

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

PROYECTO DE DOCUMENTO: ANÁLISIS DE LAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS, DESDE LA PERSPECTIVA GÉNERO

Este material y los derechos de autor son propiedad de la Cámara de Diputados. Las opiniones expresadas en este documento corresponden al punto de vista del investigador, no necesariamente expresan el punto de vista del CEAMEG

22/ABRIL/2015

Contenido

Presentación	3
I. Marco teórico conceptual	8
II. Marco jurídico internacional, en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños, víctimas de trata de personas	10
III. Marco jurídico nacional en materia de trata de personas.	18
IV. Análisis del 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, aprobado el 20 de febrero de 2014 por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.	21
V. Análisis del Dictamen a la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos, aprobado el 3 de diciembre de 2014, por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.	31
Reflexiones Finales.	41
Propuestas	42
Glosario de términos	43
Referencias documentales	45

Presentación.

La trata de personas es un fenómeno complejo y multidimensional, es una conducta condenable, ejercida desde tiempos muy antiguos, considerada hoy como una modalidad contemporánea de esclavitud y como una forma extrema de violencia contra las mujeres, niñas y niños, que viola sus derechos humanos fundamentales. No es un asunto neutral, sino que implica una problemática de género que debe visibilizarse, ignorarla implica renunciar a dar una respuesta adecuada a la prevención, sanción y erradicación de este delito, así como a la adecuada atención de las víctimas.

De acuerdo al Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2014, este delito afecta a prácticamente a todos los países de todas las regiones del mundo¹.

México está catalogado como un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata, y en la clasificación mundial está entre los primeros 28 países y es el quinto en América Latina (lo anteceden Brasil, Colombia, Guatemala y República Dominicana). “Lamentablemente, a lo largo del territorio nacional prevalece la impunidad ante la falta de justicia, reparación del daño y verdad para las víctimas de trata” (Cendejas, 2014, p. 83).

Aproximadamente cuatro millones de personas son víctimas, “que viven en las más profundas situaciones de vulnerabilidad en las sociedades contemporáneas” (Tello, 2010, p. 76), de las cuales el noventa por ciento son mujeres, niñas y niños, a quienes se les somete a diversas formas de explotación sexual comercial y a otros fines tales como explotación laboral, tráfico de órganos, servidumbre, matrimonios forzados, participación forzada en delitos contra la salud y otros delitos.

¹ Entre 2010 y 2012 se identificaron víctimas de 152 nacionalidades diferentes en 124 países de todo el mundo. UNODC,

En todas las formas de explotación se denigra a la persona y se le despoja de su dignidad humana. “Según nuestra Constitución y los instrumentos internacionales de los que somos Estado parte, la dignidad humana es un bien jurídicamente protegido al que nadie, aún queriendo, puede renunciar” (Ontiveros, 2005, p. 30).

Aplicar el principio de igualdad, a las relaciones de género, como principio normativo de la teoría y práctica de los derechos humanos, se hace indispensable para atender de una manera eficaz el problema lacerante de la trata de personas, ya que de otra manera las soluciones a ésta serán siempre parciales y continuarán naturalizando un esquema de discriminación y violencia que afecta principalmente a las mujeres, niñas y niños. Si la desigualdad se articula con la discriminación y la violencia de género, mujeres y niñas son particularmente propensas a caer en las redes de la delincuencia organizada.

De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la trata de personas es una actividad altamente lucrativa, se estima que cada año las ganancias por producto de este delito ascienden a 32 mil millones de dólares anuales. De este monto apenas 10 mil millones de dólares corresponden a la venta inicial de la persona, el resto de las ganancias son el producto neto que emana de la explotación continua y permanente de estas víctimas.

Para el crimen organizado constituye la tercera fuente de ingresos, sólo por debajo del narcotráfico y el tráfico de armas.

En el Informe *Trata de personas: un panorama global* se establecen distintos grados de participación: muy alta, alta, media, y muy baja. México está con la clasificación alta, como origen de personas traficadas (Gómez, 2006, pp. 40-41).

