la Ley N.° 12.331 de Profilaxis Venérea, el Estado dejó de criminalizar a la persona que ejerce la prostitución, pero reforzó la persecución de toda forma de explotación o intermediación lucrativa (Mancinelli, 2023). Esta orientación se mantiene en el Código Penal vigente, que sanciona el proxenetismo y la rufianería (arts. 125 bis y 127), así como la trata de personas con fines de explotación sexual (arts. 145 bis y concordantes). De este modo, la política penal se concentra en reprimir la explotación antes que el ejercicio autónomo.

Ahora bien, este diseño normativo no está exento de tensiones. En particular, la irrelevancia del consentimiento en ciertas figuras penales ha suscitado cuestionamientos doctrinales, pues si el bien jurídico protegido es la libertad o autodeterminación sexual, la intervención penal debería activarse únicamente cuando dicha libertad ha sido vulnerada (Mancinelli, 2023). Ignorar el consentimiento de una persona adulta capaz puede derivar en una lectura paternalista que tensiona el principio de reserva y complejiza la delimitación entre autonomía y explotación.

A ello se suma un elemento decisivo: la proliferación de Códigos Contravencionales provinciales que, bajo categorías vinculadas al orden público o a la moral, sancionan la denominada prostitución escandalosa (Mancinelli, 2023; Nazaruka, 2024). Así, aunque la prostitución autónoma no sea delito penal, puede dar lugar a multas, arrestos o intervenciones policiales. Esta dispersión normativa genera un sistema fragmentado que combina no penalización formal con control administrativo y discrecionalidad policial.

Desde esta perspectiva, la utilización de herramientas contravencionales no necesariamente contribuye a la prevención de la trata. Por el contrario, puede reforzar la marginalidad, el estigma y la precariedad de quienes ejercen la actividad, sin afectar de manera estructural las redes organizadas de explotación (Mancinelli, 2023; Nazaruka, 2024). En este punto, la coherencia del modelo como mecanismo de política criminal resulta discutible.

Precisamente para describir esta situación, se ha utilizado la noción de limbo jurídico. Según Recalde Cuestas (2024), el trabajo sexual en Argentina constituye un ejemplo paradigmático de actividad que no es ilícita, pero tampoco es reconocida como trabajo. Esta posición liminal produce dinámicas particulares entre el mundo laboral y el de la criminalización, dejando a quienes ejercen la actividad fuera del derecho laboral y, al mismo tiempo, expuestas a controles estatales.

En este marco, el debate argentino no se reduce a una cuestión estrictamente jurídica, sino que se inscribe en una disputa ideológica más amplia. Tal como señalan Recalde Cuestas (2024) y Zappelli Gugliotta (2021), pueden identificarse distintos modelos regulatorios -prohibicionismo, reglamentarismo, abolicionismo y reconocimiento laboral- cuya confrontación estructura la discusión contemporánea. La tensión más marcada se produce entre las posiciones regulacionistas y abolicionistas, especialmente al interior del movimiento feminista.

La investigación de Zappelli Gugliotta (2021) ilustra esta disputa a través del contraste entre AMMAR, de orientación regulacionista, y AMADH, de postura abolicionista. Mientras el regulacionismo reivindica la autonomía y la capacidad de agencia de las personas adultas, el abolicionismo tiende a considerar la prostitución como una forma estructural de violencia que no puede concebirse como elección libre. Esta diferencia conceptual tiene consecuencias directas en la delimitación entre trabajo sexual voluntario y trata de personas.

En efecto, la equiparación automática entre prostitución y trata puede diluir distinciones fundamentales para la eficacia de la política criminal.

Nazaruka (2024) advierte que la clandestinidad y la falta de regulación favorecen la confusión entre fenómenos distintos, afectando tanto a quienes ejercen voluntariamente la actividad como a las verdaderas víctimas de explotación. La indistinción conceptual, lejos de fortalecer la lucha contra la trata, puede dispersar recursos y debilitar la identificación de situaciones coercitivas.

Frente a este escenario, la organización sindical de AMMAR ha emergido como una estrategia orientada al reconocimiento jurídico y laboral. Al adoptar la forma sindicato, el reclamo se inscribe en el campo de los derechos laborales y redefine al Estado como interlocutor central (Recalde Cuestas, 2024). Las demandas históricas -acceso a seguridad social, jubilación, vivienda y registro formal- buscan transformar una actividad tolerada en una actividad reconocida.

Finalmente, desde una perspectiva de derechos humanos, la ausencia de regulación plantea interrogantes en torno al cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino, especialmente en relación con el derecho al trabajo y a condiciones laborales dignas (Nazaruka, 2024). La criminalización indirecta y la violencia institucional refuerzan la precarización y consolidan un escenario en el que la omisión regulatoria no resulta neutral.

En suma, el modelo argentino combina la no penalización formal del ejercicio autónomo con una fuerte represión de la explotación y un uso persistente de mecanismos contravencionales de control. Esta configuración genera una tensión estructural entre autonomía y paternalismo, así como un limbo jurídico que dificulta la diferenciación nítida entre trabajo sexual voluntario y trata. Desde la perspectiva de la política criminal, la experiencia argentina demuestra que el silencio legislativo no equivale a neutralidad: la ausencia de una regulación administrativa integral puede perpetuar la informalidad, debilitar la protección de derechos y complejizar la eficacia de las estrategias estatales contra la explotación.

De lo anterior se desprende que las experiencias comparadas analizadas muestran que los modelos regulatorios del trabajo sexual no producen efectos uniformes y que su

impacto sobre la prevención de la trata depende, en gran medida, de la coherencia interna del diseño normativo y de la capacidad institucional para implementarlo. En el plano europeo, el contraste entre Alemania y España evidencia que, tanto la regulación administrativa con mecanismos formales de supervisión, como la ausencia de regulación estatal acompañada de control municipal fragmentado, generan desafíos específicos. Mientras el modelo alemán apuesta por integrar la actividad al ordenamiento general mediante registro, licencias y acceso a derechos sociales, el caso español revela cómo la alegalidad y las ordenanzas de civismo tienden a desplazar el fenómeno hacia zonas menos visibles, con mayores niveles de informalidad y vulnerabilidad.

En América Latina, los casos revisados muestran dinámicas especialmente relevantes por su cercanía institucional con el contexto peruano. Uruguay ofrece un ejemplo de formalización normativa con herramientas administrativas claras, pero atravesado por tensiones vinculadas a enfoques de control y por la superposición con figuras penales amplias como el proxenetismo; Colombia ilustra un modelo construido principalmente por vía jurisprudencial, que reconoce derechos en abstracto pero enfrenta límites estructurales por la falta de regulación legislativa integral; Chile evidencia una licitud formal condicionada por una intervención sanitaria y de control que no se traduce en reconocimiento laboral efectivo; y Argentina muestra cómo la ausencia de tipificación penal puede coexistir con un limbo jurídico sostenido por contravenciones y por disputas ideológicas sobre la distinción entre autonomía y explotación.

Desde la perspectiva de la política criminal, el panorama comparado permite extraer una premisa transversal: los escenarios de ambigüedad normativa, fragmentación institucional o control predominantemente policial tienden a reforzar la clandestinidad y la vulnerabilidad, dificultando la identificación temprana de situaciones coercitivas y debilitando la intervención frente a redes de explotación. Por ello, más que ofrecer modelos exportables, estas experiencias aportan criterios para evaluar opciones regulatorias en el caso peruano, especialmente en lo relativo a la claridad normativa, la articulación entre regulación administrativa y persecución penal, y el fortalecimiento de mecanismos estatales de supervisión.

4. Enfoque de derechos humanos en la regulación del trabajo sexual como herramienta de prevención de la trata

La regulación del trabajo sexual no puede analizarse únicamente desde perspectivas penales o administrativas, sino que debe examinarse a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos que orientan la actuación estatal frente a fenómenos complejos como la trata de personas. Un enfoque basado en derechos humanos exige articular principios de igualdad y no discriminación, obligaciones de prevención e investigación con debida diligencia y mecanismos institucionales de supervisión que permitan garantizar protección efectiva sin vulnerar la autonomía de las personas adultas que ejercen la actividad de manera voluntaria. En este marco, el presente apartado desarrolla los estándares internacionales aplicables, las obligaciones estatales derivadas de dichos estándares y los mecanismos institucionales necesarios para traducir el reconocimiento formal de derechos en prácticas efectivas de protección y prevención.

4.1. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables

El análisis del trabajo sexual desde un enfoque de derechos humanos debe partir del principio de igualdad y no discriminación como eje estructural del derecho internacional. En el ámbito interamericano, el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) impone a los Estados la obligación de respetar y garantizar los derechos sin discriminación, mientras que el artículo 2 exige adoptar disposiciones de derecho interno que los hagan efectivos. Gómez Restrepo y Betancur Vásquez (2020) destacan que estas obligaciones no se limitan a evitar interferencias arbitrarias, sino que implican remover prácticas normativas que perpetúan exclusiones estructurales, especialmente respecto de mujeres trans y otros grupos históricamente marginados.

La Corte Interamericana ha desarrollado este estándar en la Opinión Consultiva OC-24/17 y en casos como Atala Riffo y niñas vs. Chile, afirmando que la identidad de género se encuentra protegida bajo la cláusula de otra condición social. Ello implica que la igualdad no puede entenderse únicamente en términos formales, sino que requiere medidas orientadas a revertir desigualdades estructurales (Gómez Restrepo & Betancur Vásquez, 2020). Esta dimensión adquiere especial relevancia cuando se examinan políticas que afectan el acceso al trabajo.

En el plano universal, el derecho al trabajo reconocido en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comprende la posibilidad de ganarse la vida mediante una actividad libremente escogida, así como condiciones equitativas y satisfactorias (Spezia, 2025). Las Observaciones Generales N.° 18 y 23 del Comité DESC han desarrollado este contenido, subrayando que el acceso al trabajo no puede restringirse de manera desproporcionada ni discriminatoria.

Desde esta perspectiva, la discusión sobre el trabajo sexual no puede desvincularse del derecho al trabajo y de la dignidad humana. Toapanta Gamboa *et al.* (2025) sostienen que las restricciones normativas inciden directamente en el acceso a condiciones laborales seguras y en la protección frente a abusos, por lo que deben analizarse bajo criterios de proporcionalidad y respeto a derechos fundamentales.

La protección internacional también ha enfatizado la necesidad de reconocer las múltiples formas de discriminación que afectan a quienes ejercen el trabajo sexual. El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas (Grupo de Trabajo, 2023) advierte que confluyen factores como género, identidad de género, situación migratoria y exclusión socioeconómica, lo que exige una interpretación interseccional de los estándares de igualdad sustantiva.

En esta línea, la autonomía corporal y el derecho a la vida privada adquieren centralidad. El Grupo de Trabajo (2023) sostiene que la criminalización del trabajo sexual incide directamente en la capacidad de decidir sobre el propio cuerpo y restringe el acceso a derechos conexos como la salud y la seguridad personal.

Un elemento clave del derecho internacional contemporáneo es la diferenciación entre trabajo sexual voluntario y trata de personas. La CIDH (2025) ha señalado que la trata requiere la concurrencia de medios comisivos como la coacción o el engaño, conforme al Protocolo de Palermo, lo que impide equiparar automáticamente el ejercicio autónomo con explotación forzada.

En el mismo sentido, Spezia (2025) retoma el artículo 6 de la CEDAW para precisar que la obligación estatal se dirige a combatir la explotación de la prostitución ajena y la trata, sin que ello implique prohibir el ejercicio autónomo.

Mantener esta distinción resulta esencial para evitar interpretaciones expansivas que diluyan la diferencia entre consentimiento y coerción.

El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (2024) ha reafirmado que la equiparación automática entre trabajo sexual y trata distorsiona el marco jurídico internacional y puede generar intervenciones incompatibles con los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Asimismo, la CIDH (2025) ha advertido que los marcos normativos que criminalizan directa o indirectamente el trabajo sexual pueden generar impactos desproporcionados sobre mujeres, personas trans y migrantes, profundizando la exclusión estructural.

Desde una perspectiva crítica, Iglesias Skulj (2011) ha señalado que las políticas antitrata pueden incorporar el discurso de derechos humanos dentro de lógicas securitarias centradas en el control del crimen organizado, subordinando la protección integral a estrategias penales. Esta tensión obliga a examinar cuidadosamente la coherencia entre estándares formales y prácticas institucionales.

La autora también advierte que la categoría de víctima puede construirse de manera restrictiva, condicionando el reconocimiento de derechos a determinados perfiles narrativos (Iglesias Skulj, 2011), lo que puede invisibilizar experiencias diversas.

Del análisis de estos instrumentos se desprende una línea interpretativa consistente: el trabajo sexual ejercido de manera voluntaria por personas adultas no puede abordarse exclusivamente desde una lógica penal, sino que debe examinarse a la luz de principios de igualdad, autonomía, dignidad y proporcionalidad. La diferenciación entre trata y trabajo sexual constituye un presupuesto indispensable para la coherencia normativa y para la aplicación adecuada del derecho internacional.

4.2. Obligaciones estatales de prevención, investigación y sanción

Las obligaciones estatales en materia de prevención, investigación y sanción encuentran su fundamento en el deber de garantía desarrollado por la Corte Interamericana desde el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, conforme al cual el Estado debe organizar todo su aparato institucional para prevenir razonablemente

violaciones de derechos humanos, investigarlas seriamente, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas. Gómez Restrepo y Betancur Vásquez (2020) recuerdan que este estándar se extiende también a actos cometidos por particulares cuando el Estado no adopta medidas adecuadas de protección.

Esta obligación adquiere una dimensión reforzada cuando se trata de grupos históricamente marginados. La Corte Interamericana ha señalado que el principio de igualdad exige adoptar medidas positivas que permitan revertir situaciones estructurales de exclusión (Gómez Restrepo & Betancur Vásquez, 2020). En consecuencia, la mera abstención de criminalizar no satisface el deber estatal si no se acompaña de acciones orientadas a garantizar condiciones reales de protección.

Desde una perspectiva crítica, Lugo Saucedo (2017) advierte que la prevención no puede reducirse a respuestas punitivas o paternalistas que asuman automáticamente que toda prostitución constituye explotación. Una política basada exclusivamente en el rescate o en la criminalización puede invisibilizar la autonomía de quienes reivindican el ejercicio voluntario.

En la misma línea, Iglesias Skulj (2011) sostiene que cuando las políticas antitrata se estructuran principalmente en torno a la represión penal y el control migratorio, el eje de protección puede desplazarse hacia lógicas securitarias que subordinan los derechos humanos a prioridades de control.

Si se examina el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, el principio de progresividad impone adoptar medidas deliberadas orientadas a la plena efectividad del derecho al trabajo. Gómez Restrepo y Betancur Vásquez (2020) sostienen que la regulación del trabajo sexual, entendida como extensión de garantías laborales, puede constituir una medida compatible con estas obligaciones al reducir riesgos de violencia y explotación asociados a la clandestinidad.

La CIDH (2025) ha señalado además que la exclusión social, la discriminación por identidad de género y la precariedad económica configuran contextos que facilitan abusos, por lo que la prevención debe integrar políticas sociales, laborales y de protección más allá de la sanción penal.

Diversos organismos han advertido que los marcos punitivos amplios no necesariamente disminuyen la trata. El Grupo de Trabajo (2023) sostiene que la

criminalización puede agravar la vulnerabilidad al limitar el acceso a justicia y servicios básicos, mientras que el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (2024) observa que la penalización indirecta reduce la confianza en las instituciones y desalienta la denuncia.

Esta problemática se manifiesta con especial claridad en el contexto peruano. RedTraSex Perú *et al.* (2022) documentan detenciones arbitrarias, hostigamiento policial y uso excesivo de la fuerza contra trabajadoras sexuales, evidenciando que la violencia institucional constituye un obstáculo para la prevención efectiva de la trata.

A ello se suma el impacto del estigma en la actuación de operadores jurídicos. Spezia (2025) sostiene que los prejuicios asociados al trabajo sexual pueden influir en la valoración de testimonios y obstaculizar el acceso a justicia, debilitando la persecución efectiva de redes de trata.

En consecuencia, la adopción de protocolos diferenciados se presenta como una herramienta esencial para cumplir con el estándar de debida diligencia reforzada. La OIM (2023) propone lineamientos orientados a garantizar intervenciones respetuosas de la dignidad humana y evitar la revictimización.

A la luz de lo expuesto, las obligaciones estatales de prevención, investigación y sanción no pueden interpretarse en clave exclusivamente penal. El deber de garantía desarrollado por el Sistema Interamericano exige adoptar medidas estructurales orientadas a reducir vulnerabilidades, eliminar discriminación y asegurar acceso efectivo a justicia. Una política coherente con los estándares internacionales debe combinar la persecución eficaz de redes de explotación con medidas regulatorias y sociales que disminuyan factores de riesgo y fortalezcan la protección de derechos.

4.3. Mecanismos de supervisión institucional

El reconocimiento formal del derecho al trabajo y del principio de no discriminación pierde eficacia si no se acompaña de mecanismos institucionales capaces de garantizar su implementación y fiscalización. En el ámbito interamericano, la jurisprudencia ha precisado que el derecho al trabajo no solo protege el acceso al empleo, sino también la estabilidad y la protección frente a

arbitrariedades, como se desprende de casos como Lagos del Campo vs. Perú y San Miguel Sosa vs. Venezuela (Gómez Restrepo & Betancur Vásquez, 2020).

Desde una perspectiva universal, los Convenios 100 y 111 de la OIT imponen a los Estados la obligación de promover igualdad de remuneración y eliminar discriminación en el empleo. Aplicados al caso de mujeres trans que ejercen el trabajo sexual, estos instrumentos permiten advertir que la exclusión normativa perpetúa desigualdades estructurales que requieren intervención estatal.

Los Principios de Yogyakarta refuerzan además la obligación de adoptar medidas destinadas a eliminar la discriminación por orientación sexual e identidad de género en el ámbito laboral. Una interpretación evolutiva del derecho internacional permite armonizar estos estándares con el reconocimiento del trabajo sexual como actividad económica.

La necesidad de mecanismos de supervisión se vuelve aún más evidente cuando se observa que la ausencia de regulación clara dificulta la recopilación de datos, la fiscalización de condiciones laborales y la coordinación interinstitucional. La CIDH (2025) advierte que la ambigüedad normativa limita la capacidad estatal de diferenciar entre ejercicio autónomo y trata de personas.

En contraste, las experiencias comparadas muestran que la claridad normativa facilita la implementación de inspecciones laborales, sistemas de quejas y mecanismos administrativos de control. La existencia de reglas definidas fortalece la rendición de cuentas y reduce espacios de discrecionalidad.

Un componente central de la supervisión institucional es la participación activa de las propias personas trabajadoras sexuales. La CIDH (2025) y RedTraSex Perú *et al.* (2022) coinciden en que la inclusión de estas organizaciones en espacios de diálogo y monitoreo permite identificar riesgos de explotación desde una perspectiva situada. La existencia de canales de denuncia accesibles, estadísticas desagregadas y evaluación periódica de intervenciones permite además identificar patrones de abuso y adoptar medidas correctivas oportunas.

Desde una perspectiva nacional, Spezia (2025) sostiene que la transición desde esquemas de ambigüedad normativa hacia marcos regulatorios coherentes fortalece la capacidad de fiscalización y reduce la discrecionalidad administrativa.

El análisis precedente permite afirmar que la supervisión institucional constituye el puente entre el reconocimiento formal de derechos y su protección efectiva. La existencia de marcos regulatorios claros, coordinación intersectorial, mecanismos de denuncia accesibles y participación activa de las personas afectadas permite transformar estándares internacionales en prácticas concretas de protección.

