

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE DERECHOS HUMANOS Y DE JUSTICIA, REFERENTE A LA INICIATIVA QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES 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.

HONORABLE ASAMBLEA:

Las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción II, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, 173, 174 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración el presente dictamen al tenor de lo siguiente:

I. Antecedentes

A. En sesión ordinaria celebrada el 19 de septiembre de 2013, la diputada Alicia Concepción Ricalde Magaña, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones 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 (en adelante Ley General en materia de Trata).

B. Con relación a dicha iniciativa, la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Cámara dictó el siguiente trámite: *“Túrnese a las Comisiones*

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

Unidas de Derechos Humanos y de Justicia, para dictamen”, siendo recibida en esta comisión el 20 de septiembre de 2013.

II. Contenido de la iniciativa

La diputada iniciante propone reformar los artículos 9, 12, fracción II, inciso b), 66, fracción XIII y 73, así como adicionar dos artículos: el 38 Bis y el 41 Bis, y derogar el artículo 68 de la Ley General en materia de Trata, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 9. En todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esta ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, **de la Ley General de Víctimas**, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 12. ...

...

I. a II. ...

a). ...

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

c). ...

Artículo 38 Bis. El término de la prescripción de los delitos previstos en la presente ley general cometidos contra una víctima menor de edad, comenzará a correr a partir de que ésta cumpla la mayoría de edad. En el caso de aquellas personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o personas que no tienen capacidad para resistirlo, correrá a partir del momento en que exista evidencia de la comisión de esos delitos ante el Ministerio Público.

Artículo 41 Bis. Cuando cualquiera de los delitos sancionados en la presente ley general se cometa por

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de los delitos de trata de personas o por un miembro de Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo. En este caso, se impondrá, a dichos servidores públicos además, suspensión para desempeñar cargo o comisión en el servicio público, hasta por 5 años, o destitución, e inhabilitación hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta. Si se trata de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en cualquiera de las situaciones mencionadas se le impondrá, además la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca, y se le inhabilitara (sic) hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta, para desempeñar cargo o comisión públicos en su caso.

Artículo 66. ...

I. a XII. ...

XIII. Ser notificado previamente de la libertad del autor o autores del delito del que fue víctima, ofendido o testigo y ser proveído de la protección correspondiente la cual se proporcionará incluso cuando la libertad se otorgue en sentencia ejecutoriada y de manera particular cuando en la misma se establezca que la libertad se concede por falta de pruebas o por error de la autoridad investigadora o jurisdiccional.

XIV. a XV. ...

Artículo 73. Las víctimas, ofendidos y testigos tendrán derechos (sic) a que se les dicten cualquier tipo de medidas cautelares, providencias precautorias y protección personal, que garanticen la vigencia y salvaguarda de sus derechos las cuales tendrán vigencia durante la investigación, proceso, sentencia y ejecución de penas, **incluso cuando la sentencia (sic) no se condene al sujeto activo y la libertad se conceda por falta de pruebas o por error en la autoridad investigadora o jurisdiccional**, y deberán ser adoptadas por el Ministerio Público y el Poder Judicial, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente ley.

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

A. Sobre los datos y antecedentes que presenta la diputada iniciante

Para sustentar su propuesta, la diputada iniciante refiere información histórica que da cuenta de los antecedentes que en materia de trata de personas se han dado a nivel nacional e internacional y precisa que:

Después de la Segunda guerra Mundial y gracias al aumento de la migración femenina, se hizo evidente que el fenómeno de la trata lejos de haber desaparecido, se había extendido por todo el mundo y adquirido diversas modalidades, así el término “trata de blancas” quedo en desuso por no corresponder ya a las realidades de desplazamiento y comercio de personas y tampoco a la naturaleza y dimensiones de los abusos inherentes a dichos fenómenos.

También proporciona datos del Informe Mundial Sobre la Trata de Personas 2012 formulado por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), de acuerdo con el cual en 2009 el porcentaje de víctimas en materia de los delitos de trata de personas fueron mayoritariamente mujeres (59 %), seguido de niñas (17 %), hombres (14 %) y niños (10 %) e indica que actualmente se reportan por año 800 mil víctimas a nivel mundial.

