



COMISIÓN ESPECIAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Conociendo la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.



Ernesto Mendieta



Patricia Olamendi



Runa Warmi A.C.
Laura Baptista



Patricia Olamendi

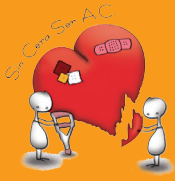
Elaborado por:

Lic. Julio Cesar Guillén Bonifaz

Consultor en Justicia y Derechos Humanos de las Mujeres y la infancia.



Comisión Unidos Vs. Trata



Gabriela **Perusquia**



Tríxia **Valle**



Asociación Nacional de Doctores en Derecho
Colegio de Profesionistas

Dr. Elías **Huerta**



OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD

Francisco **Rivas**



Laura **Herrejón**



Alejandro **Martí**



Mariana **Baños**



Gerardo **Reyes**

Generación con Valor

Leticia **Salgado**



AGAPE
Verónica **Flores**



Josefina **Nava**



Mariana **Ruenes**



CENTURIONES

Patricia **Anaya**



Clemente **Cámara**



Mujeres Voluntarias de México

Brenda **Rosales de Lohr**



Germán **Villar**



Iliana **Ruvalcaba**



Alma **Tucker**



Isabel **Miranda de Wallace**



Luis **Wertman**



Diego **Traverso**



Eduardo **Achach**



José Manuel **Sánchez**



Rene **Villar**



Patricia **Prado**



Ofir **González**



Adriana **de la Fuente**
Lillie **Minor**



S.O.S Mujeres en crisis
Verónica **Martínez Senties**

Consejeros

- Rosi **Orozco** (Presidenta)
- José Luis **Ayoub Pérez** (Coordinador)
- Martín **Olavarrieta Maldonado**
- Nelly **Jimenez O' Farril**
- Gloria **Guevara Manzo**
- Mtra. Leticia **Varela**
- César Daniel **González Madruga**
- Eduardo **Achach Iglesia**
- Gerardo Guillermo **Reyes Guízar**
- Alfonso **Martínez Córdoba**
- Fernando **García**
- Eduardo **Barrientos**
- María Teresa **Paredes Hernández**
- José Gonzalo **Espina Miranda**
- Jesús Francisco **Lohr Lorenzo**
- Mariana **Villalvazo Martin**
- Mabel **Cámara Rojas**
- Meyer **Klip Herbitz**
- Orlando **Camacho**
- Indira **Ribeiro**
- Beatriz **Mendivil**
- Dip. Jesús **Sesma**
- Verónica **Martínez Senties**
- Cristina **Eudave**
- Sarah **Bustani**
- Indira **Riveiro**
- Regina **Arguimbau Valles**
- Paola **Migaya**
- Leticia **Mora**

Conociendo la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

1.- Introducción.

Con la publicación de Ley General Para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, se logra dar un gran avance en los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, especialmente de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Después de un largo proceso legislativo, que sumó a todas las fuerzas políticas del país, se construyó una Ley General que atiende las necesidades específicas de las víctimas y les reconoce nuevos derechos.

Este reconocimiento coloca al Estado Mexicano como la legislación mas avanzada en su tipo, ya que prevé una nueva visión sobre la reparación del daño, medidas de protección integrales, oportunidad de obtener la reparación del daño a través de diversos medios, integralidad de los elementos que constituyen la reparación del daño, prevé la reinserción social de la víctima y demás derechos que permitirán a las víctimas y sus familias un empoderamiento efectivo.

Contiene también un nuevo catálogo de delitos diseñado bajo un esquema totalmente novedoso, ya que establece delitos precedentes o determinantes, con el objetivo de que se sancione no solo la trata de personas, sino también las diversas formas de explotación, retomando con ello las observaciones y trabajos preparatorios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos¹.

Por primera vez en México, la esclavitud, la servidumbre, la explotación sexual ajena, los matrimonios forzados y la explotación laboral están sancionados como formas de explotación, desde la óptica de los Derechos Humanos.

También incluye apartados interesantes sobre principios de actuación e interpretación de la Ley General a la luz de la perspectiva de género y los derechos humanos.

Prevé metodología y metas de investigación de los delitos en materia de trata de personas, a través de los cuales, se busca la profesionalización del servicio y sobre todo la actuación con la *Debida Diligencia*. Atendiendo con ello las recomendaciones al Estado Mexicano derivadas de las sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y los Mecanismos de seguimiento de las Convenciones de CEDAW² y Belem Do Pará³.