A partir del examen de los estándares internacionales, las obligaciones estatales derivadas del deber de garantía y los mecanismos de supervisión institucional, puede sostenerse que la regulación del trabajo sexual no puede abordarse desde una lógica exclusivamente punitiva. El DIDH exige diferenciar claramente entre trabajo sexual ejercido de manera voluntaria por personas adultas y situaciones de trata o explotación forzada, evitando equiparaciones automáticas que distorsionen el marco jurídico aplicable.

Los estándares analizados evidencian además que la prevención efectiva de la trata requiere una aproximación integral que combine la persecución penal con políticas estructurales orientadas a reducir factores de vulnerabilidad, tales como la discriminación, la exclusión socioeconómica y la informalidad. En este sentido, la regulación administrativa acompañada de mecanismos claros de supervisión puede contribuir a disminuir espacios de clandestinidad y fortalecer la trazabilidad institucional.

Desde esta perspectiva, el enfoque basado en derechos humanos desarrollado en este apartado demuestra que la discusión sobre la regulación del trabajo sexual se inscribe en un debate más amplio sobre la forma en que el Estado cumple sus obligaciones internacionales frente a fenómenos complejos atravesados por desigualdades estructurales. Este marco conceptual servirá como base para examinar, en los apartados siguientes, la coherencia de los modelos regulatorios y su potencial contribución a una política de prevención compatible con el DIDH.

5. Evaluación del impacto de los modelos regulatorios en la prevención de la trata de personas

La revisión de los modelos normativos y de las experiencias comparadas permite advertir que la discusión sobre la regulación del trabajo sexual no se agota en una clasificación tipológica. Más allá de categorías como prohibicionismo, abolicionismo, reglamentarismo o laboralismo, resulta indispensable evaluar cómo estas configuraciones

jurídicas inciden concretamente en la prevención de la trata de personas. Por ello, el análisis debe desplazarse del plano descriptivo a una valoración crítica de sus efectos prácticos en la identificación de víctimas, la reducción de la clandestinidad, la cooperación institucional y el acceso efectivo a derechos.

Desde una perspectiva de política criminal y de derechos humanos, la cuestión central no es solo qué modelo se adopta, sino qué resultados produce en términos de protección real frente a la explotación. La experiencia comparada muestra que tanto la criminalización amplia como la ausencia de regulación pueden generar efectos no previstos, como mayor informalidad o debilitamiento de la confianza en las autoridades. En ese marco, este numeral examina el impacto de los distintos enfoques regulatorios a partir de criterios funcionales vinculados a la eficacia preventiva, con el fin de identificar qué elementos contribuyen -o no- a fortalecer la lucha contra la trata en un marco respetuoso de derechos fundamentales.

5.1. Identificación de víctimas

Uno de los indicadores más relevantes para evaluar el impacto de los modelos regulatorios en la prevención de la trata de personas es su capacidad para facilitar la identificación temprana de víctimas. En términos generales, la evidencia comparada muestra que los marcos normativos excesivamente punitivos tienden a obstaculizar la detección de situaciones de explotación, pues generan desconfianza hacia las autoridades y refuerzan dinámicas de clandestinidad. En esta línea, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas (2023) ha advertido que la criminalización amplia del entorno del trabajo sexual puede reducir la disposición a denunciar abusos, debilitando los canales de cooperación institucional necesarios para desarticular redes de trata.

El mismo riesgo ha sido señalado en el ámbito europeo. El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (2024) sostiene que cuando la intervención estatal se orienta prioritariamente al control y la sanción, incluso en modelos que penalizan formalmente al cliente y no a la persona que ejerce, se generan efectos indirectos de desplazamiento hacia espacios menos visibles. Esta invisibilización dificulta la recopilación de información fiable y limita la capacidad de las autoridades para distinguir entre ejercicio autónomo y explotación coactiva.

Por el contrario, los modelos que incorporan mecanismos administrativos de registro y supervisión han sido defendidos como herramientas potenciales para fortalecer la trazabilidad institucional. En Alemania, la exigencia de registro y licencia para establecimientos fue concebida, entre otros fines, como mecanismo de detección de situaciones de coerción o vulnerabilidad (BMFSFJ, 2017). Sin embargo, las cifras de informalidad señaladas por Latschan (2025) evidencian que la existencia de un marco regulatorio no garantiza por sí sola la incorporación de toda la actividad al sistema formal, lo que limita el alcance real de estos instrumentos.

Una problemática similar se observa en América Latina. En Argentina, la coexistencia entre no penalización formal y utilización de herramientas contravencionales genera un limbo jurídico que, lejos de facilitar la diferenciación entre voluntariedad y explotación, puede reforzar la marginalidad (Mancinelli, 2023; Nazaruka, 2024; Recalde Cuestas, 2024). La utilización de figuras ambiguas y controles policiales discrecionales no necesariamente se orienta a la identificación de redes de trata, sino al control del espacio público, desviando recursos institucionales de conductas verdaderamente lesivas.

La literatura crítica también advierte que la ampliación del derecho penal en materia de trata puede distorsionar la construcción de la categoría de víctima. Iglesias Skulj (2011) señala que cuando el reconocimiento de derechos se condiciona a la adecuación a determinados perfiles institucionalmente aceptados, se corre el riesgo de invisibilizar experiencias que no encajan en el esquema narrativo dominante. Esta instrumentalización puede afectar tanto la autonomía de personas adultas que ejercen voluntariamente como la protección efectiva de quienes sí se encuentran en situación de coerción.

De ello se desprende que la identificación eficaz de víctimas depende menos de la intensidad punitiva del modelo adoptado que de la claridad conceptual para diferenciar trabajo sexual voluntario y trata, así como de la existencia de entornos institucionales que generen confianza. Como han sostenido Spezia (2025) y la CIDH (2025), la distinción nítida entre consentimiento y coerción constituye un presupuesto indispensable para orientar adecuadamente la política criminal.

5.2. Reducción de clandestinidad

Otro criterio central para evaluar la eficacia de los modelos regulatorios en la prevención de la trata de personas es su capacidad para reducir la clandestinidad en la que suele desarrollarse el trabajo sexual. La experiencia comparada muestra que los contextos de informalidad dificultan la supervisión estatal, limitan la recopilación de información sobre las dinámicas del mercado y generan mayores obstáculos para detectar situaciones de explotación. En este sentido, diversos autores coinciden en que la clandestinidad no constituye un rasgo inherente a la actividad, sino que suele ser el resultado de configuraciones normativas que desplazan el fenómeno hacia espacios invisibilizados (Nuño Gómez, 2017; Rojas Chavarría, 2024).

Los modelos prohibicionistas o fuertemente punitivos tienden a intensificar este efecto. Como advierte Fascioli Caorsi (2022), la criminalización amplia del entorno del trabajo sexual no elimina la actividad, sino que la empuja hacia circuitos ocultos donde el control institucional resulta más limitado. Este desplazamiento hacia ámbitos menos visibles puede dificultar la acción de las autoridades y aumentar la dependencia de intermediarios o redes informales, lo que incrementa la vulnerabilidad frente a dinámicas de explotación.

En cambio, los modelos reglamentaristas o laboralistas han sostenido que la incorporación del trabajo sexual en marcos regulatorios formales permitiría reducir la opacidad del mercado y facilitar la supervisión estatal. En Alemania, por ejemplo, la introducción de mecanismos de registro obligatorio y licencias para establecimientos buscó precisamente generar condiciones de mayor transparencia institucional (BMFSFJ, 2017). Sin embargo, las estimaciones que señalan la existencia de un número considerable de trabajadores sexuales no registrados evidencian que una parte significativa de la actividad continúa desarrollándose fuera de los canales formales (Latschan, 2025), lo que demuestra que la regulación administrativa no elimina automáticamente la informalidad.

Experiencias latinoamericanas reflejan tensiones similares. En Argentina, la ausencia de una regulación laboral integral y el uso de instrumentos contravencionales vinculados al orden público han contribuido a mantener la actividad en un espacio de ambigüedad normativa que favorece dinámicas de

invisibilización (Mancinelli, 2023; Nazaruka, 2024). En Chile, por su parte, la combinación entre licitud formal del ejercicio adulto y un enfoque predominantemente sanitario ha permitido cierta supervisión administrativa, pero sin traducirse en un reconocimiento laboral que reduzca de manera estructural la informalidad (Cabrera Morales, 2019; Garrido Raad & Monroy Caicedo, 2024).

Por ello, el análisis comparado sugiere que la reducción efectiva de la clandestinidad depende no solo del modelo normativo adoptado, sino también de la coherencia institucional y de la capacidad estatal para ofrecer canales de formalización accesibles y confiables. Cuando la regulación se percibe como excesivamente punitiva o burocrática, parte de la actividad tiende a mantenerse al margen del sistema, limitando el alcance de las herramientas de supervisión. En consecuencia, la disminución de la clandestinidad constituye un elemento clave para fortalecer la prevención de la trata, en la medida en que amplía la visibilidad del fenómeno y facilita la intervención temprana frente a posibles situaciones de explotación.

5.3. Cooperación institucional

La cooperación institucional constituye otro elemento decisivo para evaluar la eficacia de los modelos regulatorios en la prevención de la trata de personas. La complejidad de este fenómeno exige la articulación de múltiples actores estatales -autoridades policiales, organismos de justicia, instituciones de salud, entidades laborales y organizaciones sociales- cuya coordinación resulta fundamental para la identificación de víctimas, la investigación de redes criminales y la protección efectiva de derechos. En este sentido, la literatura especializada subraya que los marcos normativos influyen directamente en el grado de interacción entre estas instituciones y en la capacidad del Estado para desplegar respuestas integrales frente a la explotación (Nuño Gómez, 2017).

En contextos donde predomina un enfoque estrictamente punitivo, la cooperación interinstitucional tiende a concentrarse en la persecución penal, lo que puede limitar la participación de otras entidades clave en la detección temprana de situaciones de vulnerabilidad. Como advierte Fascioli Caorsi (2022), cuando la política pública se estructura principalmente en torno a la criminalización del entorno del trabajo sexual, la intervención estatal suele quedar circunscrita a la

actuación policial, reduciendo el margen de acción de instituciones de carácter social o sanitario que podrían desempeñar un papel relevante en la identificación y asistencia de posibles víctimas.

Por el contrario, los modelos que incorporan mecanismos administrativos de supervisión suelen generar mayores espacios de interacción entre distintos organismos del Estado. En el caso alemán, por ejemplo, el sistema de registro, las licencias para establecimientos y los controles sanitarios implican la participación coordinada de autoridades locales, entidades de salud y organismos administrativos (BMFSFJ, 2017). Este tipo de estructuras permite que la supervisión no recaiga exclusivamente en la policía, sino que involucre a instituciones con competencias diversas, ampliando los canales institucionales para detectar situaciones de coerción o explotación.

Sin embargo, la experiencia comparada también muestra que la existencia de mecanismos formales de coordinación no garantiza por sí sola una cooperación efectiva. En varios países latinoamericanos, la fragmentación normativa y la ausencia de regulaciones integrales han generado respuestas institucionales dispersas, en las que distintas autoridades intervienen de manera aislada sin una estrategia común. En Argentina y Chile, por ejemplo, la coexistencia de regulaciones parciales -penales, sanitarias o contravencionales- ha producido esquemas institucionales poco articulados que dificultan el abordaje integral del fenómeno (Cabrera Morales, 2019; Nazaruka, 2024).

De ahí que la cooperación institucional emerja como un factor decisivo para la eficacia de cualquier modelo regulatorio. La evidencia comparada sugiere que los enfoques que combinan supervisión administrativa, intervención social y persecución penal coordinada ofrecen mayores posibilidades de detectar situaciones de trata y brindar respuestas integrales a las víctimas. La lucha contra la explotación sexual requiere no solo normas claras, sino también estructuras institucionales capaces de articular esfuerzos entre distintos sectores del Estado y de la sociedad.

5.4. Acceso a derechos

El acceso efectivo a derechos constituye un criterio fundamental para evaluar el impacto de los distintos modelos regulatorios en la prevención de la trata de

personas. Desde una perspectiva de derechos humanos, la protección frente a la explotación no puede limitarse a la persecución penal, sino que requiere garantizar condiciones que reduzcan la vulnerabilidad estructural de quienes se encuentran en el mercado sexual. En este sentido, diversos estudios coinciden en que la ausencia de reconocimiento jurídico y de mecanismos de protección social puede contribuir a mantener a las personas que ejercen el trabajo sexual en contextos de precariedad, lo que incrementa su exposición a situaciones de abuso o coerción (Nuño Gómez, 2017; Rojas Chavarría, 2024).

Los modelos que no contemplan un reconocimiento mínimo de derechos suelen reproducir dinámicas de exclusión institucional. En países donde la prostitución se mantiene en un espacio de alegalidad o tolerancia informal, las personas que ejercen esta actividad enfrentan dificultades para acceder a sistemas de seguridad social, protección laboral o mecanismos de denuncia efectivos. Esta situación ha sido señalada en el caso colombiano, donde, pese a los avances jurisprudenciales que reconocen la licitud del trabajo sexual voluntario, la ausencia histórica de una regulación legislativa integral ha limitado el acceso efectivo a derechos laborales y de seguridad social (Guisao Moná & Zuluaga Restrepo, 2023; Rojas Chavarría, 2024).

No obstante, los enfoques que incorporan elementos de formalización han buscado ampliar el acceso a derechos y mejorar las condiciones de quienes ejercen la actividad. En Alemania y Uruguay, por ejemplo, la regulación del trabajo sexual ha incluido mecanismos vinculados al reconocimiento contractual, la seguridad social y la supervisión administrativa de establecimientos (BMFSFJ, 2017; Fascioli Caorsi, 2022). Estos instrumentos parten de la premisa de que la integración de la actividad en el marco jurídico general puede contribuir a reducir la precariedad y facilitar la intervención estatal frente a posibles situaciones de explotación.

Sin embargo, la literatura también advierte que el reconocimiento formal de derechos no garantiza automáticamente la eliminación de las desigualdades estructurales presentes en este ámbito. Nuño Gómez (2017) señala que incluso en contextos de legalización pueden persistir dinámicas de explotación vinculadas a la expansión del mercado sexual y al incremento de la demanda. En estos escenarios, la formalización jurídica debe complementarse con políticas públicas orientadas a

reducir factores de vulnerabilidad social y a fortalecer los mecanismos de supervisión institucional.

La experiencia comparada también muestra que la estigmatización social sigue siendo un obstáculo relevante para el acceso efectivo a derechos. Diversos estudios han destacado que los prejuicios morales asociados al trabajo sexual pueden traducirse en discriminación institucional, dificultando el acceso a servicios de salud, justicia o protección social (Rojas Chavarría, 2024). Esta dimensión cultural incide directamente en la eficacia de los marcos normativos, pues incluso las regulaciones que reconocen ciertos derechos pueden resultar insuficientes si no se acompañan de estrategias orientadas a combatir la exclusión y el estigma.

En consecuencia, la evidencia comparada sugiere que el acceso efectivo a derechos constituye un elemento central para fortalecer la prevención de la trata. Los modelos que combinan reconocimiento jurídico, protección social y mecanismos de supervisión institucional tienden a ofrecer mayores herramientas para reducir la vulnerabilidad estructural de quienes participan en el mercado sexual. Desde esta perspectiva, la garantía de derechos no solo cumple una función protectora, sino que también contribuye a crear entornos más seguros que facilitan la denuncia de abusos y la identificación temprana de situaciones de explotación.

A partir de lo desarrollado, puede advertirse que el impacto de los distintos modelos regulatorios en la prevención de la trata no depende exclusivamente de la adopción formal de uno u otro enfoque normativo. Más bien, la experiencia comparada muestra que los resultados se vinculan estrechamente con la capacidad de los marcos jurídicos para generar condiciones que favorezcan la identificación de víctimas, reduzcan los espacios de clandestinidad, promuevan la cooperación entre instituciones y garanticen el acceso efectivo a derechos. En este sentido, tanto la criminalización amplia como la ausencia de regulación pueden producir efectos contraproducentes, al desplazar la actividad hacia ámbitos menos visibles o mantenerla en situaciones de informalidad que dificultan la intervención estatal.

Del mismo modo, los casos examinados evidencian que los modelos que incorporan mecanismos de supervisión administrativa, coordinación institucional y reconocimiento de ciertos derechos tienden a ofrecer mayores herramientas para diferenciar entre trabajo sexual voluntario y situaciones de explotación. No obstante, la experiencia comparada

también demuestra que ninguna fórmula normativa constituye por sí sola una solución definitiva, pues la eficacia de cualquier modelo depende de su implementación institucional, de la coherencia de su marco jurídico y de su capacidad para abordar las condiciones estructurales que favorecen la vulnerabilidad. Sobre esta base, corresponde identificar las principales lecciones que pueden extraerse del derecho comparado para orientar la reflexión sobre el tratamiento jurídico del trabajo sexual y su relación con la prevención de la trata de personas en el contexto peruano.

6. Lecciones del análisis comparado aplicables al contexto peruano

El análisis desarrollado en los apartados anteriores permite identificar varias lecciones relevantes a partir de las experiencias normativas adoptadas en distintos países respecto del tratamiento jurídico del trabajo sexual. Como se ha observado, los diversos modelos regulatorios producen efectos diferenciados en términos de visibilidad de la actividad, capacidad de supervisión estatal y eficacia de las estrategias orientadas a prevenir la trata de personas. El análisis comparado permite, así, reconocer tendencias y desafíos comunes útiles para orientar la reflexión sobre el contexto peruano.

A partir de estos hallazgos, pueden extraerse algunos elementos orientadores para el diseño de políticas públicas que busquen enfrentar la trata de personas desde un enfoque integral. Entre ellos destacan la importancia de contar con marcos normativos claros, la necesidad de diferenciar de manera precisa entre trabajo sexual voluntario y explotación, el rol de la regulación administrativa en la supervisión de la actividad y la articulación entre política criminal y política social.

6.1. La necesidad de claridad normativa

Uno de los principales aprendizajes derivados del examen comparado es que la eficacia de las políticas públicas frente a la trata de personas depende, en gran medida, de la claridad del marco normativo que regula el fenómeno de la prostitución o el trabajo sexual. Cuando las categorías jurídicas no se encuentran claramente delimitadas, se generan ambigüedades que dificultan la actuación de las autoridades encargadas de prevenir, investigar y sancionar las formas de explotación. En este sentido, Müller Solón (s. f.) advierte que la confusión conceptual entre prostitución, proxenetismo y trata de personas puede dar lugar a interpretaciones imprecisas que afectan tanto la identificación de víctimas como la persecución de las redes criminales.

La experiencia comparada muestra, además, que los distintos modelos regulatorios parten de presupuestos normativos definidos, lo que permite establecer con mayor precisión los alcances de la intervención estatal. Fascioli Caorsi (2022) señala que los enfoques prohibicionistas, abolicionistas y reglamentaristas responden a concepciones distintas sobre la sexualidad, la moral pública y la autonomía individual, lo que se traduce en marcos jurídicos específicos que orientan la actuación institucional. La delimitación normativa de la actividad resulta, por ello, un elemento central para evitar interpretaciones contradictorias y garantizar coherencia en la política criminal.