Indica, además, que de acuerdo con la UNODC México es un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas en cuestiones de explotación sexual y trabajo forzado.

Adicional a lo anterior, da cuenta de los desarrollos normativos en el país y, en particular refiere que la emisión de la Ley General en materia de Trata de Personas constituyó un importante avance para “*consolidar una estrategia nacional que permitiera el combate y la erradicación de este flagelo [...]*” sin embargo, argumenta es necesario revisarla para mejorar su aplicación y hacer ajustes que permitan arribar a un modelo integral

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

de prevención, investigación, sanción y erradicación de la trata de personas.

B. Las razones particulares que motivan las reformas, adiciones y derogaciones propuestas por la iniciante

Con relación a la reforma planteada al artículo 9 de la Ley General en Materia de Trata, indica la iniciante que se agrega la referencia a la *“Ley General de Víctimas”* como un ordenamiento de aplicación supletoria.

En cuanto al artículo 38 Bis que se adiciona, la iniciante señala:

[...] se detectó que no se estableció una regla especial para prescripción (sic) de los delitos de trata de personas, por lo que se aplican en consecuencia las reglas generales establecidas en el Código Penal Federal [...] por lo que se propone adicionar un artículo 38 Bis, en el que se establezca que el término de prescripción de estos delitos empezara (sic) a contar a partir de que las víctimas menores de edad cumplan 18 años, o bien, en el caso de víctimas menores de edad cumplan los 18 años, o bien, en el caso de víctimas que no tengan la capacidad de comprender o resistir el acto en el momento en el que el Ministerio Público tenga conocimiento de los hechos.

En lo referente a la adición del artículo 41 Bis, la iniciante propone sea agravada la sanción cuando el sujeto activo del delito tenga la calidad de servidor público encargado de *“prevenir, investigar y sancionar los delitos de trata de personas, ello por tener estos servidores públicos una responsabilidad adicional para con la sociedad y las víctimas de estos delitos [...]”*

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

Por lo que hace a la derogación del artículo 68 de la Ley General en Materia de Trata, la iniciante propone suprimirlo del texto de ese ordenamiento por considerar que el mismo se encuentra ya regulado por el artículo 65 de la misma ley.

En el caso del artículo 12, propone la iniciante reformar el inciso b) de la fracción II, para agregar la conjunción disyuntiva “o”, ello:

[...] para que sea más claro que un ciervo (sic) por gleba puede ser cualquier persona que se encuentre en cualquiera de las definiciones establecidas por los tres incisos de dicho artículo y no se pueda llegar a una interpretación errónea al considerar el contenido de dichos incisos como características, sino como diferentes hipótesis, en las que sólo se requiere el cumplimiento de una de ellas para estar en presencia de la servidumbre por gleba.

Finalmente, la iniciante propone adicionar una fracción XIII al artículo 66 y reformar el artículo 73 con el propósito de brindar protección a las víctimas incluso cuando exista una sentencia absolutoria, toda vez que la misma puede obtenerse “[...] por errores o negligencia de las autoridades encargadas de prevenir, investigar y sancionar los delitos de trata de personas”.

III. Consideraciones de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

A. Sobre el trabajo legislativo que actualmente se realiza para adecuar la legislación en materia de trata de personas

El combate a la trata de personas se ha constituido en uno de los principales retos de los Estados. De esta manera ha sido entendido por la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, a tal grado que actualmente se dispone en Cámara de Diputados de una Minuta que le fue remitida por el Senado a través de la cual se reforma

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

estructuralmente la vigente 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 Minuta en cuestión, así como las iniciativas de las que derivó el Dictamen de las Comisiones Unidas Contra la Trata de Personas, de Derechos Humanos, de Justicia y de Estudios Legislativos, contó con un amplio proceso de análisis y reflexión en el que participaron, entre otros, los representantes de 30 organizaciones sociales (en reunión celebrada el 23 de mayo de 2013)¹; los representantes de las Procuradurías Estatales de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Tamaulipas (en reunión efectuada el 17 de julio de 2013)²; los representantes de los Poderes Judiciales de los Estados de Campeche, Chiapas, Durango, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en la reunión celebrada el 28 de agosto de 2013)³ y, representantes de la academia como la Maestra Olga Noriega Sáenz -Presidenta de la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional de Atención a Víctimas-, el Doctor Mario Luis Fuentes Alcalá -Titular de la Cátedra Extraordinaria “Trata de Personas” de la UNAM-, el Maestro Rubén Quintino Zepeda -Investigador del Instituto de Formación de la PGJDF-, la Maestra Yuridia Álvarez Madrid -Investigadora y experta en trata de personas- y el Doctor Miguel Ontiveros Alonso –