2.- Legislación Nacional e Internacional en materia de Trata de Personas.

2.1.- Antecedentes.

El Estado Mexicano dando cumplimiento a sus obligaciones internacionales en materia de trata de personas, derivadas de diversos instrumentos internacionales de carácter vinculante, como son la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante la Convención de Palermo), (en adelante la Convención de Palermo) y sus Protocolos⁴, entre otros, publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de noviembre de 2007, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (en adelante Ley de Trata de Personas de 2007).

La Convención de Palermo cuenta con tres Protocolos que corresponde al i) Protocolo para prevenir, reprimir

1 TRAVAUX PRÉPARATOIRES de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. ISBN 92-1-333371-4

2 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

3 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

4 Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 15 de noviembre de 2000

y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (en adelante el Protocolo); ii) Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar, y aire, y iii) Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

La Ley de Trata de Personas de 2007 tenía una competencia de ámbito federal y su objeto era la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas, con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior.

La Ley de Trata de Personas de 2007 estaba conformada por un total de 20 artículos que se referían a:

- ⊙ El delito de trata de personas y sanciones para personas físicas y morales.
- ⊙ Regulación relativamente amplia sobre el derecho a la reparación del daño de la víctima.
- ⊙ De la Política Criminal del Estado Mexicano en materia de prevención y sanción de la Trata de Personas.
- ⊙ De la Protección y Asistencia a las Víctimas u Ofendidos de la Trata de Personas.

El diseño de La Ley de Trata de Personas de 2007 se fundó básicamente en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, sin integrar otros factores determinantes para generar una Ley integral.

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños es complementaria a la Convención de Palermo y por ello, debe ser interpretado y analizado a la luz de esa Convención, y para tal efecto es necesario identificar los puntos más relevantes.

La Convención de Palermo es un instrumento que tiene como principal propósito el promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional. La Convención de Palermo define elementos indispensables para comprender la delincuencia organizada transnacional, para lo cual señala en su artículo 2, entre otros:

- ⊙ “*Grupo delictivo organizado*” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.
- ⊙ “*Grupo estructurado*” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.
- ⊙ “*Bienes*” se entenderá los activos de cualquier tipo, corporales o incorporales muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos.
- ⊙ “*Producto del delito*” se entenderá los bienes de cualquier índole derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito.

Adicionalmente, señala que la Convención de Palermo es aplicable para la prevención, investigación y enjuiciamiento al menos de los siguientes delitos:

- ⊙ Participación en grupo delictivo organizado.
- ⊙ Blanqueo de producto del delito.
- ⊙ Corrupción.

- ⊙ Obstrucción a la justicia.
- ⊙ Trata de personas, especialmente mujeres y niños.
- ⊙ Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar, y aire.
- ⊙ Fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

Cuando hablamos de la trata de personas desde la Convención de Palermo, es necesario entender que el Protocolo atiende a la comisión del delito de trata de personas por la delincuencia organizada, lo cual desde luego conlleva a que es realizado por grupo estructurado de tres o más personas que existe durante cierto tiempo y actúa concertadamente con el propósito de cometer el delito de trata de personas con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

La Convención de Palermo da un énfasis especial a combatir los beneficios económicos directa o indirectamente que obtienen el grupo delictivo organizado y el banqueo del producto de delito⁵. Así la Convención de Palermo a través del Protocolo construye una definición de trata de personas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, con un enfoque de la comisión del delito por la delincuencia organizada transnacional.

Ahora por lo que respecta al Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, encontramos en su artículo 1 que i) complementa a la Convención de Palermo y que ii) las disposiciones de la Convención se aplicarán *mutatis mutandis* al Protocolo, a menos que en él se disponga otra cosa.

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños tiene por objeto:

- ⊙ Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños.
- ⊙ Proteger y ayudar a las víctimas de trata, respetando plenamente sus derechos humanos.
- ⊙ Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.

Esta preocupación especial hacia la mujer y la infancia encuentra justificación al menos en los siguientes instrumentos internacionales emitidos por la Organización de las Naciones Unidas:

- ⊙ Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores (1921)
- ⊙ Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (1933)
- ⊙ Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1950)
- ⊙ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (1979)
- ⊙ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990)
- ⊙ Protocolo que modifica la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores (1921) y la Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (1933).

Por lo tanto, el propio Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños tiene un doble enfoque el primero desde la comisión del delito de trata de personas por un grupo criminal organizado y segundo desde la perspectiva de la víctima, especialmente mujeres y niños, niñas y adolescentes.

⁵ También denominado como operación con recursos de procedencia ilícita o lavado de dinero.