“Todavía en 2007, hace 8 años, México se encontraba entre la lista de los países ‘en los que no ha habido un progreso significativo en el combate a la trata de

personas'... lo anterior llevó al Departamento de Estado Norteamericano a emitir la siguiente opinión en su Informe de 2007..." (Talancón, 2010, p.329).

Al respecto, Talancón (2010) transcribe:

"El gobierno de México no cumple completamente con los estándares mínimos para lograr la eliminación de la trata de personas, sin embargo, está realizando esfuerzos importantes para hacerlo. El gobierno de México sigue estando por cuarto año consecutivo en la Categoría 2 de la lista de observación de países en función de sus compromisos a futuro de poner en vigor esfuerzos adicionales el próximo año para enjuiciar a los delincuentes, proteger a las víctimas, y prevenir la trata de personas. Aunque se han llevado a cabo esfuerzos firmes dedicando recursos a las medidas contra la trata de personas, y a investigar los delitos de este tipo, aún no se ha progresado en áreas claves tales como la presentación de acusaciones formales, fallos de culpabilidad y sentencias de delincuentes dedicados a la trata de personas; tampoco se ha avanzado lo suficiente en cuanto a aprobar y poner en vigor la legislación que tanto se requiere contra la trata de personas a nivel federal y estatal. No obstante, está avanzando un esfuerzo integral a nivel federal, y se han aprobado propuestas de ley diferentes en cada cámara del Congreso mexicano..." (p. 330).

La clave para atender este delito está en primer lugar en abordar el tema desde la perspectiva de la víctima, de cómo protegerla para evitar que sea re victimizada, cómo reinsertarla en la sociedad y sobre todo cómo prevenir que existan más víctimas y en segundo término en atacar la dimensión del negocio que lo rodea.

Como problema social no siempre se le identificó a la Trata de Personas como tal, a finales del siglo XIX y principios del XX se le conoció como Trata de Blancas², en la década de los 80 se comenzó a utilizar el término tráfico humano o tráfico de personas³, y fue hasta finalizar el siglo XX que la comunidad internacional definió, en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas,

² Concepto que se utilizaba para hacer referencia a la movilidad y comercio de mujeres blancas, europeas y americanas, para servir como prostitutas o concubinas generalmente en países árabes, africanos o asiáticos.

³ Entendido como el comercio internacional de mujeres y personas menores de edad.

especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Trata de Personas⁴. En pleno siglo XXI, las mujeres, niñas y niños siguen sufriendo la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas análogas a ésta, la servidumbre y la extracción de órganos, todas éstas modalidades de la trata de personas no obstante que, formal y discursivamente, se haya abolido la esclavitud hace ya casi un siglo⁵.

Estas manifestaciones de violencia extrema existen y por desgracia se siguen reproduciendo, afectando de manera particular a las mujeres, niñas y niños, a quienes se les violenta en su dignidad de personas y en el goce y ejercicio pleno de sus derechos humanos.

En México, como en el resto del mundo, la trata de personas afecta en su mayor parte a mujeres, niñas y niños. De ahí la necesidad de legislar con perspectiva de género y atender de manera focalizada a las víctimas de éste delito.

Por ello, se considera necesario y oportuno realizar el “Análisis de las reformas legislativas en materia de trata de personas, con perspectiva de género”, en particular del Dictamen de la Minuta 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, que aprobó el pasado tres de diciembre de 2014 la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión⁶, la cual se encuentra para los efectos de la fracción E del artículo 72 Constitucional en la Cámara de Senadores, y del Dictamen con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para

⁴ Referida a la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño., al abuso de poder, o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzado, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

⁵ Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926.

⁶ *Gaceta Parlamentaria*, año XVIII, número 4168, Diciembre 3, 2014.

Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 12 de febrero de 2014⁷, con el objetivo de constatar si las reformas propuestas cumplen con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano en la materia y si éstas se plantearon con perspectiva de género, con el propósito de proveerles a las legisladoras y legisladores los resultados y las herramientas que les permita enriquecer su quehacer legislativo, con argumentos sólidos y propuestas legislativas integrales que atiendan este problema social, desde un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género, reconociendo el avance alcanzado e identificando las áreas de oportunidad en la materia.

Al respecto Cendejas (2014) señala:

La trata de personas es, sin lugar a dudas, un problema sumamente complejo en el que intervienen una gran diversidad de factores, circunstancias y actores. Por lo tanto, no constituye responsabilidad de una sola autoridad, ni de una sola institución. Para lograr una lucha efectiva con resultados tangibles y medibles es necesaria la participación de múltiples instancias que van desde el Poder Legislativo, en su constante tarea de perfeccionar el marco jurídico; pasa por el Poder Ejecutivo, con su atribuciones concernientes a reglamentar la ley y perseguir el delito; y el Poder Judicial, a cargo de la impartición de justicia. Incluso se requiere la participación de la propia sociedad, la cual no debe tolerar ni ignorar la gravedad del atropello a la dignidad de las personas que son víctimas de este flagelo (p. 9).

⁷ *Gaceta del Senado*. Febrero 12, 2014.

I. Marco teórico conceptual

Aún cuando formalmente se ha abolido la esclavitud, hay en nuestro acontecer diario actividades ilícitas perpetradas en lo individual o a través de grupos delictivos que son equiparadas con la misma, las cuales coartan la libertad y minan el desarrollo de las personas, en particular de las mujeres, niñas y niños, a quienes en muchas ocasiones por su condición de vulnerabilidad se les somete a trabajos forzados, explotación sexual y una serie de actos que les denigran y esclavizan, los cuales atentan contra su dignidad y violan sus derechos humanos.

La trata de personas, como conducta que atenta contra la dignidad de las personas y no así como concepto, tiene sus orígenes en tiempos muy remotos, de hecho la palabra “trata” se utilizaba en el ámbito del comercio de esclavos, hasta que la esclavitud fue abolida. Ésta era considerada como lícita y legal, con ganancias generalmente pequeñas y en consecuencia, en muchas ocasiones, con escasez de esclavos. Pertenerle a alguien era visto como algo propio de la naturaleza humana, se nacía libre o se nacía esclavo. En la actualidad, esta concepción ius-naturalista ha dejado de ser aceptada, no existe ninguna disposición legal que le reconozca a ninguna persona el derecho de propiedad sobre otra, en todo caso, esta apropiación se ha convertido en un mercado negro de facto que genera muy buenas ganancias.

Sin embargo, no obstante haber sido abolida la esclavitud, después se comenzó a usar el término de trata para designar la movilidad y el comercio de mujeres predominantemente europeas, para servir como prostitutas o concubinas, fenómeno al que se le denominó “Trata de Blancas”.

Tello (2009), señala:

El uso del término comenzó a generalizarse a finales del siglo XIX y principios del XX, al comenzar a notarse que las mujeres con ese origen continental y, por lo tanto, generalmente blancas, eran objeto de comercio con el fin de ser sometidas a la

prostitución o al concubinato en países árabes, africanos o asiáticos especialmente, el término fue ligado tanto a la esclavitud como a la prostitución (p.48).

Posteriormente, en la década de los 80, “se comenzó a utilizar el término tráfico humano o tráfico de personas, para referirse al comercio internacional de mujeres y personas menores de edad” (Ezeta, 2006, p. 9).

Es ya finalizando el siglo XX que la comunidad internacional definió, en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, conocido como Protocolo de Palermo, el cual complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la trata de personas⁸.

Son muchos los factores que han hecho que la trata de personas sea un fenómeno complejo y multidimensional.