¹ Puede ser consultada la reunión en la siguiente liga (vigente al 07/07/2014): <http://www.youtube.com/watch?v=ozbJwZVrBOM>

² Puede ser consultada la reunión en la siguiente liga (vigente al 07/07/2014): http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/reu_trabajo.php

³ Puede ser consultada la reunión en la siguiente liga (vigente al 07/07/2014): http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/reu_trabajo.php

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

especialista en derecho penal- (en reunión del 28 de octubre de 2013)⁴.

En sesión ordinaria celebrada el 12 de febrero de 2014, las Comisiones Unidas Contra la Trata de Personas, de Derechos Humanos, de Justicia y de Estudios Legislativos del Senado de la República presentaron ante el Pleno el dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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, mismo que fue aprobado por unanimidad.

Posteriormente, el 20 de febrero de 2014, se dio cuenta en la Cámara de Diputados del oficio de la Colegisladora con el que remitió la Minuta en cuestión, ordenándose por la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados que fuera turnado *“a las Comisiones Unidas de Justicia y de Derechos Humanos, para dictamen, y a las Comisiones Especial de Lucha Contra la Trata de Personas, de Igualdad de Género y de Derechos de la Niñez, para opinión”*.

Desde la recepción de la Minuta, las Comisiones Unidas de Justicia y de Derechos Humanos se dieron a la tarea de analizarla y acordar el proceso que habrían de llevar a cabo para allegarse de elementos técnicos-jurídicos necesarios para su dictamen, concluyéndose que, de entre las tareas a desarrollar, debería abrirse un espacio para escuchar las voces de personas conocedoras del tema, así como de especialistas que pudieran aportar elementos en ese proceso legislativo.

⁴ Puede ser consultada la reunión en la siguiente liga (vigente al 07/07/2014): http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/reu_trabajo.php

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

Con base en lo anterior, se efectuaron reuniones entre quienes integran el equipo técnico de las Comisiones de Justicia y de Derechos Humanos, así como reuniones de éstos con expertos del Instituto Nacional de Ciencias Penales, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Gobernación, entre otros.

Del mismo modo se realizaron en la Cámara de Diputados diversas reuniones con organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades relacionadas con el tema de la trata de personas y en las que han participado un importante número de representantes.

Como puede advertirse, la labor que se ha asumido por ambas Cámaras del Congreso de la Unión se apoya en un amplio proceso de consulta y análisis abierto a diferentes opiniones. De esa forma, se ha realizado un trabajo significativo con el objeto de dotar al país de una legislación más avanzada, coherente y práctica que posibilite una mayor prevención de los delitos en materia de trata y fortalezca las labores de investigación y sanción.

Las modificaciones planteadas en la Minuta en cuestión versan fundamentalmente sobre:

1. Se clarifica sobre el bien jurídico tutelado en la ley, para precisar que es el libre desarrollo de la personalidad, mismo que deriva de la dignidad humana.
2. Se sanciona la tentativa del delito de trata de personas tal y como lo dispone el Protocolo de Palermo.