El Protocolo establece que el Estado adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno la trata de personas, cuando se cometan intencionalmente, así como la tentativa, la participación de cómplices y la organización o dirección de otras personas para la comisión del delito.

Además, incluye un apartado que atiende a los derechos que deben ser reconocidos a las víctimas de la trata de personas en materia de i) asistencia y protección a las víctimas; ii) Régimen aplicable a las víctimas de la trata de personas en el Estado receptor⁶, y iii) repatriación de las víctimas.

Por último, el Protocolo contempla el apartado de prevención y cooperación en materia de trata de personas con la misma óptica de que sea cometido por la delincuencia organizada transnacional.

La Ley de Trata de Personas 2007 tipificaba penalmente el delito de trata de personas señalando:

“Artículo 5.- Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.

Cuando este delito sea cometido en contra de personas menores de dieciocho años de edad, o en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo no se requerirá acreditación de los medios comisivos.

Artículo 6.

(último párrafo)

El consentimiento otorgado por la víctima se regirá en términos del artículo 15 fracción III del Código Penal Federal.”

El tipo penal se integraba de la siguiente manera:

⊙ **Conductas:**

- Promover.
- Solicitar.
- Ofrecer.
- Facilitar.
- Conseguir.
- Trasladar.
- Entregar.
- Recibir.

⊙ **Medios comisivos:**

- Violencia física.
- Violencia moral.
- Engaño.
- Abuso de poder.

⊙ **Con el objeto de someter a una persona a:**

- Explotación sexual.

⁶ Considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en el territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda.

- Trabajos o servicios forzados.
- Servidumbre.
- Esclavitud.
- Prácticas análogas a la esclavitud.
- Extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.

⊙ **Consentimiento de la víctima:**

- *No se requerirá acreditación de los medios comisivos* cuando el delito es cometido contra persona menor de dieciocho años, o quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo.
- El consentimiento otorgado por la víctima (mayor de dieciocho años) se registrará en términos del artículo 15 fracción III del Código Penal Federal.

El delito de trata de personas previsto en la Ley de Trata de Personas de 2007 fue una reproducción de la definición de la trata de personas contenida en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de Palermo.

Es importante señalar que el Protocolo cuenta con una definición sobre trata de personas, pero no llega a elaborar un tipo penal. Para reforzar esta tesis puede observarse que la Convención de Palermo en su artículo 11 señala que:

“Artículo 11. Proceso, fallo y sanciones

“1. Cada Estado Parte penalizará la comisión de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente Convención con sanciones que tengan en cuenta la gravedad de esos delitos.

“2. a 5. ...

“6. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará al principio de que la descripción de los delitos tipificados con arreglo a ella y de los medios jurídicos de defensa aplicables o demás principios jurídicos que informan la legalidad de una conducta queda reservada al derecho interno de los Estados Parte y de que esos delitos han de ser perseguidos y sancionados de conformidad con ese derecho.”

Además el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, se establece en su quinto artículo:

“Artículo 5. Penalización

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.”

Se subraya que la obligación del Estado es legislar y tipificar como delitos en materia de trata de personas las conductas ilícitas que señala el artículo 3 del Protocolo. Por lo tanto el tipo penal de trata de personas debe ser desarrollado en el derecho interno, mas no reproducir una definición del delito.

La tipificación de la trata de personas con un modelo deficiente y de compleja comprobación, la integración de investigaciones por el delito de trata de personas fue muy poca, enfocándose principalmente en la explotación sexual. Sin embargo, las autoridades locales siguieron utilizando el tipo de penal de lenocinio que guardaba vinculación al delito de trata de personas.

La gran mayoría de las investigaciones por trata de personas realizadas en el país, no llegaron a ser presenta-

das ante los tribunales, ante la falta de capacitación de la autoridad investigadora para generar prueba, para acreditar los elementos objetivos y subjetivos del tipo y, sobre todo, los medios comisivos.

La perspectiva de género no se materializó en la integración de las investigaciones por parte de las autoridades de procuración de justicia y en más de una ocasión desestimaron las declaraciones de las víctimas, al expresar que estaban trabajando de forma voluntaria en lugares de explotación sexual.

La falta de una perspectiva de género y reconocimiento de la violencia contra la mujer, ocasionó que los pocos casos que llegaban a tribunales no tuvieran éxito, por los criterios que aplicaban las autoridades para valorar el dicho de la víctima, la prueba y el presunto consentimiento de la víctima para realizar trabajos sexuales.