La falta de definiciones claras también puede generar efectos de clandestinización que debilitan la capacidad del Estado para supervisar el fenómeno y detectar situaciones de explotación. Nuño Gómez (2017) advierte que cuando la regulación es ambigua o fragmentaria, la actividad tiende a desplazarse hacia espacios informales o invisibles para las autoridades, lo que dificulta la identificación temprana de víctimas de trata y favorece el funcionamiento de redes criminales. En estos contextos, la falta de claridad normativa no solo afecta la seguridad jurídica de quienes ejercen el trabajo sexual, sino que también limita la eficacia de las estrategias de prevención del delito.

Desde una perspectiva de derechos humanos, diversos estudios han señalado que los marcos regulatorios coherentes permiten reducir los riesgos asociados a la informalidad y fortalecer los mecanismos de protección institucional. Spezia (2025) sostiene que la transición desde escenarios de ambigüedad normativa hacia esquemas regulatorios más claros puede contribuir a mejorar la supervisión estatal, facilitar el acceso a servicios públicos y diferenciar con mayor precisión entre el ejercicio voluntario del trabajo sexual y las situaciones de explotación forzada. En la misma línea, la CIDH (2025) y la OIM (2023) han destacado que la claridad normativa favorece la coordinación institucional y fortalece la capacidad estatal para identificar víctimas y perseguir redes de explotación.

6.2. Diferenciación nítida entre trabajo sexual voluntario y trata

Otro aprendizaje central del análisis comparado es la necesidad de establecer una distinción clara entre el trabajo sexual ejercido voluntariamente por personas adultas y las situaciones de explotación que configuran el delito de trata de

personas. Esta diferenciación resulta fundamental para orientar adecuadamente la política criminal, evitando que el ejercicio autónomo de la actividad sea confundido con prácticas de explotación. En ese sentido, Müller Solón (s. f.) advierte que la falta de delimitación conceptual entre prostitución, proxenetismo y trata puede generar dificultades interpretativas en la aplicación del derecho penal, afectando la identificación de víctimas y la persecución eficaz de las organizaciones criminales.

Desde el DIDH, esta distinción ha sido subrayada como un elemento esencial para garantizar la protección de las personas involucradas. La CIDH (2025) ha señalado que la trata de personas exige la concurrencia de medios comisivos como la coacción, el engaño o el abuso de vulnerabilidad, conforme a lo establecido en el Protocolo de Palermo, por lo que no puede equipararse automáticamente con el ejercicio autónomo del trabajo sexual. La diferenciación entre consentimiento y coerción constituye, por tanto, un criterio clave para evitar intervenciones estatales desproporcionadas que puedan afectar derechos fundamentales.

Diversos estudios han advertido, además, que la falta de esta distinción puede generar consecuencias contraproducentes para la prevención de la trata. Nuño Gómez (2017) sostiene que cuando los marcos normativos o las prácticas institucionales tratan indistintamente el trabajo sexual y la explotación, se favorece la clandestinidad y se dificulta la identificación de situaciones reales de trata. De manera similar, Fascioli Caorsi (2022) señala que las respuestas normativas que niegan la posibilidad de un ejercicio voluntario de la actividad tienden a invisibilizar la diversidad de experiencias existentes, lo que puede debilitar la eficacia de las estrategias de intervención estatal.

La experiencia comparada muestra, en consecuencia, que la diferenciación nítida entre trabajo sexual voluntario y trata de personas constituye un elemento indispensable para el diseño de políticas públicas eficaces. Como señala Spezia (2025), la claridad conceptual permite focalizar los esfuerzos del sistema penal en las conductas verdaderamente lesivas, al tiempo que facilita la implementación de medidas de protección y supervisión orientadas a reducir la vulnerabilidad frente a la explotación. La distinción entre consentimiento y coerción no solo cumple una función jurídica, sino que se convierte en un componente esencial de las estrategias de prevención y persecución del delito de trata.

6.3. Regulación administrativa como herramienta preventiva

La evidencia comparada permite advertir que la regulación administrativa del trabajo sexual voluntario puede constituir una herramienta relevante dentro de una estrategia preventiva frente a la trata de personas. A diferencia de los enfoques exclusivamente punitivos, los marcos regulatorios que establecen mecanismos de supervisión estatal generan mayor trazabilidad institucional sobre una actividad que, en contextos de ambigüedad normativa, tiende a desarrollarse en espacios informales o clandestinos. En este sentido, Fascioli Caorsi (2022) señala que los modelos que optan por reconocer y regular la actividad buscan precisamente reducir los riesgos asociados a la invisibilidad jurídica, facilitando la intervención estatal y el control de posibles situaciones de explotación.

Desde una perspectiva de política criminal, la regulación administrativa puede contribuir a fortalecer la capacidad del Estado para diferenciar entre el ejercicio autónomo del trabajo sexual y las situaciones que configuran explotación o trata. Müller Solón (s. f.) advierte que cuando las categorías jurídicas no se encuentran claramente delimitadas, la actuación de las autoridades puede verse afectada por interpretaciones imprecisas que dificultan la persecución de las conductas verdaderamente lesivas. En cambio, la existencia de un marco regulatorio claro permite orientar la intervención estatal hacia las redes de explotación, evitando que el sistema penal se dirija indiscriminadamente contra quienes ejercen la actividad de manera voluntaria.

Diversos estudios han destacado también que los esquemas regulatorios pueden facilitar la implementación de mecanismos administrativos de supervisión, tales como registros, inspecciones o protocolos de actuación institucional. Nuño Gómez (2017) sostiene que la ausencia de regulación dificulta el monitoreo estatal del fenómeno, mientras que la existencia de marcos normativos definidos permite mejorar la recopilación de información, fortalecer la coordinación entre instituciones y detectar con mayor facilidad posibles situaciones de abuso o explotación.

Desde el enfoque de derechos humanos, la regulación administrativa puede contribuir además a reducir las condiciones de vulnerabilidad que favorecen la captación de víctimas por parte de redes de trata. Spezia (2025) señala que la

transición desde contextos de informalidad hacia esquemas regulatorios más estructurados puede facilitar el acceso a servicios públicos, mejorar las condiciones de protección institucional y generar entornos más seguros para quienes ejercen la actividad. La CIDH (2025) y la OIM (2023) han subrayado, en esta misma línea, que las políticas públicas orientadas a prevenir la trata deben integrar medidas de supervisión administrativa y protección de derechos complementarias a la respuesta penal.

6.4. Complementariedad entre política criminal y política social

La revisión comparada evidencia que las estrategias más eficaces para enfrentar la trata de personas no se limitan a la respuesta penal, sino que integran medidas de carácter social, económico e institucional orientadas a reducir los factores de vulnerabilidad que facilitan la explotación. En este sentido, diversos organismos internacionales han señalado que la persecución penal constituye un componente indispensable de la política criminal, pero resulta insuficiente cuando no se acompaña de políticas públicas que atiendan las condiciones estructurales que favorecen la captación de víctimas. La CIDH (2025) ha destacado que la lucha contra la trata exige respuestas integrales que combinen prevención, protección y sanción, evitando enfoques exclusivamente represivos que puedan agravar situaciones de exclusión social.

En esta línea, la OIM (2023) ha enfatizado que las políticas de prevención deben incorporar acciones orientadas a mejorar el acceso a derechos básicos, fortalecer los sistemas de protección social y reducir las condiciones de vulnerabilidad aprovechadas por las redes de trata. Desde esta perspectiva, la intervención estatal debe articular mecanismos de protección social, acceso a servicios públicos y oportunidades laborales, complementando las estrategias de persecución penal con medidas dirigidas a disminuir los riesgos de explotación.

La literatura especializada también ha señalado que los marcos regulatorios claros pueden contribuir a esta articulación entre política criminal y política social. Spezia (2025) sostiene que la formalización de actividades que tradicionalmente se desarrollan en contextos de informalidad permite ampliar el acceso a servicios de salud, protección laboral y mecanismos institucionales de supervisión, reduciendo los espacios de vulnerabilidad en los que suelen operar las redes de explotación. La

regulación administrativa puede integrarse, así, dentro de una estrategia preventiva más amplia que combine control institucional con garantía de derechos.

De este modo, el análisis desarrollado en este apartado sugiere que una política pública eficaz frente a la trata de personas requiere articular distintos niveles de intervención estatal. Como advierte Fascioli Caorsi (2022), las respuestas normativas que se limitan a la prohibición o criminalización tienden a desplazar el fenómeno hacia espacios clandestinos, lo que dificulta su supervisión y reduce la eficacia de la intervención institucional. La complementariedad entre política criminal y política social aparece, por ello, como un elemento central para diseñar estrategias integrales que permitan prevenir la explotación, fortalecer la identificación de víctimas y mejorar la capacidad del Estado para enfrentar las redes de trata de personas.

A partir de las lecciones derivadas del análisis comparado, es posible identificar algunos elementos fundamentales para orientar el diseño de una respuesta estatal más eficaz frente a la trata de personas en el contexto peruano. En primer lugar, la revisión de los distintos modelos regulatorios evidencia la importancia de contar con marcos normativos claros que permitan delimitar con precisión el tratamiento jurídico del trabajo sexual y evitar ambigüedades que dificulten la actuación de las autoridades (Müller Solón, s. f.; Fascioli Caorsi, 2022). Del mismo modo, la diferenciación nítida entre trabajo sexual voluntario y trata de personas se presenta como un presupuesto indispensable para focalizar adecuadamente la intervención penal y mejorar la identificación de víctimas, conforme a los estándares internacionales desarrollados por la CIDH (2025) y por la literatura especializada sobre explotación sexual (Guisao Moná & Zuluaga Restrepo, 2023).

Junto con ello, el análisis sugiere que la regulación administrativa puede constituir una herramienta preventiva relevante, en la medida en que permite fortalecer la supervisión institucional, reducir la clandestinidad y articular la política criminal con políticas sociales orientadas a disminuir los factores de vulnerabilidad (Nuño Gómez, 2017; Spezia, 2025; OIM, 2023). Estos elementos ofrecen una base analítica para examinar, en el capítulo siguiente, posibles lineamientos de política pública y alternativas de regulación aplicables al contexto peruano.

En términos generales, el examen de los distintos modelos normativos de regulación del trabajo sexual -prohibicionista, abolicionista, reglamentarista y laboralista- permite advertir que cada uno responde a presupuestos ideológicos distintos sobre la sexualidad, la moral pública y la autonomía de las personas que ejercen esta actividad, generando efectos diferenciados en relación con la prevención de la trata de personas (Müller Solón, s. f.; Fascioli Caorsi, 2022). El análisis comparado muestra que los enfoques exclusivamente punitivos tienden a producir procesos de clandestinización que dificultan la identificación de víctimas y debilitan la capacidad de supervisión estatal, mientras que los modelos que incorporan mecanismos regulatorios y enfoques de derechos humanos ofrecen mayores herramientas institucionales para diferenciar el trabajo sexual voluntario de situaciones de explotación (Nuño Gómez, 2017; Spezia, 2025; CIDH, 2025).

Desde esta perspectiva, las lecciones derivadas de la experiencia comparada permiten identificar elementos especialmente relevantes para el contexto peruano: la necesidad de claridad normativa, la diferenciación precisa entre trabajo sexual y trata de personas, la utilización de mecanismos administrativos de supervisión y la articulación entre política criminal y política social. Estos elementos constituyen la base analítica del capítulo siguiente, en el que se examinarán las dinámicas criminales en el Perú y se formularán lineamientos de política pública criminal integral junto con una propuesta de regulación administrativa orientada a fortalecer la prevención, la protección y la persecución del delito de trata de personas.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO SEXUAL COMO HERRAMIENTA COMPLEMENTARIA A LA POLÍTICA CRIMINAL EN EL PERÚ

El análisis desarrollado en los capítulos precedentes ha permitido evidenciar que la trata de personas con fines de explotación sexual constituye un fenómeno complejo que no puede ser abordado de manera eficaz exclusivamente a través del derecho penal. En particular, se ha identificado que las limitaciones en la aplicación del tipo penal, las dificultades para diferenciar entre trabajo sexual voluntario y situaciones de explotación, así como la persistencia de contextos de informalidad y clandestinidad, reducen la capacidad del Estado para prevenir el delito y proteger adecuadamente a las víctimas. Asimismo, el examen de experiencias comparadas ha puesto de relieve la necesidad de incorporar herramientas complementarias que permitan intervenir sobre los entornos en los que se desarrollan estas dinámicas, más allá de la sola sanción de conductas ya consumadas.

Así, el presente capítulo tiene como finalidad formular una propuesta de regulación administrativa del trabajo sexual voluntario como herramienta de política criminal en el Perú, orientada a complementar el marco existente en materia de trata de personas. La propuesta parte de la premisa de que la incorporación de este mecanismo administrativo, en un enfoque compatible con los estándares de derechos humanos, puede contribuir no solo a la prevención del delito mediante la reducción de la clandestinidad, sino también a la mejora en la identificación de víctimas y al fortalecimiento de la investigación y aplicación del derecho penal. De este modo, se busca articular una respuesta más integral que permita optimizar la intervención estatal frente a la trata de personas en el contexto peruano.

1. Contexto actual del trabajo sexual y la trata de personas en Lima y Arequipa

El análisis del contexto actual del trabajo sexual y la trata de personas en el Perú exige una aproximación que considere tanto las dinámicas territoriales del delito como las condiciones estructurales en las que se desarrolla esta actividad. En esa línea, diversos estudios coinciden en señalar que la trata de personas con fines de explotación sexual se concentra principalmente en entornos urbanos caracterizados por altos niveles de informalidad económica, movilidad poblacional y limitada capacidad de fiscalización estatal. En el caso peruano, Lima Metropolitana destaca como uno de los principales focos

de incidencia, aunque estas dinámicas no son exclusivas de la capital, sino que pueden replicarse en ciudades intermedias como Arequipa, donde confluyen factores similares de riesgo (Ministerio Público & UNODC, 2025; MININTER, 2021).

El diagnóstico también evidencia que las dinámicas observadas en Lima han dejado de constituir un fenómeno exclusivamente metropolitano. Según Arredondo Villar y Ríos (2024), la expansión de las redes dedicadas a la explotación sexual ha alcanzado diversas ciudades del país, entre ellas Arequipa, Piura, Ica, Lambayeque, La Libertad y Tumbes, impulsada por organizaciones criminales que aprovechan la movilidad territorial y las condiciones de vulnerabilidad existentes en distintas regiones. Este escenario confirma que el análisis conjunto de Lima y Arequipa resulta pertinente, pues ambas ciudades comparten factores estructurales que favorecen la actuación de estas organizaciones.

Desde una perspectiva empírica, los informes internacionales y nacionales evidencian que las redes de trata operan mediante estructuras flexibles que se adaptan a las condiciones del entorno, aprovechando vacíos de regulación y debilidades institucionales. En Lima, por ejemplo, se ha identificado la presencia de organizaciones criminales que utilizan plataformas digitales para la captación de víctimas, así como establecimientos informales para la explotación sexual, lo que dificulta la intervención estatal sostenida (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2024). Estas dinámicas no solo responden a la demanda en contextos urbanos, sino también a la capacidad de las redes para desplazarse hacia espacios menos regulados, evitando los controles existentes.

Las investigaciones más recientes evidencian que estas modalidades de captación se han intensificado tras la pandemia. El diagnóstico elaborado por Arredondo Villar y Ríos (2024) señala que el uso de plataformas digitales como Facebook, Instagram, WhatsApp e incluso videojuegos se ha convertido en una herramienta recurrente para atraer víctimas mediante falsas ofertas de empleo, grooming y otras estrategias de manipulación. Estas tecnologías permiten a las redes criminales ampliar su alcance, operar con mayor anonimato y reducir los costos de captación, dificultando la detección temprana por parte de las autoridades. Asimismo, la utilización de contenidos visuales y mensajes instantáneos facilita el aprovechamiento de las condiciones de vulnerabilidad económica y social de las potenciales víctimas.

De igual forma, el estudio advierte que la explotación sexual ha experimentado un desplazamiento progresivo hacia espacios menos visibles. La utilización de departamentos privados, inmuebles alquilados temporalmente y modalidades de explotación en línea refleja una transformación de las estrategias empleadas por las organizaciones criminales, las cuales buscan reducir la posibilidad de ser detectadas mediante operativos tradicionales. Este cambio incrementa la dificultad para identificar oportunamente a las víctimas y evidencia la necesidad de desarrollar mecanismos de supervisión e inteligencia que trasciendan los controles dirigidos exclusivamente a establecimientos físicos (Arredondo Villar & Ríos, 2024).

En esa misma línea, la Defensoría del Pueblo (2017) ha documentado que en Lima las modalidades de captación se basan principalmente en engaños vinculados a falsas ofertas laborales, dirigidas a mujeres en situación de vulnerabilidad económica. La explotación suele desarrollarse en espacios clandestinos o en establecimientos que operan bajo la apariencia de actividades lícitas, lo que evidencia la dificultad del Estado para identificar y supervisar estos entornos de manera efectiva. Este patrón revela que la trata de personas no se configura únicamente como un fenómeno delictivo aislado, sino como una actividad que se inserta en economías informales y en contextos de débil regulación.

Por su parte, aunque Arequipa no presenta los mismos niveles de incidencia que Lima en términos absolutos, los estudios coinciden en que comparte condiciones estructurales que la convierten en un espacio potencial de reproducción de estas dinámicas. La presencia de economías informales, la migración interna y la limitada supervisión estatal configuran un escenario propicio para la captación y explotación de víctimas, especialmente en actividades vinculadas a sectores como la minería informal o el comercio (DP, 2017; Flores Contreras, 2025). En estos contextos, la trata de personas puede adoptar modalidades diferenciadas, combinando explotación laboral y sexual, lo que complejiza su identificación y abordaje.

Asimismo, el análisis de casos judiciales recientes permite advertir que las redes de trata operan de manera descentralizada, articulando distintas etapas del delito -captación, traslado y explotación- a través de múltiples actores. Estas estructuras se apoyan en mecanismos como el endeudamiento fraudulento, el aislamiento de las víctimas y la amenaza de violencia, lo que genera condiciones de control sostenido que dificultan la denuncia y la intervención estatal (Rodríguez Vásquez *et al.*, 2024). Esta forma de

organización evidencia que la trata de personas responde a una lógica de mercado ilícito que se nutre de la vulnerabilidad social y de la ausencia de mecanismos eficaces de supervisión.

En este contexto, el trabajo sexual se desarrolla mayoritariamente en condiciones de informalidad, lo que incrementa la exposición de las personas a diversas formas de violencia y explotación. La ausencia de un marco normativo que regule esta actividad impide diferenciar con claridad entre el ejercicio voluntario del trabajo sexual y las situaciones de trata, generando confusión tanto a nivel normativo como en la actuación de los operadores de justicia (Fernández Pacheco *et al.*, 2025). Esta falta de delimitación no solo afecta a las personas que ejercen el trabajo sexual, sino que también debilita la capacidad del Estado para identificar a las víctimas de explotación.

Sumado a ello, la criminalización indirecta del entorno en el que se desarrolla el trabajo sexual, a través de figuras penales vinculadas al favorecimiento o al proxenetismo, contribuye a reforzar su clandestinidad. Como resultado, muchas de estas actividades se trasladan a espacios ocultos, donde la supervisión estatal es prácticamente inexistente, lo que facilita la actuación de redes criminales y dificulta la protección de derechos (Lazo Rivera & Mandujano Mogollón, 2020). Esta situación genera un círculo vicioso en el que la falta de regulación incrementa la vulnerabilidad, y esta, a su vez, favorece la expansión de la trata de personas.