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

3. Se adecúa la definición del tipo penal de trata a los estándares internacionales.
4. Se incorporan como finalidades de la explotación el alistamiento de niñas y niños en conflictos armados, la extracción de fluidos o líquidos corporales, el matrimonio con fines de procreación y la servidumbre costumbrista.
5. Se excluye a los menores de edad o a quienes no tengan capacidad para comprender el significado del hecho, de acreditar los medios comisivos.
6. Se amplían diversas figuras para que baste la explotación para su configuración y no necesariamente la obtención de un beneficio por parte del sujeto activo.
7. Se incluye como medio comisivo que el sujeto activo cometa la conducta típica mediante el abuso de una situación de vulnerabilidad.
8. Se excluye la figura del consentimiento en diversas conductas típicas como excluyente de responsabilidad, toda vez que el bien jurídico afectado de ninguna manera puede ser disponible.
9. Se refuerza el sistema de protección de datos de las víctimas de estos delitos.
10. Se incluyen como agravantes situaciones aparejadas con el delito de trata (como causar enfermedades adictivas o psiquiátricas a la víctima).
11. Se otorga un periodo de recuperación y reflexión a la víctima antes de presentar su declaración ante las autoridades, tal y como se desprende de las recomendaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés).
12. Se armoniza la situación concerniente a la reparación integral de las víctimas con la Ley General de Víctimas.
13. Se incluye un lenguaje con perspectiva de género.

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

14. Se fortalece la prevención del delito mediante diversas acciones transversales aplicadas por las autoridades de todos los órdenes de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia.

Asimismo, se da solución a problemas de confusión e interpretación que plantea la actual legislación, tales como el desarreglo existente entre agravantes y delitos autónomos previstos en otras disposiciones normativas; la confusión entre agravantes y medios comisivos; la duplicidad de conductas típicas (como el delito de tráfico de órganos previsto en la Ley General de Salud y que se incluye en la actual ley general en materia de trata como forma de explotación humana); se corrigen formas del sustantivo en plural y singular para no dejar impunes actos cometidos por una o varias personas contra una o varias víctimas; en diversos artículos se tipifica doblemente una conducta e, incluso, con sanciones disimiles (véase, por ejemplo, los artículos 24 y el 42, así como los artículos 10, fracción X con el 30).

De igual modo, la Colegisladora realizó un trabajo de interpretación sistémico del ordenamiento jurídico, relacionando el contenido de la Ley General en Materia de Trata con otras disposiciones normativas, tales como el Código Penal Federal; la Ley General para el Combate y la Prevención del Delito de Secuestro; la Ley Federal de Extinción de Dominio; la Ley General de Víctimas y el Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otras.

Derivado de lo anterior, el Senado modificó (y derogó en algunos casos) diversas disposiciones normativas por estar ya presentes en otros cuerpos jurídicos que deben aplicarse

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

conjuntamente con la ley objeto de reforma. Así, el Senado ha dado cuenta de una interpretación funcional y sistémica del ordenamiento jurídico mexicano, entendiéndolo como un conjunto de disposiciones en permanente comunicación.

B. Sobre las propuestas planteadas en la iniciativa de la diputada Ricalde Magaña

En el apartado que antecede se ha hecho referencia al trabajo legislativo que actualmente se realiza para adecuar a estándares internacionales y para dotar de una mayor aplicabilidad fáctica a 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, toda vez que la *ratio iuris* que guía los planteamientos de la diputada Ricalde Magaña se encuentran sumamente relacionados.

Consecuentemente, las propuestas de modificación normativa que plantea se contemplarían ya, en caso de aprobarse, en las enmiendas que plantea la Cámara de Senadores y de aquellas que, en su caso, pudiera proponer la Cámara de Diputados en su carácter de cámara revisora.

No obstante lo anterior, es de precisarse que escapa a las atribuciones de estas Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia integrar la iniciativa de la diputada Ricalde Magaña al dictamen de la Minuta del Senado. Ello conforme al artículo 81 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por tanto, existiendo ya un proceso legislativo avanzado con una profunda modificación de la legislación vigente en materia de trata de personas, las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

de Justicia de la Cámara de Diputados han concedido prelación a la Minuta de mérito, siendo además patente que las propuestas de la diputada Ricalde Magaña se encuentran previstas ya en este proceso. No obstante la limitación reglamentaria antes referida un deber de justicia obliga a que en el proceso legislativo seguido a la Minuta se haga referencia a la iniciativa de la diputada Ricalde Magaña señalándose su propuesta.

La determinación tomada por estas Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia en el sentido de considerar las propuestas de enmienda planteadas en la iniciativa sujeta a dictamen como ya previstas en la Minuta en cuestión, se sustentan en los siguientes argumentos:

1. La propuesta de reforma al artículo 9

Para el caso de esta disposición normativa, la iniciante propone agregar en la misma la referencia a la Ley General de Víctimas con el propósito de que la misma sea atendida como un ordenamiento de aplicación supletoria en la Ley General en Materia de Trata. Al respecto, debe señalarse que el proyecto de decreto aprobado por la colegisladora y contenido en la Minuta de referencia prevé ya esta situación.