Estos hechos directamente ocasionaron un incremento significativo de la trata de personas en todo el país, aunado al problema de migración de países de centro y sudamericanos hacia los Estados Unidos de América. Propiciando esta falta de sanción del delito una impunidad generalizada y un ambiente de aceptación tácita de la explotación sexual como una actividad permitida por la autoridad y la sociedad.

Es importante reiterar que la justicia y la seguridad son dos cosas distintas, aunque estén muy ligadas. Las sanciones impuestas por los jueces ciertamente aumentan la seguridad –en el grado en que impidan que el condenado vuelva a cometer delitos o en que disuadan a otros de cometerlos–. Pero aún cuando se trate de hechos delictivos cuyo autor fue empujado por fuerzas inconscientes, el incidente aumenta la inseguridad ciudadana porque produjo un daño objetivo. Y a la inversa: los jueces pueden aumentar la inseguridad si sus absoluciones crean el hecho o la sensación de impunidad, lo mismo que si las sanciones que imponen ayudan a originar otros delitos (por ejemplo, a través de la “escuela de la cárcel”).⁷

Además, aunque la Constitución Federal establece la facultad al Estado para extinguir el dominio de los bienes relacionados con la comisión de los delitos de trata de personas no se presentó ningún caso.

En el informe “Trata de mujeres en Tlaxcala” (en adelante el Informe), elaborado por el Instituto Estatal de la Mujer de Tlaxcala, el Instituto Nacional de las Mujeres y Proyectos Mujer, A.C. se identificaron los problemas graves en la recepción de denuncias de víctimas del delito de trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes en ese Estado.

El Informe señala que del 100% de las denuncias presentadas por las víctimas, el 56% habían sido tramitadas como averiguaciones previas, mientras que el resto se había dado la calidad de actas circunstanciadas.

Entre los aspectos más relevantes del Informe, se encuentra el hecho de que el 93% de las víctimas señaló al presunto responsable del delito, sin embargo, todas las denuncias seguían en período de integración.

Asimismo, el Informe documentó que en el 73% el agresor correspondió a la pareja sentimental de la víctima, y el 8% fue un familiar.

Sobre los hechos que motivaron a la víctima a denunciar en el 60% de los casos las víctimas fueron objeto de violencia física y psicológica grave que ocasionó el solicitar el auxilio de la autoridad.

Ante la poca efectividad de la Política Criminal del Estado Mexicano en materia de prevención y sanción de la Trata de Personas, se propuso la reforma constitucional para facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas.

La reforma constitucional implicó reformas a los artículos 19, 20 y 73 fracción XXI, con el propósito de:

- ⊙ Establecer la prisión preventiva oficiosamente en los casos trata de personas.
- ⊙ El derecho de la víctima de trata de personas al resguardo de su identidad y otros datos personales.
- ⊙ Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de trata de personas.

⁷ Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. IDHAC, 2009-2010

Esta reforma fue publicada el día 14 de julio de 2011, en el Diario Oficial de la Federación y señala que el Congreso de la Unión debería expedir la Ley General para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en un plazo no mayor a los 180 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto.

2.2.- Integración de La Ley General Para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

La Ley General Para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (en adelante la Ley General) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de junio de 2012, estableciendo la uniformidad de las acciones para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas en todo el país.

La integración de la Ley General permite observar que ha seguido una metodología distinta a la que se utilizó para elaborar la Ley de Trata de Personas de 2007, ya que atiende la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos y, en consecuencia, observa, en su estructura, los derechos humanos de la víctima de los delitos en materia de trata de personas.

Este cambio de metodología podríamos resumirlo básicamente en señalar que la Ley General incluye obligaciones del Estado Mexicano que derivan específicamente de convenciones de derechos humanos de las mujeres, como por ejemplo el incluir la debida diligencia con un principio de actuación, la cual está prevista en la Convención de Belém do Pará. Es decir, es una ley que ha atendido puntualmente a las necesidades y a la realidad que viven las víctimas de los delitos en materia de trata de personas.

2.2.1.- Competencia y principios para la interpretación y aplicación de la Ley General.

Entre los cambios de fondo que podemos observar se encuentra el objeto de la Ley General la cual prevé establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales.

Sobre este primer objeto de la Ley General que establece la concurrencia de facultades, es preciso señalar que la materia penal concurrente es nueva en México, aun que el país está conformado como una República Federal. La concurrencia de facultades en materia penal se encuentra vigente en la subsidiariedad de las Entidades Federativas para el procesamiento de adolescentes en conflicto con la Ley Penal, y en la prevención, investigación y sanción de los delitos en materia de narcomenudeo y de los delitos en materia de secuestro.