Desde una perspectiva comparada, estudios desarrollados en otros contextos latinoamericanos evidencian que la ausencia de regulación sistemática del trabajo sexual tiende a profundizar estas dinámicas de vulnerabilidad y explotación. La informalidad no solo limita el acceso a servicios básicos y mecanismos de protección, sino que también fortalece el control ejercido por intermediarios y redes criminales, quienes operan en contextos de escasa intervención estatal (Hincapié Vargas, 2023; Caicedo Vásquez, 2021). Si bien estos estudios no se refieren directamente al caso peruano, sus hallazgos permiten comprender patrones estructurales que resultan extrapolables a ciudades como Lima y Arequipa.

Por tanto, el contexto descrito evidencia que la trata de personas y el trabajo sexual en el Perú se desarrollan en un escenario marcado por la informalidad, la débil supervisión estatal y la ausencia de mecanismos claros de diferenciación entre actividades lícitas y

conductas delictivas. Estas condiciones no solo dificultan la prevención y persecución de la trata, sino que también limitan la protección de las personas involucradas, lo que pone en evidencia la necesidad de replantear el enfoque estatal hacia modelos más integrales que incorporen herramientas administrativas y preventivas como parte de la política criminal.

2. Fundamento de la propuesta en el contexto peruano

El análisis de la trata de personas con fines de explotación sexual en el Perú exige ir más allá de la mera descripción del fenómeno, a fin de identificar las limitaciones del marco actual y las posibilidades de mejora dentro de la política criminal del Estado. En ese sentido, resulta necesario examinar los fundamentos que justifican la incorporación de herramientas complementarias al enfoque penal, partiendo del reconocimiento de sus alcances y límites, así como del marco establecido por la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030. A partir de ello, se plantea analizar el potencial de la regulación administrativa como un mecanismo orientado a fortalecer la prevención del delito, la identificación de víctimas y la eficacia de la persecución penal.

2.1. Insuficiencia del enfoque penal frente a la trata de personas

El enfoque penal ha constituido históricamente el principal instrumento de respuesta del Estado frente a la trata de personas, en la medida en que permite sancionar a los responsables y visibilizar la gravedad de las conductas vinculadas a la explotación. Sin embargo, como se ha desarrollado en el Capítulo II, la configuración del delito y su persecución presentan importantes limitaciones que dificultan una intervención efectiva, especialmente en contextos donde la captación y explotación se desarrollan en entornos informales y de difícil supervisión. En ese sentido, si bien el derecho penal cumple un rol indispensable, su alcance resulta insuficiente para abordar las múltiples dimensiones del fenómeno (Naciones Unidas, 2000).

En particular, uno de los principales límites del enfoque penal radica en su carácter reactivo, en tanto su activación depende de la identificación de un hecho delictivo ya consumado o en ejecución. Esta lógica implica que la intervención estatal se produce, en la mayoría de los casos, cuando la víctima ya ha sido captada, trasladada o explotada, lo que reduce significativamente las posibilidades de

prevención. Tal como se evidenció en el análisis del Capítulo II, las dinámicas de la trata de personas se desarrollan de manera progresiva y en espacios de difícil acceso para las autoridades, lo que permite a las redes criminales operar durante largos periodos sin ser detectadas (Ministerio Público & UNODC, 2025).

Esta limitación también ha sido advertida por la doctrina especializada. Rodríguez Vásquez y Montoya Vivanco (2024) señalan que la persecución penal constituye únicamente uno de los componentes de la respuesta estatal frente a la trata de personas y que su eficacia depende de la existencia de mecanismos previos que permitan detectar oportunamente contextos de explotación e identificar a las víctimas antes de que el daño se consolide. En consecuencia, una política criminal efectiva requiere articular la respuesta penal con medidas administrativas, preventivas y de protección de derechos que permitan intervenir sobre los factores estructurales que favorecen el funcionamiento de las redes de trata.

A ello se suma que la identificación de las víctimas constituye uno de los principales desafíos en la aplicación del derecho penal. La Defensoría del Pueblo (2017) ha señalado que existen deficiencias en la actuación de los operadores de justicia, tales como la falta de medidas de protección oportunas, la ausencia de asistencia legal en muchos casos y la revictimización derivada de prácticas inadecuadas durante el proceso penal. Estas limitaciones no solo afectan el acceso a la justicia, sino que también inciden en la eficacia de la persecución penal, en tanto dificultan la obtención de pruebas y la consolidación de los casos.

Adicionalmente, el análisis jurisprudencial permite advertir problemas en la correcta tipificación de los delitos vinculados a la trata y la explotación sexual. En diversos casos, se ha identificado que las autoridades optan por imputar únicamente el delito de trata, sin incorporar adecuadamente las conductas de explotación sexual cuando estas se encuentran acreditadas, lo que evidencia una falta de claridad conceptual en la aplicación de las categorías jurídicas correspondientes (Rodríguez Vásquez *et al.*, 2024). Esta situación no solo afecta la proporcionalidad de las sanciones, sino que también limita la comprensión integral del fenómeno delictivo.

Otro aspecto relevante es la dificultad para diferenciar entre el trabajo sexual voluntario y las situaciones de trata de personas, lo que genera confusión tanto a

nivel normativo como en la práctica judicial. Como se ha desarrollado previamente, la ausencia de criterios claros para realizar esta distinción puede dar lugar a intervenciones que, en lugar de proteger a las víctimas, terminan afectando a personas que ejercen el trabajo sexual de manera autónoma, o, por el contrario, invisibilizan situaciones de explotación (Fernández Pacheco *et al.*, 2025). Esta ambigüedad debilita la capacidad del sistema penal para identificar correctamente los casos y responder de manera adecuada.

Desde esta perspectiva, resulta evidente que el derecho penal, si bien es necesario, no puede constituir la única herramienta de la política criminal frente a la trata de personas. La complejidad del fenómeno, su vinculación con factores estructurales como la informalidad, la pobreza y la desigualdad, así como las limitaciones identificadas en su aplicación, exigen la incorporación de mecanismos complementarios que permitan intervenir en etapas previas al delito, mejorar la identificación de riesgos y fortalecer la capacidad de respuesta del Estado. En esa línea, la integración de herramientas administrativas se presenta como una alternativa pertinente para superar los límites del enfoque exclusivamente punitivo y avanzar hacia una respuesta más integral.

2.2. La Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030 como marco de referencia

La Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030 fue aprobada mediante Decreto Supremo N.° 009-2021-IN, en el marco de la necesidad de fortalecer la respuesta estatal frente a un fenómeno persistente y de carácter estructural como la trata de personas en el Perú. Su formulación se vincula con el desarrollo progresivo del marco normativo en la materia y con la consolidación de espacios de articulación institucional, como la Comisión Multisectorial contra la Trata de Personas (MININTER, 2021). En este contexto, la política se configura como el principal instrumento rector que organiza la intervención del Estado frente al problema público identificado.

En cuanto a su contenido, la política se estructura en tres objetivos prioritarios que responden a las principales dimensiones del fenómeno. El primero se orienta a fortalecer la vigilancia y prevención en contextos de riesgo; el segundo busca

mejorar la eficacia del sistema de persecución penal y de fiscalización; y el tercero se enfoca en garantizar la atención, protección y reintegración de las víctimas (MININTER, 2021). Estos objetivos se desarrollan a través de lineamientos y servicios que combinan medidas preventivas, represivas y de asistencia, lo que evidencia un enfoque que trasciende la intervención exclusivamente penal.

Este diseño resulta coherente con lo desarrollado en el Capítulo III, donde se evidenció que la trata de personas no puede ser abordada únicamente desde la sanción penal, sino que requiere intervenciones orientadas a prevenir su ocurrencia y a reducir los factores de riesgo. En ese sentido, la política incorpora una lógica de intervención que reconoce la necesidad de actuar en distintas etapas del fenómeno, lo que constituye un avance respecto de enfoques más limitados centrados exclusivamente en la persecución del delito.

Asimismo, la Política Nacional (MININTER, 2021) aborda la trata de personas desde una perspectiva estructural, identificando factores como la pobreza, la informalidad, la desigualdad y las dinámicas migratorias como condiciones que favorecen su reproducción. Este enfoque permite comprender que la trata no es un fenómeno aislado, sino que se inserta en contextos sociales y económicos específicos, lo que refuerza la necesidad de respuestas integrales que articulen distintas herramientas de política pública.

En esa misma línea, la Política incorpora enfoques transversales como el de derechos humanos, género e interculturalidad, orientados a garantizar una intervención adecuada a las características de las víctimas. Esta perspectiva resulta consistente con los estándares internacionales desarrollados en materia de trata de personas y con el análisis efectuado en los capítulos anteriores, en los que se destacó la importancia de adoptar medidas que reconozcan las distintas formas de vulnerabilidad que enfrentan las víctimas (MININTER, 2021).

En relación con su implementación, la política presenta un carácter multisectorial, en tanto involucra a diversos ministerios, entidades públicas, gobiernos regionales y locales, así como a la Comisión Multisectorial contra la Trata de Personas, encargada de coordinar y articular las acciones del Estado en esta materia. Esta estructura institucional responde a la complejidad del fenómeno

y a la necesidad de articular intervenciones en distintos niveles, lo que resulta fundamental para garantizar una respuesta sostenida y eficaz (MININTER, 2021).

No obstante, los resultados de la evaluación de la política evidencian importantes limitaciones en su implementación. En particular, se ha identificado un bajo nivel de avance en la ejecución de los servicios y en el cumplimiento de los indicadores previstos, así como dificultades en la articulación interinstitucional y en la capacidad de supervisión estatal en determinados contextos (MININTER, 2024). Estas limitaciones reflejan que, pese a contar con un diseño normativo adecuado, la política enfrenta desafíos significativos en su aplicación práctica.

Además, se advierten brechas en la provisión de servicios orientados a la atención y protección de víctimas, así como debilidades en la generación de información sistematizada que permita un adecuado seguimiento de las intervenciones. Estas dificultades inciden directamente en la eficacia de la política, en tanto limitan la capacidad del Estado para identificar oportunamente a las víctimas y brindar una respuesta integral frente a la trata de personas.

Por otro lado, resulta relevante advertir que la política no desarrolla de manera expresa criterios claros para diferenciar entre situaciones de trabajo sexual voluntario y casos de trata de personas. Si bien reconoce la importancia de la voluntad de las víctimas en determinados procesos, no establece una delimitación operativa que permita distinguir entre actividades consentidas y aquellas que implican explotación.

Por tanto, si bien la Política Nacional constituye un instrumento fundamental para la lucha contra la trata de personas, sus limitaciones en la implementación y en la delimitación de supuestos evidencian la necesidad de incorporar herramientas complementarias, como la regulación administrativa del trabajo sexual, orientadas a fortalecer la prevención, mejorar la identificación de víctimas y optimizar la eficacia de la respuesta estatal (MININTER, 2021).

2.3. La regulación administrativa como mecanismo complementario de prevención, identificación y persecución

A partir de las limitaciones del enfoque exclusivamente penal desarrolladas en el apartado anterior, resulta necesario incorporar herramientas que permitan intervenir en etapas previas a la consumación del delito de trata de personas. En esa línea, la regulación administrativa se presenta como un mecanismo complementario que, sin sustituir la función del derecho penal, permite ampliar el alcance de la intervención estatal hacia ámbitos donde actualmente existe una limitada capacidad de supervisión.

Como se evidenció en el Capítulo II, la trata de personas es un fenómeno complejo cuya configuración involucra múltiples etapas, desde la captación hasta la explotación, lo que dificulta su detección temprana. En la práctica, el derecho penal suele activarse cuando el delito ya se ha consumado o cuando existen indicios suficientes para iniciar una investigación, lo que reduce las posibilidades de prevenir la victimización. En ese contexto, la incorporación de herramientas administrativas permite actuar sobre los espacios y actividades en los que se desarrollan estas dinámicas, facilitando una intervención más oportuna (Naciones Unidas, 2000).

Asimismo, el análisis del Capítulo III permitió identificar que el trabajo sexual en el Perú se desarrolla mayoritariamente en condiciones de informalidad, lo que limita la capacidad del Estado para ejercer control y supervisión. Esta situación favorece la clandestinidad y genera entornos propicios para la actuación de redes de trata, en los que coexisten actividades consentidas con situaciones de explotación sin mecanismos claros de diferenciación (Fernández Pacheco *et al.*, 2025). En este escenario, la regulación administrativa adquiere relevancia como herramienta para ordenar estas actividades y reducir los espacios de opacidad.

En efecto, la evidencia empírica muestra que las dinámicas de la trata de personas se desarrollan en contextos donde la supervisión estatal es débil o inexistente. Informes recientes han señalado que las redes criminales aprovechan la informalidad y la limitada fiscalización para operar en establecimientos encubiertos o en espacios no regulados, dificultando su identificación por parte de las autoridades (Ministerio Público & UNODC, 2025; PROMSEX, 2021). Frente a

ello, la regulación administrativa permite establecer mecanismos de control que contribuyan a visibilizar estas actividades y a generar información relevante para la intervención estatal.

Otro aspecto relevante es la dificultad para diferenciar entre el trabajo sexual voluntario y las situaciones de trata de personas, lo que ha sido identificado como un problema recurrente tanto en la práctica judicial como en el diseño de políticas públicas. La ausencia de criterios claros para realizar esta distinción no solo afecta la protección de las víctimas, sino que también limita la eficacia de la persecución penal, en tanto puede dar lugar a errores de identificación o a intervenciones inadecuadas (Fernández Pacheco *et al.*, 2025; Rodríguez Vásquez *et al.*, 2024). En este contexto, la regulación administrativa puede contribuir a establecer parámetros más claros que faciliten dicha diferenciación.

En esa misma línea, la regulación administrativa permite fortalecer la capacidad de identificación de víctimas, en tanto introduce mecanismos de supervisión, registro y control que facilitan la detección de situaciones de riesgo. A diferencia del enfoque penal, que depende de la denuncia o de la investigación posterior al delito, la intervención administrativa puede generar información sistematizada sobre las condiciones en las que se desarrolla el trabajo sexual, lo que contribuye a identificar patrones de explotación y a activar oportunamente los mecanismos de protección (MININTER, 2021).

De igual manera, la articulación entre herramientas administrativas y penales permite potenciar la eficacia de la persecución del delito. Tal como se ha evidenciado en los estudios revisados, una de las principales limitaciones del sistema de justicia radica en la falta de coordinación y en la fragmentación de las intervenciones, lo que reduce el impacto de las acciones estatales (DP, 2017). En ese sentido, la regulación administrativa no solo cumple una función preventiva, sino que también puede servir como soporte para la investigación penal, facilitando la recolección de información y la identificación de redes criminales.

En consecuencia, la incorporación de la regulación administrativa como parte de la política criminal permite avanzar hacia un enfoque más integral frente a la trata de personas, en el que la prevención, la identificación y la persecución del delito se articulan de manera complementaria. Lejos de sustituir al derecho penal,

este mecanismo contribuye a superar algunas de sus limitaciones, fortaleciendo la capacidad del Estado para intervenir de manera más eficaz en los contextos donde se generan las condiciones que facilitan la explotación. De este modo, se sientan las bases para el desarrollo de una propuesta normativa que permita materializar estos objetivos en el ordenamiento jurídico peruano.

Por consiguiente, el análisis desarrollado permite evidenciar que la respuesta del Estado frente a la trata de personas en el Perú, si bien ha experimentado avances importantes, continúa presentando limitaciones estructurales que reducen su eficacia. Por un lado, el enfoque penal, aunque indispensable, resulta insuficiente para intervenir en las etapas previas del fenómeno; por otro, la Política Nacional incorpora un enfoque integral, pero enfrenta dificultades en su implementación y en la delimitación de supuestos como la diferenciación entre trabajo sexual voluntario y situaciones de explotación. En este escenario, la regulación administrativa del trabajo sexual se configura como una herramienta complementaria que permite articular la prevención, la identificación y la persecución del delito, superando los enfoques fragmentados y sentando las bases para una intervención estatal más coherente y eficaz frente a la complejidad del fenómeno.

3. Elementos centrales de la propuesta de regulación administrativa

A partir del análisis desarrollado en los capítulos precedentes, se ha evidenciado que la trata de personas con fines de explotación sexual constituye un fenómeno complejo cuya atención no puede limitarse al ámbito penal, ni resolverse únicamente mediante los instrumentos previstos en la política pública vigente. En ese sentido, las limitaciones identificadas en la prevención, identificación y persecución del delito justifican la incorporación de herramientas complementarias dentro de la política criminal del Estado.

En ese contexto, el presente apartado tiene por objeto desarrollar una propuesta de regulación administrativa del trabajo sexual como herramienta complementaria de política criminal, orientada a fortalecer la prevención, mejorar la identificación de posibles situaciones de explotación y optimizar la respuesta institucional frente a este delito. Para ello, se abordarán la finalidad y los alcances de la propuesta, los principios que la orientan, los elementos mínimos que debería contener, así como los mecanismos de supervisión y articulación necesarios para su adecuada implementación.

3.1. Finalidad y alcances de la regulación propuesta

La regulación administrativa del trabajo sexual propuesta en el presente estudio tiene como finalidad contribuir a la prevención de la trata de personas con fines de explotación sexual, mediante la intervención estatal en los espacios donde esta actividad se desarrolla, sin recurrir exclusivamente a mecanismos punitivos. En ese sentido, se plantea un modelo orientado a reducir los factores de riesgo asociados a la informalidad, mejorar la identificación de posibles situaciones de explotación y fortalecer la respuesta institucional frente al delito.

Adicionalmente, esta regulación busca garantizar un enfoque de derechos humanos que permita diferenciar entre el trabajo sexual voluntario y los supuestos de trata, promoviendo condiciones que reduzcan la vulnerabilidad de las personas involucradas y faciliten su acceso a mecanismos de protección y justicia, en línea con los estándares internacionales en la materia (ACNUDH, 2010).

La propuesta de regulación administrativa del trabajo sexual responde a la existencia de un vacío normativo en el ordenamiento jurídico peruano, en el cual esta actividad no se encuentra penalizada, pero tampoco reconocida ni regulada de manera expresa. Esta situación ha generado un contexto de desprotección para quienes la ejercen, limitando el acceso a mecanismos formales de protección y dificultando la intervención estatal (PROMSEX, 2021). Como se evidenció en el análisis del Capítulo II, la informalidad en la que se desarrolla esta actividad no solo incrementa los riesgos de explotación, sino que también restringe el acceso a servicios básicos y a mecanismos de denuncia.

En esa línea, resulta relevante mencionar que, recientemente, se ha presentado una iniciativa legislativa orientada a regular esta actividad, lo que evidencia que la problemática ha comenzado a ser abordada en el ámbito normativo, aunque aún de manera incipiente (CR, 2025). Sin embargo, la sola existencia de iniciativas aisladas no resulta suficiente si no se articulan dentro de una política criminal coherente que permita abordar las distintas dimensiones del fenómeno.

A partir de este escenario, la finalidad de la regulación no consiste en promover el trabajo sexual, sino en establecer condiciones que permitan reducir los factores de riesgo asociados a su ejercicio en contextos de informalidad. Tal como se ha señalado en el Capítulo II, la trata de personas se configura a partir de

dinámicas progresivas de captación, traslado y explotación, lo que implica que la intervención estatal debe orientarse también a etapas previas a la consumación del delito (Naciones Unidas, 2000).

En el ámbito local, es posible identificar intervenciones normativas que, si bien no regulan de manera integral el trabajo sexual, inciden indirectamente sobre su ejercicio. Tal es el caso de la Ordenanza N.° 1718 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que establece un régimen de fiscalización y sanción administrativa aplicable a diversas actividades económicas y conductas vinculadas al uso del espacio público (Municipalidad de Lima, 2013). Si bien se trata de una regulación de alcance municipal, su análisis resulta relevante en la medida en que evidencia un enfoque predominantemente sancionador, orientado al control del orden público más que a la protección de derechos.