En efecto, el artículo 9 del referido proyecto de decreto dispone:

Artículo 9o. Para los delitos previstos en el presente ordenamiento regirá el Libro Primero del Código Penal Federal, con excepción de lo dispuesto en su Título Cuarto, Capítulo I, y respecto del procedimiento para la aplicación de esta Ley se estará a lo dispuesto en el código procesal, la legislación

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

federal en materia de delincuencia organizada y la Ley General de Víctimas.

Además, sendas referencias –y remisiones- a la Ley General de Víctimas se hacen a lo largo de las modificaciones planteadas por el Senado, véanse por ejemplo del proyecto de decreto el artículo 7, fracción I (relativo a principios para la investigación, procesamiento e imposición de las sanciones); los artículos 59 y siguientes (referentes a los derechos de las víctimas y testigos durante el procedimiento penal y medidas de protección a su favor) y el 84 (sobre derechos, atención, protección y asistencia a las víctimas); entre otros.

De lo anterior se advierte que la propuesta presentada por la diputada Ricalde Magaña se encuentra ya prevista en la multicitada Minuta.

2. La propuesta de reforma al artículo 12

La iniciante propone en este caso agregar al vigente inciso b) de la fracción II, del artículo 12 la conjunción disyuntiva “o”, con el propósito de que sea más claro *“...que un ciervo (sic) por gleba puede ser cualquier persona que se encuentre en cualquiera de las definiciones establecidas por los tres incisos de dicho artículo...”*

Al respecto, debe señalarse que dicha previsión normativa se contempla ya en el proyecto de decreto aprobado por el Senado de la República. La disposición en cuestión indica:

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

Tiene condición de servidumbre:

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

I. Por deudas: quien es exigido o comprometido a prestar sus servicios personales, como garantía de una deuda, propia o ajena, cuando:

a) La remuneración que debiera otorgarse como contraprestación por los servicios prestados:

1. Deje de cubrirse por el acreedor o aplicarse al pago de la deuda, en términos de lo acordado, y

2. Sea notoriamente inferior a lo que debería otorgarse; no obstante, se aplique, total o parcialmente, al pago de la deuda.

b) La duración del compromiso o exigencia del servicio sea:

1. Indeterminada o indeterminable, o

2. Desproporcional al monto de la deuda.

c) La naturaleza de los servicios sea indeterminada o indeterminable.

II. Por gleba a quien:

a) ...

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

c) ...

III. Por prácticas religiosas o culturales: el obligar a una persona a dichas prácticas cuando sean contrarias a la salud, integridad física o dignidad humana.”

Como es de advertirse, la propuesta planteada por la iniciante se encuentra ya prevista dentro de las modificaciones planteadas en este proceso legislativo iniciado por el Senado.

3. La propuesta de adición de un artículo 38 Bis

La iniciante propone establecer reglas especiales para la prescripción tratándose de víctimas menores de edad o que no

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o que no tengan la capacidad para resistirlo. En ese propósito la iniciante plantea el siguiente texto:

Artículo 38 Bis. El término de la prescripción de los delitos previstos en la presente Ley General cometidos en contra de una víctima menor de edad, comenzara (sic) a correr a partir de que ésta cumpla la mayoría de edad. En el caso de aquellas personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o personas que no tienen capacidad para resistirlo, correrá a partir del momento en que exista evidencia de la comisión de esos delitos ante el Ministerio Público.

Sobre el particular, es de observarse que esta regla se prevé ya dentro del proyecto de decreto aprobado en el Senado de la República en el artículo 8 que dispone:

Artículo 8o. El término de prescripción de los delitos materia de esta Ley se regirá conforme a lo establecido en el Código Penal Federal, salvo:

- I. Que la víctima sea una persona menor de 18 años de edad, en cuyo caso el término correrá a partir de que ésta cumpla la mayoría de edad; o
- II. Que la víctima no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o no tenga capacidad para resistirlo, en cuyo caso correrá a partir de que surja la evidencia de su comisión ante el Ministerio Público.”