A la fecha, todavía no hay registro de investigaciones o informes que aborden los éxitos y fracasos de las facultades concurrentes en materia penal en cualquiera de las tres áreas. Sin embargo, uno de los obstáculos para el ejercicio de las facultades ha sido el hecho de que los delitos sean cometidos por la delincuencia organizada, ya que en varios casos las entidades federativas intentan delegar las facultades a la autoridad federal por tratarse de los delitos contenidos en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

El nuevo modelo de concurrencia de facultades en materia penal que propone la Ley General es el más avanzado dentro del sistema jurídico mexicano, ya que establece diferencia entre las funciones de investigación y sanción, y aquellas propias de la prevención general, especial y social del delito.

Sobre la primera, la Ley General es clara al señalar la competencia originaria para las entidades federativas para investigar, perseguir y sancionar los delitos, aun cuando sean cometidos por miembros de la delincuencia organizada, ya que en ese supuesto la entidad federativa coadyuvará en todo momento con la autoridad federal en la integración de la investigación por delincuencia organizada. Es decir, el delito en materia de trata de personas se seguirá investigando en el ámbito local, y solo será competencia federal la investigación del grupo criminal organizado.

La Federación cuenta con facultades amplias para conocer de los delitos en materia de trata de personas cuando i) el delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que

produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero; ii) cuando solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo, y iii) aquellas señaladas en los ordenamientos federales.

En cuanto a la ejecución de las penas se dispuso que se regirá conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en tanto no sean contrario a la Ley General.

Por lo que respecta a las facultades en materia de prevención general, especial y social de los delitos en materia de trata de personas, la Ley General obliga a los tres órdenes de gobierno a coordinarse en los términos y reglas establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tal como puede apreciarse, el modelo establecido en la Ley General abarca, y da tratamiento diferenciado a las facultades concurrentes, según sus fines de i) investigación y sanción; ii) ejecución de penas, y iii) prevención general, especial y social de los delitos en materia de trata de personas.

En el mismo artículo 2º de la Ley General se establecen otros cinco objetivos de la Ley, entre los que destacan, el establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones, lo cual representa que las conductas tipificadas como delitos, serán las mismas para toda la República, hecho constituye un gran avance ya que la interpretación, y en su caso la jurisprudencia, se constituirá de forma integral, a diferencia de lo que sucedía con la anterior Ley de Trata de Personas de 2007, en la que los tipos penales eran distinto en casi cada Estado de la República.

La unificación es el establecimiento de un solo tipo penal o institución en varios sistemas normativos. Como ejemplo tenemos el establecimiento en Alemania de un solo Código Penal, mismo proceso que sucede en Argentina y países federales.

La armonización legislativa por su parte consiste en dar normas análogas que puedan generar procesos de que eviten contradicciones como en el caso de la diferencia entre “asociación ilícita” y “la conspiración” como modelo delictivo, que causa muchos problemas en la colaboración entre países del “*Common Law*” como Estados Unidos de América y países del “*Civil Law*” como México.

También reconoce la Ley General como uno de sus objetivos la distribución de competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos en materia de trata de personas. Con este modelo de coordinación de los tres niveles de gobierno para la asistencia y protección a las víctimas es un primer paso para asegurar a estas víctimas una asistencia que no se vea limitada por justificaciones burocráticas que solo incentivan la impunidad y la desconfianza de las sociedad hacia la autoridad.

Es importante señalar que la Ley General de forma indirecta, tutela una reinserción social de la víctima, este factor es, sin lugar a dudas, el más importante de la Ley, ya que ve a la víctima no solo como un objeto del procedimiento, sino como sujeto de derechos. Pero sobre todo como una persona que requiere de un apoyo y asistencia completos para garantizarle un derecho que va mas allá de la reparación tradicional del daño, sino el reintegrar a una víctima a su sociedad.

Este derecho lo podemos encontrar en la Ley General, cuando señala que su objetivo es el i) establecer mecanismos efectivos para tutelar la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, así como el libre desarrollo de niñas, niños y adolescentes, cuando sean amenazados o lesionados por la comisión de los delitos en materia de trata de personas, y el ii) reparar el daño a las víctimas de manera integral, adecuada, eficaz y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida.