Este tipo de intervenciones confirma que el Estado ya cuenta con herramientas administrativas para incidir en actividades vinculadas al trabajo sexual, aunque estas han sido utilizadas principalmente con fines sancionadores y no como mecanismos de regulación integral. Como se ha evidenciado en estudios recientes, este enfoque puede contribuir a reforzar la clandestinidad y dificultar la identificación de víctimas, en tanto desplaza estas actividades hacia espacios menos visibles (Caicedo Vásquez, 2021).

En ese sentido, la regulación administrativa propuesta busca reorientar la intervención estatal hacia un enfoque preventivo, que permita actuar sobre los contextos en los que se generan las condiciones que facilitan la trata de personas. La evidencia empírica muestra que las redes criminales operan en espacios caracterizados por la débil supervisión estatal y la informalidad, aprovechando la ausencia de mecanismos de control para mantener situaciones de explotación sin ser detectadas (Ministerio Público & UNODC, 2025; DP, 2017).

Asimismo, la regulación permite contribuir a la superación de uno de los principales problemas identificados en los capítulos anteriores: la dificultad para distinguir entre trabajo sexual voluntario y situaciones de trata. Esta falta de diferenciación ha sido señalada como una limitación tanto en la práctica judicial como en el diseño de políticas públicas, generando confusión en la identificación

de víctimas y en la aplicación de las normas correspondientes (Fernández Pacheco *et al.*, 2025; Rodríguez Vásquez *et al.*, 2024).

En consecuencia, la regulación administrativa del trabajo sexual se plantea como un mecanismo que amplía el alcance de la política criminal, permitiendo articular la prevención, la identificación y la persecución del delito desde una perspectiva integral. Lejos de sustituir al derecho penal, esta propuesta busca complementarlo, fortaleciendo la intervención estatal en los espacios donde actualmente existe una limitada capacidad de supervisión y contribuyendo a una respuesta más eficaz frente a la trata de personas, en coherencia con los lineamientos de la Política Nacional.

3.2. Principios rectores de la regulación administrativa

La propuesta de regulación administrativa del trabajo sexual se sustenta, en primer lugar, en un enfoque de derechos humanos que reconoce a las personas que ejercen esta actividad como sujetos de derechos, independientemente de las condiciones en las que se encuentren. En esa línea, resulta fundamental garantizar el respeto a la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación, evitando enfoques que, bajo la finalidad de combatir la trata de personas, terminen reforzando estigmas o vulnerando derechos fundamentales. Como ha señalado el Grupo de Trabajo (2023), las trabajadoras sexuales suelen enfrentarse a múltiples formas de violencia y exclusión, lo que exige que cualquier intervención estatal priorice la protección de sus derechos y su acceso a la justicia.

Este enfoque resulta especialmente relevante en el contexto peruano, donde se han documentado prácticas de intervención estatal que, lejos de proteger derechos, han contribuido a reforzar situaciones de vulnerabilidad. En particular, se han identificado actos como detenciones arbitrarias, extorsiones y otras formas de violencia institucional que afectan a quienes ejercen el trabajo sexual, evidenciando la necesidad de replantear la actuación estatal desde una perspectiva centrada en la protección de derechos (CR, 2025). En ese sentido, la regulación propuesta busca superar estos enfoques, orientando la intervención hacia la garantía efectiva de derechos.

En segundo lugar, la regulación debe incorporar el principio de respeto a la autonomía y al consentimiento, en tanto permite diferenciar entre el ejercicio

voluntario del trabajo sexual y las situaciones de explotación que configuran trata de personas. Este elemento resulta central para evitar la confusión entre ambas realidades, la cual ha sido identificada como una de las principales limitaciones en la intervención estatal (Grupo de Trabajo, 2023). En esa línea, el reconocimiento de la capacidad de decisión de las personas adultas permite orientar las políticas públicas hacia la protección frente a la coerción y la violencia, en lugar de adoptar respuestas generalizadas que pueden resultar inadecuadas.

Esta necesidad de diferenciación también ha sido evidenciada en el análisis de la normativa vigente, en la que se advierte una tendencia a abordar el trabajo sexual y la trata de personas de manera indistinta en determinados contextos. La inclusión de conductas vinculadas a ambas realidades dentro de un mismo esquema sancionador genera confusión en la actuación estatal y dificulta la identificación de víctimas, lo que pone en evidencia la importancia de establecer criterios claros que permitan distinguir entre actividades consentidas y situaciones de explotación (Municipalidad de Lima, 2013).

En tercer lugar, la regulación debe regirse por el principio de no criminalización del trabajo sexual voluntario, en consonancia con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Diversos organismos han señalado que los enfoques punitivos tienden a incrementar la vulnerabilidad de las personas que ejercen esta actividad, al empujarlas hacia la clandestinidad y dificultar su acceso a servicios básicos y mecanismos de protección (Grupo de Trabajo, 2023). En el contexto peruano, la ausencia de regulación ha dado lugar a intervenciones que, si bien no se sustentan directamente en normas penales, generan efectos equivalentes a la criminalización mediante el uso de figuras administrativas vinculadas al orden público (CR, 2025).

De igual manera, el análisis de la normativa municipal vigente permite identificar que la intervención estatal ha estado orientada predominantemente hacia un enfoque sancionador, en el que priman consideraciones de orden público y moral sobre la protección de derechos. La tipificación de conductas vinculadas al ejercicio de la prostitución en espacios públicos refleja una aproximación que invisibiliza las condiciones en las que se desarrolla esta actividad, tratándola como un problema de control urbano antes que como una realidad social compleja que requiere respuestas diferenciadas (Municipalidad de Lima, 2013).

Un cuarto principio rector es el de prevención, entendido como la necesidad de intervenir antes de que se configuren situaciones de explotación. Como se ha desarrollado en los capítulos anteriores, el derecho penal actúa principalmente de manera reactiva, lo que limita su capacidad para evitar la consumación del delito. En contraste, el Ministerio Público y UNODC (2025) advierten que la regulación administrativa permite establecer mecanismos de supervisión, control y monitoreo que facilitan la identificación de contextos de riesgo y reducen las oportunidades para la actuación de redes delictivas.

En esa misma línea, la regulación debe incorporar el principio de protección frente a la violencia, considerando que la falta de reconocimiento legal ha incrementado la vulnerabilidad de las personas que ejercen el trabajo sexual frente a abusos tanto de particulares como de autoridades. La inexistencia de mecanismos formales de protección (DP, 2017) ha generado desconfianza hacia las instituciones y ha reducido la disposición a denunciar hechos delictivos, lo que contribuye a la persistencia de escenarios de impunidad.

En conjunto, los principios señalados permiten orientar la regulación administrativa hacia un modelo que prioriza la protección de derechos, la prevención de la trata de personas y la diferenciación de situaciones, superando los enfoques tradicionales centrados exclusivamente en la sanción. De este modo, se sientan las bases para una intervención estatal más coherente, eficaz y respetuosa de los derechos humanos, en concordancia con los objetivos de la política pública y con las necesidades identificadas en el análisis previo.

3.3. Elementos mínimos del modelo regulatorio

La configuración de un modelo regulatorio en materia de trabajo sexual requiere partir de una constatación básica: actualmente esta actividad se desarrolla, en su mayoría, en condiciones de informalidad que dificultan la intervención estatal. La ausencia de registros, licencias o estándares específicos ha favorecido dinámicas de clandestinidad que no solo limitan la supervisión, sino que también reducen la capacidad del Estado para identificar situaciones de riesgo (CR, 2025). Como se ha advertido en el análisis previo, esta falta de visibilidad constituye uno de los principales obstáculos para la prevención de la trata de personas con fines de explotación sexual.

En ese sentido, un primer elemento del modelo debe ser la implementación de mecanismos de registro y autorización que permitan conocer dónde y en qué condiciones se desarrolla esta actividad. No se trata únicamente de generar control, sino de producir información que hoy no existe o es fragmentaria. Sin esta base mínima, cualquier intervención estatal se vuelve reactiva y desarticulada, tal como se evidenció en el Capítulo II al analizar las limitaciones en la identificación de víctimas y en la actuación institucional.

Ahora bien, la incorporación de estos mecanismos no debe entenderse como una formalización rígida que desconozca la complejidad del fenómeno. Por el contrario, debe diseñarse de manera progresiva y adaptable, considerando que, como advierten el Ministerio Público y UNODC (2025), las dinámicas de la trata de personas tienden a desplazarse hacia espacios menos regulados cuando enfrentan mayores controles. De ahí que la regulación deba equilibrar supervisión con accesibilidad, evitando generar incentivos para una mayor clandestinidad.

Un segundo elemento fundamental está relacionado con el establecimiento de condiciones mínimas de funcionamiento que garanticen estándares básicos de seguridad y salud. La evidencia muestra que la falta de reconocimiento legal ha tenido efectos directos en el bienestar de las personas que ejercen el trabajo sexual, restringiendo su acceso a servicios y exponiéndolas a mayores riesgos (PROMSEX, 2021). En esa línea, la regulación no solo cumple una función de ordenamiento, sino también de protección frente a contextos de vulnerabilidad.

Asimismo, esto evidencia la necesidad de incorporar mecanismos de supervisión periódica que permitan verificar el cumplimiento de estas condiciones y detectar posibles situaciones de explotación. La experiencia normativa municipal demuestra que el Estado ya cuenta con instrumentos como inspecciones, actas y medidas correctivas; sin embargo, estos han sido utilizados principalmente con fines sancionadores (Municipalidad de Lima, 2013). El reto, por tanto, es reorientar las existentes hacia una lógica preventiva y de protección de derechos.

En esa misma línea, la tipificación de infracciones administrativas debe ser repensada para evitar reproducir enfoques punitivos que, en la práctica, terminan afectando a quienes se busca proteger. Como se ha observado en el análisis del Capítulo III, el uso de sanciones vinculadas al orden público ha contribuido a

desplazar el trabajo sexual hacia espacios más ocultos, dificultando la intervención estatal y favoreciendo la actuación de redes delictivas (Caicedo Vásquez, 2021). De ahí la importancia de que el modelo regulatorio priorice la corrección de condiciones antes que la sanción inmediata.

Otro elemento del modelo es la incorporación de mecanismos que faciliten la identificación de posibles situaciones de trata de personas. En el Capítulo II se evidenció que uno de los principales problemas del enfoque penal es la dificultad para detectar tempranamente los indicios de explotación (DP, 2017). En este punto, la regulación administrativa puede cumplir un rol estratégico, en tanto permite generar información sobre patrones de comportamiento, condiciones laborales y contextos de riesgo, lo que contribuye a activar de manera oportuna los mecanismos de protección.

Un elemento adicional del modelo regulatorio consiste en la incorporación de criterios operativos que permitan distinguir entre el trabajo sexual voluntario y las situaciones de trata de personas. Si bien este aspecto ha sido abordado a nivel de principios, su aplicación práctica requiere la definición de indicadores y procedimientos que orienten la actuación de las autoridades. La ausencia de estos criterios, como se evidenció en el análisis previo, ha generado confusión en la identificación de víctimas y en la respuesta institucional, lo que limita la eficacia tanto de la intervención administrativa como penal (Fernández Pacheco *et al.*, 2025).

Por tanto, la regulación debe prever mecanismos que permitan valorar el consentimiento en contextos concretos, considerando factores como la coerción, el engaño o la situación de vulnerabilidad, evitando interpretaciones simplificadas que puedan invisibilizar situaciones de explotación. De este modo, la regulación no solo reconoce el consentimiento como criterio relevante, sino que lo integra dentro de un análisis contextual que permite distinguir con mayor precisión entre situaciones lícitas y aquellas que implican explotación.

Finalmente, todos estos elementos deben entenderse como parte de un sistema articulado que no busca sustituir al derecho penal, sino complementarlo. La regulación administrativa, en este sentido, no constituye un fin en sí mismo, sino una herramienta que permite ampliar el alcance de la política criminal hacia

espacios donde actualmente la intervención estatal es limitada. Su eficacia dependerá, en última instancia, de su capacidad para equilibrar control, protección de derechos y prevención del delito, evitando reproducir los problemas que se han identificado en los enfoques tradicionales, lo que permite superar las limitaciones del enfoque exclusivamente punitivo identificadas en los capítulos precedentes.

3.4. Supervisión administrativa y articulación interinstitucional

La eficacia de la regulación administrativa propuesta depende, en gran medida, de la capacidad del Estado para garantizar una adecuada supervisión y articulación interinstitucional. Al respecto, resulta necesario establecer mecanismos de coordinación entre las entidades encargadas de la fiscalización, la atención de víctimas y la persecución penal, a fin de asegurar una respuesta integral frente a la trata de personas. La intervención aislada de las instituciones ha demostrado ser insuficiente para enfrentar un fenómeno de carácter complejo y multidimensional, por lo que la regulación debe contemplar espacios de coordinación que permitan compartir información, optimizar recursos y fortalecer la acción estatal en su conjunto.

En esa línea, la implementación efectiva de la regulación administrativa requiere la articulación de diversas entidades estatales, en la medida en que el trabajo sexual involucra dimensiones vinculadas a la seguridad, la salud, el acceso a la justicia y la protección de derechos. Como se ha reconocido en el contexto peruano, la respuesta frente a la trata de personas exige una intervención multisectorial que permita coordinar acciones entre distintos sectores, superando la fragmentación institucional que ha limitado la eficacia de las respuestas existentes (CR, 2025). Esta necesidad de articulación no es meramente formal, sino que constituye una condición para que las medidas adoptadas tengan impacto real.

Además, la experiencia normativa a nivel local permite advertir que la supervisión administrativa no puede entenderse de manera aislada. La normativa municipal ha previsto la participación de distintas entidades en los procesos de fiscalización, incluyendo la posibilidad de actuar en coordinación con la Policía Nacional, lo que evidencia que la intervención estatal en estos ámbitos requiere necesariamente de un enfoque articulado (Municipalidad de Lima, 2013). Este antecedente resulta relevante, en tanto demuestra que ya existen mecanismos de

coordinación que pueden ser fortalecidos y reorientados hacia objetivos más amplios.

No obstante, como se evidenció en el análisis del Capítulo II, la existencia de múltiples actores no garantiza por sí misma una intervención eficaz. Uno de los principales problemas identificados es la falta de canales adecuados de comunicación y de intercambio de información entre las entidades involucradas, lo que dificulta la identificación de patrones de riesgo y limita la capacidad de respuesta frente a posibles casos de trata. En ese sentido, la regulación administrativa debe prever mecanismos concretos de articulación, como protocolos de actuación conjunta y sistemas de información compartidos.

En relación con ello, el Ministerio Público y UNODC (2025) han señalado que las redes de trata suelen aprovechar la descoordinación institucional para operar en distintos espacios sin ser detectadas, trasladando sus actividades entre jurisdicciones o sectores donde la supervisión es limitada. Esto pone en evidencia que la supervisión administrativa no solo debe ser constante, sino también integrada, de modo que permita identificar dinámicas que trascienden el ámbito de actuación de una sola entidad.

Por otro lado, la articulación interinstitucional también cumple un rol importante en la protección de las víctimas. Tal como advierte la Defensoría del Pueblo (2017), la falta de coordinación entre las entidades encargadas de la atención, protección y acceso a la justicia genera vacíos que pueden derivar en revictimización o en la desprotección de las personas afectadas. Ante ello, la regulación propuesta debe garantizar que la intervención administrativa esté vinculada con los servicios de atención y con el sistema de justicia, asegurando una respuesta continua y coherente.

En consecuencia, la supervisión administrativa y la articulación interinstitucional deben entenderse como elementos esenciales del modelo regulatorio, en tanto permiten fortalecer la capacidad del Estado para prevenir, identificar y enfrentar la trata de personas. Más allá de la existencia de normas o competencias formales, lo determinante será la capacidad de las instituciones para actuar de manera coordinada, compartiendo información y objetivos comunes. Solo así la regulación administrativa podrá cumplir efectivamente su función como

herramienta complementaria dentro de la política criminal, superando las limitaciones previamente identificadas en los enfoques fragmentados.

3.5. Incidencia de la regulación administrativa en la investigación y aplicación del derecho penal

La incorporación de mecanismos de regulación administrativa en el ámbito del trabajo sexual tiene implicancias directas en la forma en que el derecho penal investiga y sanciona la trata de personas. Como se advirtió en el Capítulo II, uno de los principales límites del sistema penal radica en su carácter reactivo, en tanto su intervención suele producirse cuando el delito ya se ha consumado o cuando existen indicios suficientes para iniciar una investigación. En ese contexto, la regulación administrativa permite ampliar el ámbito de actuación estatal hacia etapas previas, generando condiciones más favorables para la detección temprana de posibles situaciones de explotación (Naciones Unidas, 2000).

En particular, la falta de información sistematizada ha sido identificada como uno de los principales obstáculos para la investigación penal. La informalidad en la que se desarrolla el trabajo sexual dificulta conocer dónde operan estas actividades, quiénes participan en ellas y bajo qué condiciones se realizan. Tal como señalan el Ministerio Público y UNODC (2025), las redes de trata suelen aprovechar estos vacíos para operar en entornos de baja visibilidad, lo que limita la capacidad de las autoridades para intervenir de manera oportuna. En ese sentido, la regulación administrativa contribuye a generar información relevante que puede ser utilizada en las investigaciones penales.

La regulación administrativa también podría generar efectos positivos en la investigación penal del delito de trata de personas. La existencia de mecanismos de supervisión, registros administrativos e inspecciones periódicas proporcionaría información objetiva que facilitaría la identificación de indicadores de explotación y la obtención de elementos de convicción desde las primeras etapas de la investigación.

Como señalan Rodríguez Vásquez y Montoya Vivanco (2024), la persecución de este delito requiere un trabajo probatorio complejo que combine distintas fuentes de información y actos de investigación especializados, pues las organizaciones dedicadas a la trata suelen desarrollar sus actividades en contextos de clandestinidad

que dificultan la obtención de prueba directa. En ese sentido, la información generada mediante mecanismos administrativos puede convertirse en un insumo relevante para fortalecer la actuación del Ministerio Público y de la Policía Nacional.

De igual manera, la implementación de mecanismos de registro, supervisión y control permite identificar patrones de comportamiento que, en el contexto actual, pasan desapercibidos. La reiteración de determinadas condiciones, la presencia de intermediarios o la existencia de restricciones en la movilidad de las personas pueden constituir indicios de explotación que, debidamente documentados, facilitan la apertura de investigaciones penales. De este modo, la regulación administrativa no solo cumple una función preventiva, sino que también actúa como una fuente de información para el sistema de justicia.

Otro aspecto relevante es la mejora en la identificación de víctimas. Como ha advertido la Defensoría del Pueblo (2017), uno de los principales problemas en la lucha contra la trata de personas es la dificultad para reconocer a las víctimas en contextos donde la explotación no es evidente o se encuentra normalizada. En estos casos, la intervención administrativa permite establecer un contacto más directo con las personas involucradas, generando condiciones para detectar situaciones de vulnerabilidad y activar los mecanismos de protección correspondientes.

En esa misma línea, la regulación administrativa contribuye a superar la confusión entre el trabajo sexual voluntario y las situaciones de trata de personas. Tal como se desarrolló en el Capítulo III, la ausencia de criterios claros para diferenciar ambas realidades ha generado problemas en la actuación de los operadores de justicia, afectando tanto la protección de las víctimas como la correcta aplicación del tipo penal. Fernández Pacheco *et al.* (2025) advierten que esta ambigüedad puede derivar en la invisibilización de situaciones de explotación o, por el contrario, en la criminalización de actividades consentidas.