Así, se advierte que en este caso se encuentra también prevista la hipótesis planteada por la iniciante en el proyecto de decreto aprobado por el Senado.

4. La propuesta de adición de un artículo 41 Bis

Con relación a esta propuesta de adición, la iniciante plantea el siguiente texto:

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

Artículo 41 Bis. Cuando cualquiera de los delitos sancionados por la presente Ley General, se cometa por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de los delitos de trata de personas o por un miembro de Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo. En este caso, se impondrá a dichos servidores públicos además, suspensión para desempeñar cargo o comisión en el servicio público, hasta por 5 años, o destitución, e inhabilitación hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta. Si se trata de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en cualquiera de las situaciones mencionadas se le impondrá, además la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca, y se le inhabilitara hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta, para desempeñar cargo o comisión públicos en su caso.

Como se observa la iniciante prevé una hipótesis de agravación de la pena para los servidores públicos encargados directamente de prevenir, investigar y sancionar los delitos de trata de personas, porque esos servidores públicos tienen una responsabilidad adicional con la sociedad y las víctimas de estos delitos, debiendo en todo tiempo cumplir con el principio de la debida diligencia y asegurar la protección a las víctimas.

Debe señalarse que la propuesta de la iniciante adolece de estructura lógica. El texto comienza *“Cuando cualquiera de los delitos sancionados por la presente Ley General [...]”* sin embargo, no establece un vínculo de conexidad inmediato. Ciertamente, el texto se interrumpe bruscamente por un punto y aparte. Inmediatamente, la iniciante indica *“En este caso, se impondrá a dichos servidores públicos, además, suspensión para desempeñar cargo o comisión en el servicio público, hasta por 5 años, o destitución, e inhabilitación [...]”* Lo anterior permite advertir que el agravamiento de la sanción que prevé la iniciante se limita a la suspensión, destitución o inhabilitación. Aunado a lo anterior, prevé una hipótesis para el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas estableciéndose la baja definitiva del individuo

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

de tales instituciones y su inhabilitación para desempeñar cargos o comisiones públicas.

Sobre el particular, debe indicarse que en el proyecto de decreto aprobado por el Senado de la República se prevé como agravantes de los delitos objeto de la Ley General en Materia de Trata los siguientes supuestos:

Artículo 42. Las penas previstas en este Título se aumentarán hasta en una mitad cuando:

De la I a la IX. ...

X. Cuando el autor del delito:

- a) **Se deroga.**
- b) **a d) ...**
- e) **Sea servidor público;**
- f) **Haya sido condenado con anterioridad por el mismo delito o cualquier otro delito en materia de trata de personas, dentro o fuera del territorio nacional;**
- g) **Se sirva para la comisión del delito de una persona jurídica;**
- h) **Sea miembro de un refugio, albergue y casa de transición o forme parte de una organización de la sociedad civil vinculada a la atención de víctimas del delito;**
- i) **Haya fotografiado, videofilmado, videograbado o tomado, por cualquier medio, imágenes de la víctima mientras era sometida a cualquier delito objeto de esta Ley, o**
- j) **Cometa el delito con el fin de obtener un beneficio económico.**

...

Como se advierte, se atiende a la especial preocupación que guía el planteamiento de la diputada y se le maximiza no limitándose

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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 agravación de la pena sólo a los servidores públicos a quienes compete la prevención, investigación y sanción de los delitos en materia de trata de personas. Lo anterior es justificable toda vez que cualquier servidor público, por su condición de tal, se reitera, tiene un deber frente a la sociedad que no puede en ningún caso dejar de cumplir. Adicionalmente, todo servidor público se desempeña dentro de una estructura gubernamental que le proporciona potencialmente la posibilidad de interferir de manera más fácil y directa en la esfera de derechos fundamentales de los individuos lo que comporta, consecuentemente, un mayor reproche penal traducido en un mayor incremento de la pena privativa de libertad, tal y como se propone en la Minuta aprobada por el Senado.

Ahora bien, la sanción consistente en la inhabilitación o destitución del cargo se encuentra prevista en el Código Penal Federal, legislación supletoria a la que remite el artículo 9º del Proyecto de Decreto aprobado por la Colegisladora.