La construcción de la Ley General tiene como base el respeto a los derechos humanos e integra una perspectiva de género en su redacción por lo que atiende específicamente a las situaciones de vulnerabilidad que pudieran sufrir las mujeres, niños, niñas, adolescentes, migrantes y personas en situación de pobreza.

Esta nueva visión hace un cambio transformacional hacia la estrategia y política de prevención, combate y

erradicación de los delitos en materia de trata de personas, ya que la interpretación y aplicación de la Ley General requiere de la observancia de los principios generales que rigen su aplicación.

Los principios que permitirán orientar la interpretación, aplicación y definición de las acciones para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas, así como la protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos son los siguientes:

- ⊙ **Máxima protección:** Obligación de cualquier autoridad, de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos humanos de las víctimas y los ofendidos de los delitos previstos por esta ley. Las autoridades adoptarán, en todo momento, medidas para garantizar su seguridad, protección, bienestar físico y psicológico, su intimidad y el resguardo de su identidad y datos personales.
- ⊙ **Perspectiva de género:** Entendida como una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres y las relaciones entre ellos en la sociedad, que permite enfocar y comprender las desigualdades socialmente construidas a fin de establecer políticas y acciones de Estado transversales para disminuir hasta abatir las brechas de desigualdad entre los sexos y garantizar el acceso a la justicia y el ejercicio pleno de sus derechos.
- ⊙ **Prohibición de la esclavitud y de la discriminación,** en los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ⊙ **Interés superior de la infancia:** Entendido como la obligación del Estado de proteger los derechos de la niñez y la adolescencia, y de velar por las víctimas, ofendidos y testigos menores de 18 años de edad, atendiendo a su protección integral y su desarrollo armónico.

Los procedimientos señalados en la Ley General deberán reconocer sus necesidades como sujetos de derecho en desarrollo.

El ejercicio de los derechos de los adultos no podrá condicionar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

- ⊙ **Debida diligencia:** Obligación de los servidores públicos de dar respuesta inmediata, oportuna, eficiente, eficaz y responsable en la prevención, investigación, persecución y sanción, así como en la reparación del daño de los delitos en materia de trata de personas, incluyendo la protección y asistencia a las víctimas de esos delitos.
- ⊙ **Prohibición de devolución o expulsión:** Las víctimas de los delitos en materia de trata de personas no serán repatriadas a su país o enviadas a su lugar de origen en territorio nacional, cuando su vida, libertad, integridad, seguridad o las de sus familias, corra algún peligro. La autoridad deberá cerciorarse de esta condición.

En el caso de los refugiados, se les reconozca o no tal calidad, no se les podrá poner en fronteras o territorios donde el peligro se dé por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas o cualquier otra razón que permita creer que su seguridad e integridad estarían en riesgo, independientemente de cuál sea su estatus jurídico como extranjero en cuanto a duración y legalidad.

- ⊙ **Derecho a la reparación del daño:** Entendida como la obligación del Estado y los Servidores Públicos de tomar todas las medidas necesarias para garantizar a la víctima la restitución de sus derechos, indemnización y rehabilitación por los daños sufridos, así como de vigilar la garantía de no repetición, que entre otros incluye la garantía a la víctima y a la sociedad de que el crimen que se perpetró no volverá a ocurrir en el futuro, el derecho a la verdad que permita conocer lo que verdaderamente sucedió, la justicia que busca que los criminales paguen por lo que han hecho, y a la reparación integral.
- ⊙ **Garantía de no revictimización:** Obligación del Estado y los servidores públicos, en los ámbitos de sus

competencias, de tomar todas las medidas necesarias para evitar que las víctimas sean revictimizadas en cualquier forma.

- ⊙ **Laicidad y libertad de religión:** Garantía de libertad de conciencia, asegurando a las víctimas la posibilidad de vivir y manifestar su fe y practicar su religión, sin ninguna imposición en los programas o acciones llevados a cabo por las instituciones gubernamentales o de la sociedad civil que otorgue protección y asistencia.
- ⊙ **Presunción de minoría de edad:** En los casos que no pueda determinarse o exista duda sobre la minoría de edad o documentos de identificación y no se cuente con dictamen médico, se presumirá ésta.
- ⊙ **Las medidas de atención, asistencia y protección,** beneficiarán a todas las víctimas de los delitos en materia de trata de personas, con independencia de si el sujeto activo ha sido identificado, aprehendido, juzgado o sentenciado, así como de la relación familiar, de dependencia, laboral o económica que pudiera existir entre éste y la víctima.