En relación con ello, la existencia de criterios operativos derivados de la regulación administrativa permite orientar de manera más precisa la actuación de fiscales y jueces. La disponibilidad de información sobre las condiciones en las que se desarrolla el trabajo sexual facilita la valoración del consentimiento en contextos concretos, considerando factores como la coerción, el engaño o la situación de

vulnerabilidad. Esto resulta fundamental para evitar interpretaciones simplificadas y para garantizar una aplicación más adecuada del derecho penal.

Asimismo, la regulación administrativa puede contribuir a mejorar la calificación jurídica de los hechos. Rodríguez Vásquez *et al.* (2024) han señalado que, en la práctica, existen dificultades en la correcta tipificación de los delitos vinculados a la trata de personas, lo que puede derivar en sanciones inadecuadas o en una comprensión parcial del fenómeno. En este contexto, contar con información más detallada sobre las dinámicas de explotación permite sustentar mejor las imputaciones y fortalecer la argumentación jurídica en los procesos penales.

Por otro lado, la articulación entre la supervisión administrativa y la investigación penal permite optimizar el uso de los recursos estatales. La información recogida en el marco de la fiscalización puede ser utilizada como insumo para las investigaciones, reduciendo la dependencia exclusiva de la denuncia y facilitando la identificación de redes delictivas. Como se ha observado en distintos estudios, la falta de coordinación entre entidades constituye una de las principales limitaciones en la lucha contra la trata, lo que refuerza la necesidad de integrar estos mecanismos (DP, 2017; Ministerio Público & UNODC, 2025).

Por tanto, la regulación administrativa del trabajo sexual incide de manera directa en la eficacia del derecho penal, en tanto permite mejorar la detección, investigación y sanción de la trata de personas. Lejos de sustituir la función punitiva del Estado, este mecanismo la fortalece, proporcionando herramientas que permiten superar las limitaciones identificadas en el enfoque tradicional. De este modo, se configura una política criminal más integral, en la que la prevención y la persecución del delito se articulan de manera complementaria, contribuyendo a una respuesta más eficaz frente a la trata de personas.

Finalmente, los elementos desarrollados permiten sostener que la regulación administrativa del trabajo sexual no debe ser entendida únicamente como un mecanismo de ordenamiento formal, sino como una herramienta de política criminal orientada a intervenir sobre las condiciones que actualmente favorecen la clandestinidad, la desprotección y la dificultad para identificar situaciones de trata de personas. Su finalidad, principios, elementos mínimos, mecanismos de supervisión e incidencia en la aplicación

del derecho penal muestran que la propuesta no busca reemplazar la respuesta punitiva, sino fortalecerla mediante una intervención previa, diferenciada y articulada.

De este modo, el modelo planteado ofrece una alternativa para superar las limitaciones advertidas en los enfoques tradicionales, siempre que su implementación se mantenga vinculada a la protección de derechos, la prevención del delito y la correcta diferenciación entre trabajo sexual voluntario y explotación.

4. Viabilidad y aportes de la propuesta al sistema peruano

El desarrollo de una propuesta de regulación administrativa del trabajo sexual como herramienta complementaria de política criminal no solo exige su fundamentación teórica y operativa, sino también un análisis sobre su viabilidad y los efectos que podría generar en el sistema jurídico peruano. En ese sentido, resulta necesario evaluar su compatibilidad con el marco constitucional y los estándares de derechos humanos, así como identificar los aportes concretos que puede ofrecer a la Política Nacional frente a la Trata de Personas al 2030. Del mismo modo, corresponde examinar los límites, riesgos y condiciones que podrían incidir en su implementación, a fin de ofrecer una propuesta que no solo sea conceptualmente adecuada, sino también realista y aplicable en el contexto peruano.

4.1. Compatibilidad con el marco constitucional y los estándares de derechos humanos

La propuesta de regulación administrativa del trabajo sexual resulta compatible con el marco constitucional peruano en la medida en que se sustenta en la protección de la dignidad humana, principio que constituye el eje del ordenamiento jurídico. Como se desarrolló en el Capítulo II, la trata de personas vulnera de manera directa este bien jurídico, por lo que toda intervención estatal orientada a su prevención y erradicación debe partir del respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas involucradas. En ese sentido, la regulación propuesta no solo es coherente con este mandato, sino que busca fortalecerlo mediante mecanismos que permitan una intervención más efectiva en los contextos donde se generan situaciones de explotación (Naciones Unidas, 2000).

Desde esta perspectiva, el enfoque de derechos humanos adoptado en la propuesta permite superar las limitaciones de intervenciones basadas exclusivamente en la sanción. Tal como ha señalado el ACNUDH (2010), las políticas dirigidas a abordar fenómenos como la trata de personas deben garantizar

la protección integral de las víctimas, evitando medidas que, aun con fines legítimos, puedan generar efectos adversos en sus derechos. En esa línea, la regulación administrativa del trabajo sexual incorpora un enfoque que prioriza la protección, la prevención y el acceso a la justicia, en coherencia con los estándares internacionales.

Asimismo, la propuesta se alinea con el principio de igualdad y no discriminación, en tanto busca evitar tratamientos diferenciados basados en estigmas o prejuicios hacia quienes ejercen el trabajo sexual. Como ha señalado el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas (2023), estas personas enfrentan múltiples formas de exclusión que deben ser consideradas al diseñar políticas públicas. Por tanto, la regulación propuesta se aparta de enfoques que refuerzan la marginalización y apuesta por un modelo que reconoce a estas personas como sujetos de derechos.

Respecto al principio de autonomía personal, la propuesta también resulta compatible con el marco constitucional en la medida en que reconoce la capacidad de decisión de las personas adultas para ejercer el trabajo sexual de manera voluntaria. Este reconocimiento no implica desconocer las situaciones de vulnerabilidad que pueden existir, sino, por el contrario, permite diferenciar entre contextos de consentimiento y escenarios de coerción o explotación (Fernández Pacheco *et al.*, 2025). Así, esta diferenciación resulta fundamental para garantizar una respuesta estatal adecuada.

De igual manera, la propuesta evita incurrir en formas de criminalización directa o indirecta del trabajo sexual voluntario, lo que resulta consistente con los estándares de derechos humanos. En el contexto peruano, la utilización de mecanismos administrativos con fines sancionadores ha generado efectos equivalentes a la criminalización, afectando el acceso a derechos y reforzando la clandestinidad (Municipalidad de Lima, 2013). Frente a ello, la regulación planteada busca reorientar la intervención estatal hacia la protección de derechos, evitando medidas que puedan agravar la situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, la propuesta también se articula con las obligaciones del Estado en materia de prevención y sanción de la trata de personas. Tal como advierte la Defensoría del Pueblo (2017), la respuesta estatal debe ser integral y no limitarse a

la persecución penal, incorporando medidas que permitan identificar y atender oportunamente a las víctimas. En ese sentido, la regulación administrativa constituye una herramienta que contribuye al cumplimiento de estas obligaciones, al ampliar las capacidades del Estado para intervenir en contextos de riesgo.

Por consiguiente, la propuesta de regulación administrativa del trabajo sexual no solo es compatible con el marco constitucional y los estándares de derechos humanos, sino que contribuye a su materialización efectiva. Al integrar la protección de la dignidad, la igualdad, la autonomía y la no discriminación dentro de un modelo de intervención estatal, se configura una alternativa que permite superar las limitaciones de los enfoques tradicionales y avanzar hacia una política criminal más coherente con los principios constitucionales y las obligaciones internacionales del Estado peruano.

4.2. Aportes de la propuesta a la Política Nacional frente a la Trata de Personas al 2030

La propuesta de regulación administrativa del trabajo sexual se articula de manera directa con la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030, en la medida en que contribuye al cumplimiento de sus objetivos prioritarios. Tal como señala el MININTER (2021), la política busca fortalecer la prevención, mejorar la eficacia del sistema de persecución penal y garantizar la atención integral de las víctimas. En ese marco, la regulación propuesta se presenta como un instrumento que permite reforzar estos ejes mediante una intervención más cercana a los contextos donde se generan las condiciones de riesgo.

En cuanto al objetivo de prevención, la propuesta aporta mecanismos concretos que permiten intervenir antes de la consumación del delito. A diferencia del enfoque tradicional, centrado en la respuesta penal posterior, la regulación administrativa facilita la identificación de espacios de riesgo y la implementación de medidas orientadas a reducir las oportunidades para la trata de personas. Como advierten el Ministerio Público y UNODC (2025), la prevención requiere actuar sobre los entornos donde operan las redes delictivas, lo que coincide con la lógica de intervención propuesta en este trabajo.

Del mismo modo, la regulación contribuye a fortalecer la capacidad del Estado para generar información sobre el fenómeno. Uno de los principales problemas identificados en la implementación de la política es la falta de datos sistematizados que permitan un seguimiento adecuado de las intervenciones (MININTER, 2024). En ese sentido, los mecanismos de registro, supervisión y control previstos en la propuesta permiten producir información relevante que puede ser utilizada tanto para la toma de decisiones como para la evaluación de políticas públicas.

Acerca del sistema de persecución penal, la propuesta también genera aportes significativos. Como se evidenció en los capítulos anteriores, la investigación de la trata de personas enfrenta dificultades vinculadas a la identificación de víctimas y a la obtención de pruebas. La regulación administrativa, al generar información sobre las condiciones en las que se desarrolla el trabajo sexual, permite fortalecer las investigaciones penales y mejorar la calidad de las imputaciones, tal como han señalado Rodríguez Vásquez *et al.* (2024) en relación con los problemas de tipificación.

Por su parte, la propuesta contribuye a mejorar la identificación de víctimas, uno de los aspectos más críticos en la implementación de la política. La Defensoría del Pueblo (2017) ha advertido que muchas situaciones de trata no son detectadas oportunamente debido a la falta de mecanismos de contacto y de evaluación de riesgos. En este punto, la regulación administrativa permite establecer una presencia estatal más constante, facilitando la detección de situaciones de vulnerabilidad y la activación de los mecanismos de protección.

En esa misma línea, la propuesta se alinea con el enfoque integral de la política, en tanto no se limita a la sanción del delito, sino que incorpora medidas de prevención, protección y articulación institucional. Este enfoque resulta coherente con lo señalado por el MININTER (2021), que reconoce la necesidad de abordar la trata de personas desde múltiples dimensiones. De este modo, la regulación administrativa contribuye a materializar este enfoque en el ámbito específico del trabajo sexual.

Adicionalmente, la propuesta aporta a la política en términos de articulación interinstitucional. Como se ha identificado en la evaluación de la política, uno de

los principales desafíos es la fragmentación de las intervenciones y la falta de coordinación entre entidades (MININTER, 2024). En ese sentido, el modelo regulatorio propuesto incorpora mecanismos de supervisión y coordinación que pueden fortalecer la acción conjunta del Estado, optimizando el uso de recursos y evitando duplicidades.

Por ende, la regulación administrativa del trabajo sexual no solo resulta compatible con la Política Nacional 2030, sino que constituye un complemento necesario para su implementación efectiva. Al aportar herramientas concretas para la prevención, la identificación de víctimas, la generación de información y la articulación institucional, la propuesta contribuye a cerrar las brechas identificadas en la política pública y a fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar de manera más eficaz este fenómeno.

4.3. Límites, riesgos y condiciones para su implementación

A pesar de los aportes que ofrece la regulación administrativa del trabajo sexual como herramienta complementaria de política criminal, su implementación no está exenta de límites y riesgos que deben ser considerados. Reconocer estos aspectos no debilita la propuesta, sino que permite situarla en un plano realista, en el que su eficacia dependerá de las condiciones institucionales y sociales en las que se inserte.

Uno de los principales riesgos está relacionado con la posibilidad de que la regulación sea aplicada bajo un enfoque predominantemente sancionador, reproduciendo las mismas lógicas que actualmente caracterizan la intervención estatal. Como se ha evidenciado en el análisis de la normativa municipal, las herramientas administrativas han sido utilizadas, en muchos casos, para controlar el espacio público antes que para proteger derechos (Municipalidad de Lima, 2013). Si esta tendencia no es corregida, la regulación podría terminar reforzando la marginalización en lugar de reducirla.

Igualmente, existe el riesgo de que una regulación mal diseñada o excesivamente restrictiva genere efectos contraproducentes, como el desplazamiento del trabajo sexual hacia espacios aún más clandestinos. El Ministerio Público y UNODC (2025) advierten que las redes de trata tienden a adaptarse a los cambios en el entorno regulatorio, buscando nuevas formas de eludir

el control estatal. En ese sentido, una intervención que no considere esta dinámica podría limitar su impacto o incluso agravar las condiciones de invisibilidad en las que operan estas actividades.

Asimismo, la debilidad institucional constituye un límite importante para la implementación de la propuesta. La eficacia de la regulación depende de la capacidad del Estado para supervisar, fiscalizar y articular sus intervenciones, lo cual, en el contexto peruano, ha mostrado ser un desafío persistente. Como ha señalado el MININTER (2024), la política pública en materia de trata de personas enfrenta dificultades en la ejecución de servicios, en la coordinación interinstitucional y en la generación de información, lo que podría afectar la operatividad del modelo propuesto.

Otro riesgo relevante está vinculado a la posible utilización indebida de los mecanismos de registro y supervisión, particularmente en contextos donde no existen garantías suficientes para la protección de datos y la confidencialidad. La implementación de sistemas de registro, si no se diseñan adecuadamente, podría exponer a las personas que ejercen el trabajo sexual a situaciones de estigmatización, discriminación o incluso represalias. Por ello, resulta indispensable que estos mecanismos se desarrollen bajo estrictos estándares de protección de derechos.

Además, debe considerarse la posibilidad de que la regulación no logre resolver, por sí sola, las condiciones estructurales que favorecen la trata de personas. Factores como la pobreza, la desigualdad o la falta de oportunidades continúan siendo elementos determinantes en la vulnerabilidad de las personas, tal como se ha evidenciado en los capítulos anteriores. En ese sentido, la regulación administrativa debe ser entendida como parte de una estrategia más amplia, y no como una solución aislada frente al problema.

Por otro lado, la resistencia social y política puede constituir un obstáculo para la implementación de la propuesta. El trabajo sexual continúa siendo un tema altamente controversial, lo que puede generar dificultades en la adopción de medidas regulatorias que se aparten de enfoques tradicionales. Como advierte el Grupo de Trabajo (2023), los estigmas asociados a esta actividad influyen en la

formulación de políticas públicas, lo que exige un esfuerzo adicional para promover enfoques basados en derechos.

En cuanto a las condiciones necesarias para su implementación, resulta fundamental garantizar un enfoque de derechos humanos que oriente todas las intervenciones. Ello implica no solo el diseño de normas adecuadas, sino también la capacitación de los operadores encargados de su aplicación, a fin de evitar prácticas discriminatorias o intervenciones inadecuadas. La Defensoría del Pueblo (2017) ha advertido que la falta de formación en estos temas puede afectar la calidad de la respuesta estatal, lo que refuerza la necesidad de incorporar este componente en la implementación de la regulación.

Un riesgo adicional está vinculado a la posible tensión entre la regulación administrativa del trabajo sexual y determinadas figuras penales vigentes, como el delito de favorecimiento a la prostitución. La formalización de espacios y condiciones para el ejercicio de esta actividad podría generar dudas en torno a los límites entre la regulación lícita y las conductas sancionadas penalmente, especialmente en lo referido a la intervención de terceros. En ese sentido, la ausencia de criterios claros podría dar lugar a interpretaciones contradictorias por parte de los operadores de justicia, afectando la seguridad jurídica. Este escenario pone en evidencia la necesidad de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, así como de ajustes normativos o criterios jurisprudenciales que permitan delimitar adecuadamente las conductas permitidas y aquellas que deben ser objeto de sanción penal.

Finalmente, la efectividad de la propuesta dependerá de su capacidad para articularse con otros instrumentos de política pública y con el sistema de justicia penal. En ese sentido, la regulación administrativa debe ser concebida como una herramienta complementaria que requiere coordinación, recursos y voluntad política para su implementación. Solo bajo estas condiciones será posible aprovechar su potencial para contribuir a la prevención, identificación y persecución de la trata de personas, evitando que sus limitaciones se conviertan en nuevos obstáculos para la acción estatal.

De lo expuesto se concluye que el análisis de la viabilidad y los aportes de la propuesta permite sostener que la regulación administrativa del trabajo sexual constituye

una alternativa jurídicamente compatible, funcionalmente pertinente y estratégicamente complementaria dentro de la política criminal peruana. Si bien su implementación enfrenta límites y riesgos que deben ser gestionados, estos no desvirtúan su potencial para fortalecer la prevención, mejorar la identificación de víctimas y optimizar la respuesta estatal frente a la trata de personas. Por el contrario, evidencian la necesidad de diseñar un modelo regulatorio cuidadoso, articulado y orientado por un enfoque de derechos humanos. De este modo, la propuesta no solo se presenta como viable, sino como una herramienta que, bajo condiciones adecuadas, puede contribuir de manera significativa a superar las limitaciones del enfoque actual y avanzar hacia una respuesta más integral y eficaz frente a este fenómeno.

CONCLUSIONES

1. El análisis desarrollado permite concluir que el enfoque penal, si bien constituye un instrumento indispensable en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual, presenta limitaciones estructurales que afectan su eficacia. Su carácter predominantemente reactivo, sumado a las dificultades probatorias y a los problemas en la identificación de víctimas, impide una intervención oportuna en las etapas iniciales del fenómeno, lo que reduce significativamente su capacidad preventiva.

2. Asimismo, se ha evidenciado que uno de los principales obstáculos para la actuación eficaz del sistema penal radica en la dificultad para diferenciar entre el trabajo sexual voluntario y las situaciones de trata de personas. Esta confusión, derivada en gran medida de la ausencia de un marco normativo claro, genera respuestas institucionales inadecuadas que, en algunos casos, invisibilizan situaciones de explotación y, en otros, afectan a personas que ejercen la actividad de manera autónoma, debilitando la política criminal del Estado.

3. El análisis comparado ha permitido constatar que no existe un modelo único de regulación del trabajo sexual que garantice por sí mismo la erradicación de la trata de personas. Sin embargo, sí se identifican patrones relevantes: los modelos que incorporan mecanismos de supervisión estatal, reconocimiento de derechos y diferenciación normativa entre actividad lícita y explotación presentan mejores condiciones para reducir la clandestinidad y fortalecer la identificación de víctimas, en contraste con aquellos enfoques predominantemente punitivos.

4. En el contexto peruano, se ha confirmado la existencia de un vacío normativo en materia de regulación administrativa del trabajo sexual, lo que genera un escenario de informalidad que favorece la opacidad, incrementa la vulnerabilidad de las personas involucradas y limita la capacidad del Estado para ejercer control y supervisión. Tal como se planteó en el problema de investigación, esta ausencia de regulación contribuye directamente a la persistencia de condiciones que facilitan la actuación de redes de trata.

5. A partir de ello, se concluye que la regulación administrativa del trabajo sexual voluntario constituye un mecanismo viable y pertinente dentro de la política criminal

del Estado, en tanto permite intervenir en espacios donde el derecho penal presenta limitaciones. Su incorporación no sustituye la función punitiva, sino que la complementa, al facilitar la generación de información, mejorar la identificación de riesgos y fortalecer las condiciones para la investigación y persecución del delito.

6. No obstante, la eficacia de esta regulación depende de determinadas condiciones institucionales y de diseño. En particular, resulta fundamental que se base en un enfoque de derechos humanos, que evite la criminalización indirecta, que garantice la protección de datos y que promueva una adecuada articulación interinstitucional. De lo contrario, existe el riesgo de reproducir dinámicas sancionadoras o de generar efectos contraproducentes, como el desplazamiento hacia la clandestinidad.