En el rubro atinente a las Fuerzas Armadas Mexicanas, debe señalarse que la iniciante no argumenta sobre el particular siendo ello necesario, toda vez el carácter distintivo –al de los servidores públicos en general- que identifica a las Fuerzas Armadas Mexicanas.

No obstante, debe recordarse que el 13 de junio de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.” Con esta reforma se dio respuesta a una de las mayores demandas en materia de derechos humanos

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

exigidas al Estado Mexicano: la justicia militar. Derivado de esta reforma, entre otros aspectos, fue suprimido el llamado “fuero militar” existente cuando en la comisión de un delito contra civiles, participa un elemento de las Fuerzas Armadas. El vigente artículo 57 del Código de Justicia Militar hoy dispone:

Artículo 57.- Son delitos contra la disciplina militar:

I.- Los especificados en el Libro Segundo de este Código, con las excepciones previstas en el artículo 337 Bis;

II.- Los del orden común o federal, siempre y cuando no tenga la condición de civil el sujeto pasivo que resiente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva o la persona titular del bien jurídico tutelado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en ley penal como delito, en los siguientes supuestos:

- a).-** Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo;
- b).-** Que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en edificio o punto militar u ocupado militarmente, siempre que, como consecuencia, se produzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido o se interrumpa o perjudique el servicio militar;
- c).-** Se deroga.
- d).-** Que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la bandera;
- e).-** Que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquellos a que se refiere la fracción I.

Los delitos del orden común o federal que fueren cometidos por militares en tiempo de guerra, territorio declarado en ley marcial, o cualquiera de los supuestos previstos en la Constitución, corresponderán a la jurisdicción militar siempre y cuando el sujeto pasivo no tenga la condición de civil.

En todos los casos, cuando concurren militares y civiles como sujetos activos, solo los primeros podrán ser juzgados por la justicia militar.

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

Los delitos del orden común que exijan querrela, necesaria para su averiguación y castigo, no serán de la competencia de los tribunales militares, sino en los casos previstos en el inciso (e) de la fracción II.

Consecuentemente, la disposición normativa antes citada obliga a que, tratándose de la comisión de cualquiera de los delitos previstos en la Ley General en Materia de Trata de Personas, -que sea cometido por miembros de las Fuerzas Armadas- el conocimiento de tales asuntos compete a la jurisdicción ordinaria. De esta manera, el juez ordinario deberá guiarse en la individualización de las sanciones por lo dispuesto en la Ley General en Materia de Trata de Personas y sus disposiciones complementarias.

El proyecto de decreto propuesto por el Senado prevé al respecto lo siguiente:

Artículo 9o.- Para los delitos previstos en el presente ordenamiento regirá el Libro Primero del Código Penal Federal, con excepción de lo dispuesto en su Título Cuarto, Capítulo I, y respecto del procedimiento para la aplicación de esta Ley se estará a lo dispuesto en el código procesal, la legislación federal en materia de delincuencia organizada y la Ley General de Víctimas.

Al respecto, el artículo 24 del Código Penal Federal prevé como sanción la inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos. Del mismo modo, el Código de Justicia Militar prevé en su artículo 122 la suspensión del empleo o comisión militar y, la destitución de empleo (fracciones III y IV).

No obstante, estas Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia no omiten señalar que, en cualquier caso, la sanción consistente en la baja definitiva de las Fuerzas Armadas es una determinación que corresponde solamente a las autoridades

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

militares. Así lo dispone el Código de Justicia Militar en su artículo 122 antes precisado. Del mismo modo, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos dispone en su artículo 170 lo siguiente:

Artículo 170. La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos:

I. Procede por ministerio de Ley:

A. Por Muerte; y

B. Por sentencia ejecutoriada que la ordene, dictada por Tribunal competente del Fuero Militar. En estos casos la Secretaría de la Defensa Nacional, deberá girar las órdenes que procedan para que la baja surta sus efectos.

II. Procede por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional:

De la **A** a la **G**. ...
...