Como puede ser apreciado, los principios que se integraron a la Ley General atienden a las necesidades de las víctimas de los delitos en materia de trata de personas, pero también dan cumplimiento a las obligaciones del Estado Mexicano en materia de derechos humanos, especialmente de niñas, niños y mujeres.

Teniendo como base los principios antes referidos, podemos afirmar que se cuenta con una legislación muy avanzada para México y la región latinoamericana en materia de trata de personas, Por citar sólo un ejemplo, la *Debida Diligencia* y el *Derecho a la reparación del daño* son dos elementos de suma importancia en materia de derechos humanos.

Estos elementos de *jure* ponen a la vanguardia al Estado Mexicano en la atención de los delitos en materia de trata de personas.

2.3.- Estructura de los delitos en materia de trata de personas.

La Ley General contiene un nuevo modelo de estructura de la trata de personas, ya que ahora la considera como un delito que requiere de delitos precedentes para actualizar sus hipótesis.

La estructura de los tipos penales tienen como base los modelos desarrollados para los delitos de delincuencia organizada o lavado de dinero, en los cuales se requiere que el sujeto activo lleve a cabo delitos precedentes, determinantes o predicados. Por ejemplo, en el caso de lavado de dinero, es necesario que el sujeto realice primero un delito que le permita un beneficio económico (*Vgr.* secuestro) y posteriormente realizar acciones tendientes a esconder su origen ilícito para pasarlo como lícito.

En el caso de delincuencia organizada, el grupo criminal estructurado debe estar encaminado a realizar cierto tipo de delitos, por ejemplo, tráfico de drogas, en los cuales una vez que cada miembro de la organización tiene funciones específicas y cometen el delito de forma recurrente, podrá establecerse que se trata de delincuencia organizada.

La participación en Delincuencia Organizada es un delito de Segundo Piso

- Lógicamente presupone un primer nivel de delito llamado Delito Predicado
- Aun cuando sea un delito autónomo



En el caso de los delitos en materia de trata de personas, sigue la misma lógica, ya que la Ley General establece

que por toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en la Ley General y en los códigos penales correspondientes.

Posteriormente señala que se entenderá por explotación de una persona a:

- ⊙ La esclavitud.
- ⊙ La condición de siervo.
- ⊙ La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual.
- ⊙ La explotación laboral.
- ⊙ El trabajo o servicios forzados.
- ⊙ La mendicidad forzosa.
- ⊙ La utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas.
- ⊙ La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años.
- ⊙ El matrimonio forzoso o servil.
- ⊙ Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos.
- ⊙ Experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

Con esta nueva estructura del tipo penal se criminalizan los tipos de explotación. Este es el cambio más importante en lo que respecta a la tipificación de los delitos en materia de trata de personas.

• Lógicamente presupone un primer nivel de delito llamado Delito Predicado

• Ambos niveles son delitos independientes o autónomos.



Con la Ley de Trata de Personas de 2007, no estaba criminalizada ninguna forma de explotación, sino que estaba penado el proceso completo de trata de personas, que incluía un sin número de modalidades de explotación, que tampoco estaban definidas.

La Ley General ahora establece tipos penales específicos, en los que sanciona todos los tipos de explotación que la misma prevé. Por ejemplo en los casos de Esclavitud y servidumbre señala:

*"Artículo 11. A quien tenga o mantenga a otra persona en una situación de **esclavitud**, será sancionado con pena de 15 a 30 años prisión y de un mil a 20 mil días multa.*

Se entiende por esclavitud el dominio de una persona sobre otra, dejándola sin capacidad de disponer libremente de su propia persona ni de sus bienes y se ejerciten sobre ella, de hecho, atributos del derecho de

propiedad.

Artículo 12. *A quien tenga o mantenga a una persona en condición de siervo será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa.*

Tiene condición de siervo:

I. Por deudas: La condición que resulta para una persona del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios.

II. Por gleba: Es siervo por gleba aquel que:

a) Se le impide cambiar su condición a vivir o a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona;

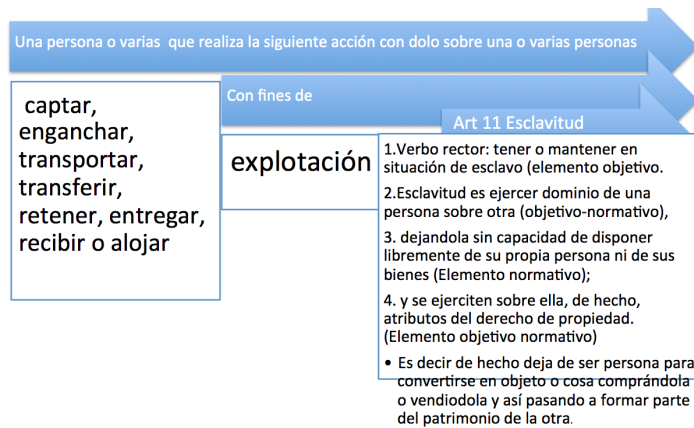
b) Se le obliga a prestar servicios, remunerados o no, sin que pueda abandonar la tierra que pertenece a otra persona;

c) Ejercer derechos de propiedad de una tierra que implique también derechos sobre personas que no puedan abandonar dicho predio."