7. En consecuencia, se confirma la hipótesis planteada: la regulación administrativa del trabajo sexual voluntario, en el marco de una política criminal con enfoque de derechos humanos, puede contribuir a la prevención de la trata de personas con fines de explotación sexual, en la medida en que permite diferenciar con mayor claridad entre autonomía y coerción, fortalece la capacidad estatal de identificación de víctimas y mejora las condiciones para la persecución de las redes criminales. No obstante, su implementación debe entenderse como parte de una estrategia integral que aborde también los factores estructurales que favorecen la explotación.

RECOMENDACIONES

1. Resulta necesario que el Estado peruano evalúe la incorporación de un marco normativo específico que regule administrativamente el trabajo sexual voluntario, con el objetivo de reducir los espacios de informalidad en los que actualmente se desarrolla esta actividad. Dicha regulación debe orientarse a establecer condiciones mínimas de funcionamiento, mecanismos de supervisión y criterios claros que permitan diferenciar entre el ejercicio autónomo y las situaciones de explotación, evitando así respuestas estatales imprecisas o contradictorias.

2. Se recomienda revisar la coherencia del ordenamiento jurídico penal en relación con las figuras vinculadas al favorecimiento de la prostitución y el proxenetismo, a fin de evitar tensiones normativas con una eventual regulación administrativa del trabajo sexual. En particular, resulta pertinente precisar los límites entre las conductas permitidas en un contexto regulado y aquellas que deben ser sancionadas penalmente, garantizando seguridad jurídica para los operadores y evitando interpretaciones que puedan criminalizar actividades lícitas.

3. El Ministerio del Interior debería fortalecer la implementación de la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030, incorporando de manera expresa herramientas orientadas a intervenir en contextos de informalidad, como el trabajo sexual. En ese sentido, se recomienda integrar la regulación administrativa como un componente complementario que contribuya a mejorar la prevención, la identificación de víctimas y la generación de información para la toma de decisiones.

4. Se propone la implementación de sistemas de registro, supervisión y fiscalización que permitan generar información sistematizada sobre las condiciones en las que se desarrolla el trabajo sexual, garantizando en todo momento la protección de datos personales y la confidencialidad. Estos mecanismos deben diseñarse bajo un enfoque de derechos humanos, evitando que se conviertan en instrumentos de control punitivo o en factores que incrementen la estigmatización de las personas involucradas.

5. Resulta fundamental fortalecer los mecanismos de articulación interinstitucional entre las entidades encargadas de la fiscalización administrativa, la atención de víctimas y la persecución penal. Para ello, se recomienda la implementación de

protocolos de actuación conjunta y sistemas de información compartidos que permitan identificar patrones de riesgo, optimizar recursos y garantizar una respuesta estatal coherente frente a la trata de personas.

6. Se recomienda implementar programas de capacitación dirigidos a operadores del sistema de justicia, personal policial y autoridades administrativas, orientados a mejorar la comprensión de la trata de personas y a diferenciar adecuadamente entre trabajo sexual voluntario y situaciones de explotación. Esta formación debe incorporar un enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad, a fin de evitar prácticas discriminatorias y mejorar la calidad de la intervención estatal.

7. Finalmente, se recomienda que las políticas públicas en materia de trata de personas incorporen un enfoque integral que aborde los factores estructurales que favorecen la explotación, tales como la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades. En ese sentido, la regulación administrativa del trabajo sexual debe articularse con estrategias más amplias de prevención social, de modo que no se limite a intervenir sobre las consecuencias del fenómeno, sino también sobre sus causas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almanza Macedo, J. A. (s. f.). El delito de trata de personas y la dignidad humana como bien jurídico para el derecho penal. *Editorial AMACHAQ Escuela Jurídica.* http://editorialamachaq.com/el-delito-de-trata-de-personas-y-la-dignidad-humana-como-bien-juridico-para-el-derecho-penal/

Aquino Morales, I. (2022). Trabajo sexual en Uruguay. Una aproximación crítica al marco de la regulación y a las propuestas actuales para su transformación. [Tesis para obtener el grado de Maestría en Género y Políticas de Igualdad]. Facultar Latinoamericana de Ciencias Sociales Programa Uruguay. http://hdl.handle.net/10469/19501

Arce Becerra, P. (2018). El modelo español de abordaje de la prostitución. *Papeles en el tiempo de los derechos,* (13). https://redtiempodelosderechos.com/wp-content/uploads/2018/01/wp13-prostitucion.pdf

Arredondo Villar, C., & Ríos, C. (2024). *Diagnóstico interseccional sobre el contexto y la situación del delito de trata de personas y explotación sexual en Lima, Madre de Dios y Piura. Actualización Post-Covid*. Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX). https://promsex.org/wp-content/uploads/2025/02/Act-post-Covid-Trata-de-personas_PROMSEX_31-ene-1.pdf

Barcons Campmajó, M. (2018). Las ordenanzas municipales: Entre la regulación y la sanción de la prostitución en España. *Revista Crítica Penal y Poder*, (15), 90-109. https://ddd.uab.cat/record/199695

Boza Moreno, E. (2019). *La prostitución en España: El limbo de la alegalidad*. Estudios Penales y Criminológicos, *39*, 217–301. https://doi.org/10.15304/epc.39.5330

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2017). *La nueva Ley de Protección de los Trabajadores Sexuales (Das neue Prostituiertenschutzgesetz)*. Gobierno Federal de Alemania.

https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/117516/3c9138aa8575efbac3afd513c4f15c88/prostschg-textbausteine-es-data.pdf

Cabrera Morales, N. (2019). Prostitución ¿Es necesario castigar? Una propuesta feminista para Chile. *Política Criminal, 14*(28), 95–151. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992019000200095

Caicedo Vásquez, J. M. (2021). *La prostitución en Colombia, un camino hacia la formalización. El Ágora USB*, 21(2), 748–759. https://doi.org/10.21500/16578031.5101

Cano Martínez, E. (2025). *Prostitución en España: ¿es constitucional su abolición o necesaria su regulación?* [Trabajo de Fin de Grado]. Universitat Autònoma de Barcelona. https://ddd.uab.cat/record/319364

Cárdenas Díaz, J. A. (2025). *El delito de trata de personas: Un análisis jurisprudencial y normativo para mejorar el acceso a la justicia de las víctimas*. Llapanchikpaq: Justicia, 7(10), 191–232. https://doi.org/10.51197/lj.v7i10.1193

Carreño Montecino, C., Contreras Moreno, P., & Schulz, B. (2020). *Trabajo sexual es trabajo. Las piedras en el zapato en la lucha por el reconocimiento legal, social y cultural del trabajo sexual femenino en Chile* [Memoria para optar al título de Periodista] Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/184393

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2024). *Incremento de la trata de personas (Ficha T21)*. https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t21

Centro de Orientación e Investigación Integral (COIN). (2018). *Cartilla 1: Violencia contra las mujeres trabajadoras sexuales*. COIN. https://files.acquia.undp.org/public/migration/do/CARTILLA-UNO.pdf

Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa. (15 de febrero de 2024). *Protecting the human rights of sex workers* [Human Rights Comment]. Consejo de Europa. https://www.coe.int/en/web/commissioner/blog/2024/-

/asset_publisher/aa3hyyf8wKBn/content/protecting-the-human-rights-of-sex-workers

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2025). *Situación de las personas trabajadoras sexuales en las Américas*. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=1227&lang=2

Congreso de la República del Perú. (2021). *Ley N.° 31146, ley que modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y la Ley 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con la finalidad de sistematizar los artículos referidos a los delitos de trata de personas y de explotación, y considerar estos como delitos contra la dignidad humana*. Diario Oficial *El Peruano*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Normas_Legales/31146-LEY.pdf

Congreso de la República. (2025). *Proyecto de Ley N.° 12475/2025-CR: Proyecto de ley que regula el trabajo sexual en el Perú*. https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzI0OTA5/pdf

Corte Suprema de Justicia de la República. (2019). *Acuerdo Plenario N.° 06-2019/CJ-116: Delitos de trata de personas y explotación sexual*. Diario Oficial *El Peruano*. https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2019/10/Acuerdo-Plenario-6-2019-CJ-116-Legis.pe_.pdf

Corte Suprema de Justicia de la República. (2021). *Casación N.° 1459-2019/Cuzco: Configuración del delito de trata de personas y no de usuario-cliente*. Sala Penal Transitoria. https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/01/Casacion-1459-2019-Cusco-LPDerecho.pdf

Corte Suprema de Justicia de la República. (2023). *Acuerdo Plenario N.° 04-2023/CIJ-112: Delito de trata de personas*. Poder Judicial del Perú. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5554948/4937382-ap-n-4-2023-trata-de-personas.pdf?v=1702597933

Defensoría del Pueblo. (2017). *Trata de personas con fines de explotación sexual en agravio de mujeres adultas: Estudio de casos en las regiones de Lima, Madre de Dios, Piura, Pasco, Lambayeque, Huánuco y Cusco* (Informe de Adjuntía N.° 041-2017-DP/ADM). Defensoría del Pueblo. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/I.A--041-2017-ADM--trata-de-mujeres.pdf

Defensoría del Pueblo. (25 de septiembre de 2024). *En Día Nacional Contra Trata de Personas, Defensoría del Pueblo exhorta al Estado a abordar con mayor eficacia lucha contra este delito y protección de víctimas* [Nota de prensa]. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/09/NP-240-2024-1.pdf

Delgado Beltrán, J. A. (2019). Perspectiva de reglamentación laboral del trabajo sexual en Colombia. *Derecho y Realidad 17*(34). 43-62. https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n34.2019.10005

Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2024). *Informe sobre la trata de personas 2024: Perú*. Gobierno de los Estados Unidos. https://pe.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/74/2024/08/TIP-2023-sp.pdf

Espinoza-Ibacache, J., & Íñiguez-Rueda, L. (2018). *Regulación y gobierno de la prostitución, el comercio sexual y el trabajo sexual: Un análisis del discurso jurídico en Chile*. Discurso & Sociedad, 12(4), 621–644. https://doi.org/10.14198/dissoc.12.4.2

Fabián Terreros, Y. (2024). ¿Es posible imputar el delito de favorecimiento a la prostitución en el caso de víctimas menores de edad?: análisis a la sentencia recaída en el Expediente Nº 2094-2020 de la Primera Sala Penal de Apelaciones en Adición Liquidadora de la Corte Superior de Justicia de Ucayali? En IDEHPUCP/OIT, *Boletín Jurisprudencial N.° 9: Trata de personas, trabajo forzoso y otras formas de explotación*. Pág. 12-20. https://cdn01.pucp.education/idehpucp/images/2024/07/boletin_9-1-1.pdf

Fascioli Caorsi, F. (2022). Trabajo sexual, proxenetismo y prostitución forzada. ¿En dónde termina lo legal y comienza lo prohibido? *Revista de la Facultad de Derecho*, (54). Universidad Católica del Uruguay. https://doi.org/10.22187/rfd2022n54a6

Fernández Pacheco, Y., Giménez López, B. C., & Gómez Matta, Y. C. (2025). La prostitución informal en Perú: un análisis jurídico de la protección de las trabajadoras sexuales. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 21(41), 319-337. https://doi.org/10.22201/iij.24487899e.2025.41.19706

Flores Contreras, F. P. M. (2025). *Trata de menores de edad en la minería informal afecta al principio del interés superior del menor Región Arequipa 2023* [Tesis de licenciatura]. Universidad José Carlos Mariátegui. https://repositorio-api.ujcm.edu.pe/server/api/core/bitstreams/194cffd1-d863-42a2-842e-f59d849cd7a0/content

Garrido Raad, D. R., & Monroy Caicedo, S. P. (2024). Trazando fronteras ocupacionales: Un comparativo de los derechos laborales en el trabajo sexual en Colombia y Chile. *Revista Diversidad Científica, 4*(1), 69–87. https://doi.org/10.36314/diversidad.v4i1.107

Gómez Restrepo, A., & Betancur Vásquez, L. J. (2020). El derecho de las mujeres trans al ejercicio del trabajo sexual en condiciones dignas, como desarrollo del principio de no discriminación. *Revista Controversia,* (215), 15–41. https://doi.org/10.54118/controver.vi215.1208

Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas. (7 de diciembre de 2023). *Eliminación de la discriminación contra las trabajadoras sexuales y salvaguardia de sus derechos humanos* (A/HRC/WG.11/39/1). Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas. https://docs.un.org/es/A/HRC/WG.11/39/1

Guerra, P. (2022). Regulacionismo sui géneris. Contexto y ausencias en el proceso legislativo de la Ley 17515. *Revista de la Facultad de Derecho*. https://doi.org/10.22187/rfd2022nesp1a19

Guisao Moná, S. I., & Zuluaga Restrepo, M. (2023). *El trabajo sexual voluntario en Colombia: regulación enfocada en garantías laborales, sistemas de protección y prevención jurídica* [Trabajo de grado]. Universidad Autónoma Latinoamericana. http://repositorio.unaula.edu.co:4000/handle/123456789/2916

Harcourt, C., Egger, S. & Donovan, B. (2005). Sex work and the law. *Sexual Health, 2*(3), 121-128. https://doi.org/10.1071/sh04042

Hincapié Vargas, S. (2023). *Derecho y prostitución en el marco normativo colombiano: Los límites de la regulación estatal* [Tesis de grado]. Universidad EAFIT https://hdl.handle.net/10784/35161

Iglesias Skulj, A. (2011). La protección de los derechos humanos en el ámbito de las políticas contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual. *Nova et Vetera, 20*(64), 121–132. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3897582

Insiburo Marquisá, A. (2022). *¿Debe ser legal la prostitución en Uruguay?* [Trabajo de Fin de Máster en Derechos Humanos]. Universidad de Navarra https://hdl.handle.net/10171/64308

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Estadísticas de trata de personas, 2018-2022*. https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/4554736-peru-estadisticas-de-trata-de-personas-2018-2022

La República. (2022, 15 de julio). *La prostitución no es ilegal en el Perú; la explotación sexual, sí*. https://larepublica.pe/sociedad/2022/07/15/la-prostitucion-no-es-ilegal-en-el-peru-la-explotacion-sexual-si-codigo-penal-peruano-trabajadoras-sexuales-ntlr

Lagraveri Cabello, E. (2023). *El delito de trata de personas en el ordenamiento penal del Perú*. [Tesis para optar el título profesional de Abogado]. Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión. http://repositorio.undac.edu.pe/handle/undac/3525

Latschan, T. (9 de noviembre de 2025). *¿En qué consiste el "modelo nórdico" en la prostitución?* Deutsche Welle. https://www.dw.com/es/en-qu%C3%A9-consiste-el-modelo-n%C3%B3rdico-en-la-prostituci%C3%B3n/a-74679109

Lazo Rivera, N. V. D., & Mandujano Mogollón, V. S. (2020). *Hacia una política transformativa para el trabajo sexual: Análisis feminista del modelo jurídico de abordaje de la prostitución en el Perú* [Tesis de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú. http://hdl.handle.net/20.500.12404/16958

Lugo Saucedo, P. (2017). El ¿trabajo? sexual. En *Trabajo y derechos humanos: algunos retos contemporáneos* (pp. 35-55). Instituto de Investigaciones Jurídicas http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r39518.pdf

Mancinelli, B. S. (2023). *Regulación de la prostitución en Argentina Ejercicio Autónomo: Ni prohibido ni permitido.* [Tesis doctoral, Universidad de Belgrano]. http://190.221.29.250/bitstream/handle/123456789/10940/Presentacion_%20Regulacio%cc%81n%20de%20la%20prostitucio%cc%81n%20en%20Argentina%20-%20final%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ministerio del Interior. (2021). *Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030.* https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2442716/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20frente%20a%20la%20Trata%20de%20Personas%202021..pdf

Ministerio del Interior. (2023). *Calidad de los datos en el delito de trata de personas en el Perú.* https://observatorio.mininter.gob.pe/sites/default/files/proyecto/archivos/REPORTE-Reporte%20de%20investigaci%C3%B3n%20Calidad%20de%20los%20datos%20en%20el%20delito%20de%20trata%20de%20personas%20en%20el%20Per%C3%BA-%20Enero%202023.pdf

Ministerio del Interior. (2024). *Informe de Evaluación de la implementación de la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación:*

Año 2023. https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/Informe_de_Evaluaci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica%20Nacional_frente_a_la_Trata_de_Personas_y_sus_formas_de_explotaci%C3%B3n_A%C3%B1o_2023%5BF%5D%5BF%5D.pdf

Ministerio del Interior. (2025). *Base de datos de trata de personas a marzo 2025*. https://www.gob.pe/institucion/mininter/informes-publicaciones/6740450-base-de-datos-de-trata-de-personas-a-marzo-2025

Ministerio Público & Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2025). *Estudio sobre trata de personas como delito fuente al lavado de activos en Perú*. https://www.unodc.org/rocol/uploads/res/noticias/peru/ministerio-pblico-presenta-estudio-sobre-la-trata-de-personas-como-delito-fuente-del-lavado-de-activos-en-per_html/Estudio_TdP_2025_web.pdf

Ministerio Público. (30 de julio de 2025). *Fiscalías especializadas lograron 630 condenas contra la trata de personas en todo el país*. Ministerio Público Fiscalía de la Nación. [Nota de prensa] https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/1217821-fiscalias-especializadas-lograron-630-condenas-contra-la-trata-de-personas-en-todo-el-pais

Miranda Paria, Y. Y. (2023). *Análisis normativo del modelo jurídico del trabajo sexual en el Perú* [Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derechos Fundamentales y Constitucionalismo en América Latina]. Pontificia Universidad Católica del Perú. http://hdl.handle.net/20.500.12404/27505

Molina, K. (16 de mayo de 2024). *Trabajo sexual en Chile: un debate inacabado*. El Mostrador. https://www.elmostrador.cl/braga/2024/05/16/trabajo-sexual-en-chile-un-debate-inacabado/

Müller Solón, H. (s. f.). *Prostitución legal, ilegal y clandestina en el Perú: Comentario sobre algunas precisiones del Tribunal Constitucional*. Policía Comunitaria Perú. https://apropolperu.wordpress.com/wp-

content/uploads/2016/04/prostitucic3b3n-lega-ilegal-y-clandestina-en-el-peru.pdf

Municipalidad de Lima. (2013). *Ordenanza N.° 1718: Modifican la Ordenanza N.° 984-MML que aprobó el Nuevo Régimen Municipal de Aplicación de Sanciones Administrativas derivadas de la Función Fiscalizadora, e incorpora infracciones*. https://www.munlima.gob.pe/images/descargas/gobierno-abierto/transparencia/mml/datos-generales/normas%20legales/sanciones-admistrativas/ORDENANZA-1718.pdf

Naciones Unidas. (2000). *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*. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons

Nazaruka, S. (2024). *Trabajo sexual en Argentina ¿Legal o clandestino?* Revista Pensamiento Penal, (514). https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/trbaj..pdf

Nuño Gómez, L. (2017). La trata de seres humanos con fines de explotación sexual: propuestas para un cambio de paradigma en la orientación de políticas públicas. Revista de Derecho Político. (98). 159-187. https://doi.org/10.5944/rdp.98.2017.18654

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). *Abuse of a position of vulnerability and other "means" within the definition of trafficking in persons: Issue Paper*. United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC_2012_Issue_Paper_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2010). *Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas*. Naciones Unidas.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf

Organización Internacional para las Migraciones. (2005). *Trata de mujeres para fines sexuales comerciales en el Perú.* https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbdl951/files/Documentos/publicacion-trata.pdf

Organización Internacional para las Migraciones. (2023). *Lineamientos para la debida intervención y atención de las personas que ejercen trabajo sexual*. Misión en el Perú. https://www.r4v.info/sites/g/files/tmzbdl2426/files/2024-02/OIM_Lineamientos%20trabajadoras%20sexuales%20Lima.pdf

Poder Judicial & Capital Humano y Social Alternativo. (2021). *Guía práctica de la Ley N.° 31146: Delitos contra la dignidad humana*. https://drive.google.com/file/d/16bEcocb0gclIAITDeKCSSqai0Ws-P_4z/view

PROMSEX. (2021). *Informe sobre la situación y contexto del delito de trata de personas y la explotación sexual en el Perú*. https://promsex.org/wp-content/uploads/2022/02/InformeSobreLaSituacionYContextoDelDelitoDeTrataDePersonasYLaExplotacionSexual.pdf

Quispe Meza, D. (2024). Comentarios al expediente 896-2019 emitido por el Décimo Sexto Juzgado Penal Liquidador de la Corte Superior de Justicia de Lima. En IDEHPUCP/OIT, *Boletín Jurisprudencial N.° 9: Trata de personas, trabajo forzoso y otras formas de explotación*. Pág. 21-30. https://cdn01.pucp.education/idehpucp/images/2024/07/boletin_9-1-1.pdf

Quispe Meza, D., & Rodríguez Vásquez, J. A. (2024). Comentarios a la sentencia 247-2018 emitida por la Primera Sala Penal de Apelaciones de Huancayo de la Corte Superior de Justicia de Junín. En IDEHPUCP/OIT, *Boletín Jurisprudencial N.° 9: Trata de personas, trabajo forzoso y otras formas de explotación*. Pág. 3-11. https://cdn01.pucp.education/idehpucp/images/2024/07/boletin_9-1-1.pdf

Ramos Uzuriaga, G. (2023). *La legalización del trabajo sexual femenino o prostitución voluntaria en el Perú*. Facultad de Letras y Ciencias Humanas PUCP https://facultad.pucp.edu.pe/generales-letras/wp-content/uploads/2023/08/Mi-trabajo-no-me-expone-tu-prejuicio-si-La-legalizacion-del-trabajo-sexual-femenino-o-prostitucion-voluntaria-en-el-Peru-.docx.pdf

Recalde Cuestas, M. (2024). Estrategias para el reconocimiento del trabajo sexual: Una mirada desde el Trabajo Social. *Cátedra Paralela,* (25), 70–94. https://doi.org/10.35305/cp.vi25.432

Red de Trabajadoras Sexuales de Perú, Red Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras Sexuales, & Sexual Rights Initiative. (2022). *Informe de la Red de Trabajadoras Sexuales de Perú y de la Red Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras Sexuales para el Examen Periódico Universal del Perú*. https://upr-info.org/sites/default/files/country-document/2023-03/JS13_UPR42_PER_S_Main.pdf

Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex). (2020). *Mapeo de leyes Perú: trabajo sexual y marco legal*. https://redtrasex.org/wp-content/uploads/2021/09/mapeo_de_leyes_peru_rts2020.pdf

Rodríguez Vásquez, J. A., & Montoya Vivanco, Y. (2022). Los delitos de explotación laboral: bases para una interpretación sistemática de sus diversas tipificaciones en el Código Penal peruano. *V Congreso Jurídico Internacional sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud: Veinte años después del Protocolo de Palermo. Tomo I*. 271-315. Organización Internacional del Trabajo / Poder Judicial / Pontificia Universidad Católica del Perú. https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187567

Rodríguez Vásquez, J., & Montoya Vivanco, Y. (2024). *Lecciones sobre el delito de trata de personas y otras formas de explotación* (2.ª ed.). Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho

de la Pontificia Universidad Católica del Perú. https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/200308

Rodríguez Vásquez, J., Quispe Meza, D., & Fabián Terreros, Y. (2024). *Reglas dogmáticas sobre interpretación de los delitos de explotación sexual en la jurisprudencia peruana del 2021-2023*. En Tercer estudio de casos de trata de personas y otros delitos de explotación (Pág. 149-167). Ministerio Público / UNODC / OIT / PUCP. https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/201991

Rojas Chavarría, L. C. (2024). *Clandestinidad, precarización e indignidad. Garantías mínimas laborales y la protección social para el ejercicio voluntario del trabajo sexual autónomo en Colombia* [Tesis de maestría]. Universidad de Antioquia. https://bibliotecadigital.udea.edu.co/server/api/core/bitstreams/24530f27-c5e1-41a6-b35d-139ed3f6a549/content

Rueda Navarro, Y. (30 de enero de 2025). *Protección de derechos para quienes ejercen actividades sexuales remuneradas.* Senado de la República de Colombia. https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6172-proteccion-de-derechos-para-quienes-ejercen-actividades-sexuales-remuneradas

Sepúlveda Varela, C. A. (2019). *El trabajo sexual en el debate feminista y su tratamiento en el ordenamiento jurídico penal chileno* [Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales]. Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/173391

Sierra, M. (2025). *Abolición o regulación: el debate sin fin sobre la prostitución a las puertas del anteproyecto de ley para su eliminación en España*. Infobae. https://www.infobae.com/espana/2025/08/02/abolicion-o-regulacion-el-debate-sin-fin-sobre-la-prostitucion-a-las-puertas-del-anteproyecto-de-ley-para-su-eliminacion-en-espana/

Spezia, P. (2025). El trabajo sexual en Argentina desde un enfoque de género y derechos. ¿Abolicionismo o regulacionismo? Hacia la implementación de una ley respetuosa de los estándares internacionales de derechos humanos,

Cartapacio de Derecho: Revista Virtual de ka Facultad de Derecho, (47). Universidad Nacional del Centro. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10489196

Toapanta Gamboa, W. N., García Valle, C. A., López García, J. J., & González Iruma, A. (2025). *Análisis de la regulación de la prostitución y su influencia en los derechos humanos*. Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, 12(2). https://doi.org/10.46377/dilemas.v12i2.4588

Zappelli Gugliotta, J. (2021). *¿Un trabajo empoderante o explotación sexual? El debate regulacionismo-abolicionismo en la Argentina 2020: los casos de las Asociaciones feministas AMMAR y AMADH* [Tesis de grado]. Universidad Nacional de La Plata. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.2068/te.2068.pdf

ANEXO

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MECANISMOS DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO SEXUAL COMO HERRAMIENTA COMPLEMENTARIA PARA LA PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

En ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso, se presenta el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MECANISMOS DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO SEXUAL COMO HERRAMIENTA COMPLEMENTARIA PARA LA PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos de regulación administrativa aplicables al trabajo sexual ejercido de manera voluntaria por personas mayores de edad, con la finalidad de fortalecer la prevención de la trata de personas con fines de explotación sexual, mejorar la identificación de posibles situaciones de explotación y contribuir a una intervención estatal articulada, desde un enfoque de derechos humanos y de política criminal preventiva.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene como finalidad reducir los factores de riesgo asociados a contextos de informalidad vinculados al trabajo sexual, fortalecer la capacidad del Estado para prevenir e identificar posibles situaciones de trata de personas con fines de explotación sexual y fortalecer los mecanismos de supervisión y articulación institucional orientados a la protección de derechos fundamentales. Asimismo, busca contribuir a la

diferenciación entre el ejercicio voluntario del trabajo sexual y las situaciones de explotación, en concordancia con los estándares de derechos humanos y la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente ley son aplicables a las personas mayores de edad que ejercen el trabajo sexual de manera voluntaria, a los espacios o establecimientos sujetos a supervisión administrativa en los que dicha actividad se desarrolla, y a las entidades públicas competentes en materia de fiscalización, prevención, protección de derechos y lucha contra la trata de personas.

La aplicación de la presente ley no alcanza a las situaciones que constituyan trata de personas, explotación sexual o cualquier otra conducta tipificada como delito en el ordenamiento penal, las cuales se rigen por la normativa correspondiente y por los mecanismos de protección previstos para las víctimas.

Artículo 4.- Definiciones

Para efectos de la presente ley, se entiende por:

a) **Trabajo sexual voluntario:** actividad ejercida de manera libre y autónoma por una persona mayor de edad, consistente en la prestación de servicios de naturaleza sexual a cambio de una retribución económica, sin que medie coerción, violencia, amenaza, engaño, abuso de poder, abuso de una situación de vulnerabilidad u otras formas de explotación.
b) **Trata de personas con fines de explotación sexual:** conducta tipificada en el ordenamiento penal que implica la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de personas con fines de explotación sexual, recurriendo a medios como violencia, amenaza, coacción, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, entre otros, previstos por la ley.
c) **Situación de explotación**: contexto en el que una persona es sometida a control, coerción, violencia, abuso o restricciones ilegítimas de su autonomía o libertad, con fines de aprovechamiento sexual o económico.
d) **Supervisión administrativa:** conjunto de acciones orientadas a verificar el cumplimiento de las disposiciones previstas en la presente ley, así como

identificar posibles situaciones de riesgo o explotación vinculadas al ejercicio del trabajo sexual.

e) **Situación de vulnerabilidad:** condición personal, social, económica, cultural o de cualquier otra índole que limite la capacidad de una persona para ejercer plenamente su autonomía a resistir situaciones de explotación.
f) **Consentimiento:** manifestación libre e informada de voluntad emitida por una persona mayor de edad. El consentimiento carece de validez cuando se obtiene mediante violencia, amenaza, engaño, coacción, abuso de poder o aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad.

Artículo 5.- Principios rectores

La interpretación y aplicación de la presente ley se rige por los siguientes principios:

a) **Dignidad humana:** toda intervención estatal debe reconocer y garantizar el respeto de la dignidad y los derechos fundamentales de las personas involucradas.
b) **Enfoque de derechos humanos:** las medidas previstas en la presente ley deben orientarse a la protección integral de los derechos fundamentales, evitando prácticas discriminatorias, estigmatizantes o que generen revictimización.
c) **Igualdad y no discriminación:** ninguna persona puede ser objeto de restricciones, violencia o tratos diferenciados arbitrarios por razón del ejercicio del trabajo sexual.
d) **Prevención:** la actuación estatal debe priorizar la identificación temprana de situaciones de riesgo y la adopción de medidas orientadas a prevenir la trata de personas y otras formas de explotación.
e) **Diferenciación entre trabajo sexual voluntario y explotación:** las autoridades competentes deben distinguir entre el ejercicio voluntario del trabajo sexual y las situaciones que constituyan explotación o trata de personas, considerando las circunstancias concretas de cada caso.
f) **Confidencialidad y protección de datos:** toda información obtenida en aplicación de la presente ley debe ser tratada con estricta reserva y conforme a las normas de protección de datos personales.
g) **Debida diligencia:** las autoridades competentes deben actuar de manera oportuna, coordinada y eficaz frente a posibles situaciones de explotación o vulneración de derechos.

h) **Enfoque de género e interculturalidad:** las medidas previstas en la presente ley deben considerar las condiciones de desigualdad, discriminación y vulnerabilidad que afectan de manera diferenciada a determinadas personas o grupos.

Artículo 6.- Reconocimiento del trabajo sexual voluntario para fines de regulación administrativa

El Estado reconoce el ejercicio del trabajo sexual voluntario realizado por personas mayores de edad únicamente para fines de regulación administrativa, supervisión y protección de derechos, en el marco de la prevención de la trata de personas y otras formas de explotación.

Dicho reconocimiento no implica la promoción del trabajo sexual como actividad económica por parte del Estado, ni excluye la aplicación de las normas penales correspondientes cuando existan indicios de coerción, explotación o cualquier otra conducta constitutiva de delito.

Artículo 7.- Diferenciación entre trabajo sexual voluntario y trata de personas

Las autoridades competentes deben diferenciar el ejercicio voluntario del trabajo sexual de las situaciones de trata de personas o explotación sexual, considerando las circunstancias concretas de cada caso y la existencia de elementos que afecten la autonomía o libertad de la persona involucrada.

Para efectos de dicha diferenciación, se debe evaluar, entre otros aspectos, la presencia de violencia, amenaza, engaño, coacción, abuso de poder, abuso de una situación de vulnerabilidad, retención de documentos, restricciones ilegítimas de movilidad o cualquier otra forma de control o sometimiento.

La existencia de consentimiento no excluye la configuración de trata de personas cuando concurran los medios comisivos previstos en la normativa penal vigente.

Artículo 8.- Condiciones mínimas para el ejercicio del trabajo sexual

El ejercicio del trabajo sexual sujeto a regulación administrativa debe desarrollarse en condiciones que garanticen el respeto de la autonomía, la integridad y los derechos fundamentales de las personas involucradas.

Para efectos de la presente ley, constituyen condiciones mínimas:

a) Que la actividad sea ejercida por personas mayores de edad de manera libre y voluntaria;

b) La ausencia de coerción, violencia, amenaza, engaño o cualquier forma de sometimiento;

c) La inexistencia de restricciones ilegítimas a la libertad de tránsito o comunicación;

d) La prohibición de retención de documentos personales o de mecanismos de endeudamiento coercitivo;

e) El acceso a información sobre mecanismos de protección, denuncia y atención frente a posibles situaciones de explotación.

El incumplimiento de estas condiciones obliga a las autoridades competentes a activar los mecanismos de protección y comunicación correspondientes, conforme a lo previsto en la presente ley y en la normativa aplicable.

Artículo 9.- Mecanismos de registros y supervisión administrativa

Las entidades competentes pueden implementar mecanismos de registro y supervisión administrativa orientados a fortalecer la prevención de la trata de personas, facilitar la identificación de posibles situaciones de explotación y mejorar la capacidad de intervención del Estado en los espacios donde se desarrolla el trabajo sexual.

Los mecanismos previstos en el presente artículo deben regirse por los principios de confidencialidad, protección de datos personales, no discriminación y respeto de los derechos fundamentales, evitando generar efectos de estigmatización o criminalización indirecta. La información obtenida mediante dichos mecanismos solo puede ser utilizada para fines de supervisión administrativa, prevención, protección de derechos y detección de posibles situaciones de trata de personas, conforme a la normativa vigente.

Artículo 10.- Protección de datos y confidencialidad

Toda información recopilada en el marco de la aplicación de la presente ley tiene carácter confidencial y debe ser tratada conforme a los principios de protección de datos personales, reserva y respeto de los derechos fundamentales.

Las entidades competentes deben adoptar las medidas necesarias para evitar el acceso no autorizado, la divulgación indebida o el uso discriminatorio de la información vinculada a las personas sujetas a los mecanismos de registro y supervisión previstos en la presente ley.

La información obtenida únicamente puede ser utilizada para fines de prevención, supervisión administrativa, protección de derechos, identificación de posibles situaciones de explotación y coordinación con las autoridades competentes en materia de trata de personas, de conformidad con la normativa vigente.

Artículo 11.- Supervisión administrativa

La supervisión administrativa prevista en la presente ley tiene por finalidad verificar el cumplimiento de las condiciones mínimas para el ejercicio del trabajo sexual, identificar posibles situaciones de riesgo o explotación y fortalecer la prevención de la trata de personas con fines de explotación sexual. Las acciones de supervisión deben desarrollarse con respeto de los derechos fundamentales, evitando prácticas arbitrarias, discriminatorias o que generen revictimización.

La actuación de las autoridades competentes en el marco de la supervisión administrativa no excluye las competencias de las autoridades encargadas de la investigación y persecución penal de los delitos vinculados a la trata de personas y otras formas de explotación.

Artículo 12.- Coordinación interinstitucional e intercambio de información

Las entidades competentes en materia de supervisión administrativa, protección de derechos, salud, seguridad y lucha contra la trata de personas deben actuar de manera coordinada para garantizar una respuesta integral frente a posibles situaciones de explotación. Para tal efecto, pueden implementar mecanismos de articulación, intercambio de información y actuación conjunta orientados a fortalecer la prevención, identificación y atención de posibles víctimas de trata de personas, conforme a la normativa sobre protección de datos personales y confidencialidad.

En ningún caso la información recopilada en aplicación de la presente ley puede ser utilizada para fines discriminatorios o de criminalización del trabajo sexual ejercido de manera voluntaria.

Artículo 13.- Protocolos de actuación conjunta

Las entidades competentes deben implementar protocolos de actuación conjunta orientados a establecer criterios comunes para la supervisión administrativa, la identificación de posibles situaciones de explotación y la derivación oportuna de casos vinculados a la trata de personas. Los protocolos deben incorporar enfoques de derechos

humanos, género e interculturalidad, así como medidas destinadas a garantizar la protección de derechos y evitar situaciones de revictimización.

Artículo 14.- Capacitación de operadores

Las entidades competentes deben promover programas de capacitación dirigidos al personal encargado de la supervisión administrativa, fiscalización, atención de víctimas y persecución de delitos vinculados a la trata de personas.

Las capacitaciones deben incorporar contenidos relacionados con derechos humanos, enfoque de género, interculturalidad, identificación de indicios de explotación, diferenciación entre trabajo sexual voluntario y trata de personas, así como mecanismos de protección y atención de posibles víctimas.

La formación del personal debe orientarse a garantizar una actuación diligente, coordinada y respetuosa de los derechos fundamentales, evitando prácticas discriminatorias, estigmatizantes o que generen revictimización.

Artículo 15.- Identificación de indicios de explotación

Las entidades competentes deben adoptar mecanismos orientados a identificar de manera temprana posibles situaciones de explotación o trata de personas en los espacios sujetos a supervisión administrativa.

Constituyen indicios de posible explotación, entre otros, la existencia de violencia, amenaza, coerción, restricciones ilegítimas de movilidad, retención de documentos, control por terceros, endeudamiento coercitivo o cualquier otra circunstancia que afecte la autonomía o libertad de la persona involucrada.

Artículo 16.- Activación de mecanismos de protección y comunicación a las autoridades competentes

Cuando se adviertan indicios razonables de trata de personas, explotación sexual u otros hechos que puedan constituir delito, las autoridades competentes deben activar de manera inmediata los mecanismos de protección correspondientes y comunicar los hechos al Ministerio Público y demás entidades competentes, conforme a la normativa vigente. Las medidas adoptadas deben garantizar la protección de la integridad, confidencialidad y derechos fundamentales de las posibles víctimas, evitando situaciones de revictimización.

Artículo 17.- Protección de posibles víctimas

Las entidades competentes deben garantizar el acceso oportuno de las posibles víctimas de trata de personas o explotación sexual a servicios de protección, atención integral, asistencia legal, apoyo psicológico y demás mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico. La intervención estatal debe desarrollarse con enfoque de derechos humanos, debida diligencia y coordinación interinstitucional.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA: Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario contados desde su entrada en vigencia.

SEGUNDA: Implementación progresiva

La implementación de los mecanismos previstos en la presente ley se realiza de manera progresiva, considerando las capacidades institucionales de las entidades competentes y priorizando la protección de derechos fundamentales y la prevención de la trata de personas.

TERCERA: Adecuación normativa y coordinación interinstitucional

Las entidades públicas competentes adoptan las medidas necesarias para adecuar sus disposiciones, protocolos y mecanismos de actuación a lo establecido en la presente ley, promoviendo la coordinación interinstitucional para su implementación efectiva.

CUARTA: Articulación con la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030

Las acciones desarrolladas en el marco de la presente ley deben ejecutarse en concordancia con los objetivos, lineamientos y enfoques previstos en la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030 y demás instrumentos vinculados a la prevención y erradicación de la trata de personas.