Se observa entonces que si bien está reconocida la posibilidad de la baja definitiva como una sanción impuesta a un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas, la procedencia de la misma se encuentra condicionada a su autorización por parte de la propia autoridad militar competente. Por tanto, la propuesta de la iniciante consistente en una adición de un artículo 41 Bis a la Ley General en Materia de Trata, no resulta idónea en cuanto al cuerpo normativo que pretende modificar, dado que en todo caso serían otros ordenamientos los que habrían de enmendarse, tales como el Código de Justicia Militar y la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, ordenamientos estos que rebasan la competencia material de estas Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia.

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

5. La propuesta de reforma a los artículos 66 y 73

Sobre las propuestas de reforma a los artículos 66 y 73, la iniciante plantea que la protección a las víctimas de los delitos materia de la Ley General en Materia de Trata sea brindada incluso cuando exista sentencia absolutoria, toda vez que dicha sentencia puede deberse a “[...] errores o negligencia de las autoridades encargadas de prevenir, investigar y sancionar los delitos en materia de trata de personas.” En consecuencia, propone las siguientes modificaciones:

Artículo 66. ...

I a XII. ...

XIII. Ser notificado previamente de la libertad del autor o autores del delito del que fue víctima, ofendido o testigo y ser proveído de la protección correspondiente **la cual se proporcionará incluso cuando la libertad se otorgue en sentencia ejecutoriada y de manera particular cuando en la misma se establezca que la libertad se concede por falta de pruebas o por error de la autoridad investigadora o jurisdiccional.**

XIV a XV. ...

Artículo 73. Las víctimas, ofendidos y testigos tendrán derechos (sic) a que se les dicten cualquier tipo de medidas cautelares, providencias precautorias y protección personal, que garanticen la vigencia y salvaguarda de sus derechos las cuales tendrán vigencia durante la investigación, proceso, sentencia y ejecución de penas, **incluso cuando la sentencia (sic) no se condene al sujeto activo y la libertad se conceda por falta de pruebas o por error en la autoridad investigadora o jurisdiccional,** y deberán ser adoptadas por el Ministerio Público y el Poder Judicial, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente ley.

En cuanto a la propuesta aquí señalada, el Senado de la República prevé ya dicho supuesto jurídico en su proyecto de

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

decreto aprobado. De esta manera pueden señalarse las siguientes disposiciones:

Artículo 3o. La interpretación, aplicación y definición de las acciones para el cumplimiento de la presente Ley; el diseño e implementación de acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos objeto del presente ordenamiento legal, así como para la protección y asistencia a las víctimas y testigos, se orientarán, además de lo previsto en el orden jurídico nacional, por los siguientes principios, **instrumentos y criterios:**

I. **Máxima protección:** Obligación de cualquier autoridad, de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección **a la vida**, dignidad **humana**, libertad, seguridad y derechos humanos de las víctimas 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.

De la II a la XIV. ...

Artículo 84. Los derechos de las víctimas de los delitos materia de esta Ley son de carácter enunciativo y no limitativo, deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y la legislación aplicable, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.

Además, las víctimas tendrán los derechos siguientes:

I. **A la Protección.** Destinada a salvaguardar su vida, la integridad personal, la seguridad del entorno con respeto a la dignidad humana y privacidad, con independencia de que se encuentren en un procedimiento penal o de cualquier otra índole;

De la II a la XI. ...

Además de lo anterior, debe señalarse que una de las propuestas planteadas en la Minuta aprobada por el Senado es la de armonizar plenamente sus disposiciones con la Ley General de Víctimas. Al respecto, recuérdese que todos los derechos –y

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

consecuentemente las responsabilidades derivadas para el Estado por la comisión de ilícitos que vulneren bienes jurídicos tutelados son independientes de que exista o no una sentencia condenatoria. El artículo 4 de la Ley General de Víctimas dispone:

Artículo 4. Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos.

Subrayado nuestro

Se advierte de lo anterior que la preocupación planteada por la iniciante estaría ya cubierta con las enmiendas propuestas por el Senado.

En consecuencia, y por todos los argumentos antes señalados, las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia someten a la consideración de la Honorable Asamblea de la Cámara de Diputados el siguiente:

Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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.

Acuerdo

Primero. Se desecha la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones 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, presentada por la diputada Alicia Concepción Ricalde Magaña, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Segundo. Archívese el presente asunto y téngase como total y definitivamente concluido.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de febrero de
2015.