Se puede apreciar que la Ley General define claramente cada una de las circunstancias de la explotación. Este hecho permitirá que la autoridad investigadora compruebe primero la situación de explotación y que al mismo tiempo el responsable reciba una sanción por ese solo hecho, y por otra, tiene posibilidad de solicitar la sanción del proceso de trata de personas que comprendería el captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación.



Bajo este esquema podemos señalar que el delito de trata de personas es considerado un delito de segundo piso. Ya que primero la autoridad debe llevar a cabo todas las acciones tendientes a comprobar la situación de explotación y sus características propias, y posteriormente puede comenzar investigaciones para comprobar el proceso de trata de personas, que puede llegar a ser un poco más complejo y requeriría de métodos y mecanismos más sofisticados de investigación que ya están previstos en la Ley General, pero que quizá las autoridades requieran de un plazo para comprender el alcance de su uso.



El diseñar delitos precedentes o predicados permite simplificar las investigaciones, ya que las actividades estarían tendientes, según sea el caso, a comprobar situaciones específicas del delito.

En lo que respecta al delito de la explotación ajena, la Ley General cuenta con un tipo penal simple que contiene elementos de comprobación objetiva.

“Artículo 13. Será sancionado con pena de 15 a 30 años de prisión y de un mil a 30 mil días multa, al que se beneficie de la explotación de una o más personas a través de la prostitución, la pornografía, las exhibiciones públicas o privadas de orden sexual, el turismo sexual o cualquier otra actividad sexual remunerada mediante:

I. El engaño;

II. La violencia física o moral;

III. El abuso de poder;

IV. El aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad;

V. Daño grave o amenaza de daño grave; o

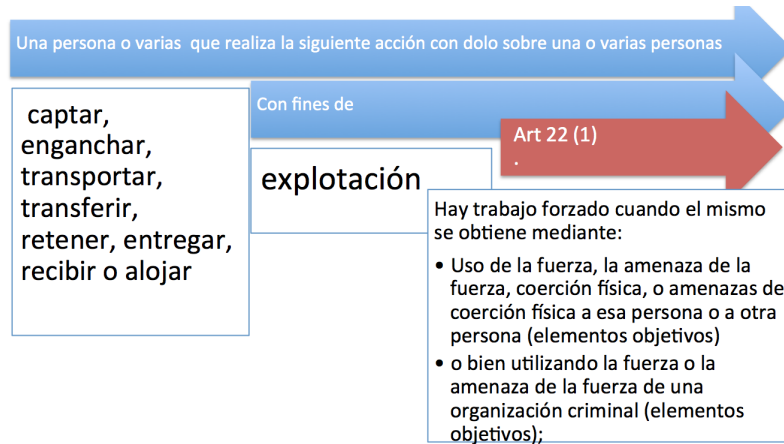
VI. La amenaza de denunciarle ante autoridades respecto a su situación migratoria en el país o cualquier otro abuso de la utilización de la ley o procedimientos legales, que provoque que el sujeto pasivo se someta a las exigencias del activo.

Tratándose de personas menores de edad o personas que no tiene la capacidad de comprender el significado del hecho no se requerirá la comprobación de los medios a los que hace referencia el presente artículo.”

Es evidente que los tipos penales resultan ser más simples frente a los modelos desarrollados en la Ley de Trata de Personas de 2007. En este supuesto basta con comprobar que:

- ⊙ Hay una persona que tiene un beneficio.
- ⊙ El beneficio proviene de la explotación de una o más personas a través de la prostitución.
- ⊙ Mediante el engaño, violencia, situación de vulnerabilidad, etc.

Como se aprecia, los elementos que constituyen el delito son simples y mínimos, lo cual asegura una capacidad mayor para integrar las investigaciones, desarrollar los procesos y también obtener sentencias condenatorias.





LXII LEGISLATURA

CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISIÓN ESPECIAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