Tello (2009), señala:

Entre los factores que han contribuido tanto a propiciar como a agudizar este delito se encuentran el crecimiento demográfico, la violencia social, la desigualdad de género, la inestabilidad política, los conflictos de carácter étnico o religioso, el ejercicio autoritario del poder, la tecnificación de la agricultura y, muy especialmente, la desigualdad y la pobreza (p.63).

Analizar todos estos factores es importante para dar una respuesta eficaz y efectiva, por parte del Estado, a quienes son víctimas de este delito, a través de un cuerpo normativo que prevenga, atienda y sancione la conducta típica, y busque erradicarla.

⁸ Referida a la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño., al abuso de poder, o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzado, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

II. Marco jurídico internacional, en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños, víctimas de trata de personas

Desde hace más de siete décadas el Estado mexicano ha adquirido diversos compromisos internacionales en materia de derechos humanos, compromisos que han tenido como propósito el reconocimiento expreso de los mismos en el sistema jurídico nacional y en la implementación de políticas públicas que garanticen su goce y ejercicio pleno.

Como se señala en el Diagnóstico Nacional sobre la situación de Trata de Personas en México (2014):

México ha firmado diversos instrumentos internacionales relativos no sólo a la trata de personas sino también a fenómenos delictivos relacionados con ella, como, por ejemplo: la esclavitud y las prácticas que le son análogas, los trabajos forzados, el trabajo infantil, la explotación sexual de mujeres y personas menores de edad, y la violencia contra la mujer (p. 30).

Con la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, mediante la cual se elevó a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos, “todas las autoridades mexicanas deben ejercer el llamado control de convencionalidad que implica verificar que todos sus actos de gobierno atiendan a lo estipulado en los tratados sobre derechos humanos ratificados por México” (Diagnóstico, 2014, p.29), los cuales se “consideran normas jurídicas de aplicación directa e inmediata, vinculantes y obligatorias para los poderes públicos: ejecutivo, legislativo y judicial, en los tres órdenes de gobierno” (Diagnóstico, 2014, p.29).

Por ello la doble necesidad de legislar en la materia: 1) como respuesta a una demanda nacional, y 2) como un compromiso internacional adquirido para prevenir, atender, sancionar y erradicar la trata de personas, en México y en el mundo.

En este sentido, el desafío al que se ha enfrentado el Estado Mexicano, como bien se menciona en el Diagnóstico en comento, ha sido “legislar respecto de un delito sobre el cual había pocos conocimientos, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el sociológico” (Diagnóstico, 2014, p. 30)

Ahora bien, el compromiso de la comunidad internacional para combatir la trata de personas no data de mucho tiempo atrás no obstante que el fenómeno es muy antiguo.

Rebollo (2006) señala:

Es en la segunda mitad del siglo XIX que empiezan a surgir los primeros movimientos que proponen la adopción de medidas contra la prostitución de mujeres y... - con ello - los primeros documentos e instrumentos jurídicos en los que se abordaba un fenómeno tan complejo como el de la trata de mujeres sometidas a la prostitución (p. 33)⁹.

Sin embargo, es a lo largo del siglo XX que se van distinguiendo otras manifestaciones de esclavitud, además de la explotación sexual, entre ellas los trabajos o servicios forzados, la servidumbre y la extracción de órganos, como ya se mencionó.

En este sentido, es importante conocer cuál ha sido la forma en que se ha reconocido la existencia de este fenómeno y cómo se ha ido atendiendo. Es en la segunda mitad del siglo XIX y primera del siglo XX que se empiezan a dar los primeros pasos importantes, tanto en el ámbito social como jurídico, para dar una respuesta formal a este problema, se realizan eventos y se suscriben documentos con este fin, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

⁹ Recordando que en esa época esta conducta delictiva no estaba definida como trata de personas sino como trata de blancas.

Cuadro 1.

Eventos, documentos e instrumentos internacionales en los que se aborda la trata de mujeres sometidas a la prostitución, durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

Año	Lugar	Evento/documento/instrumento	Propósito
1899	Londres	<i>Primer Congreso para la Represión de la Trata de Blancas</i>	Buscó detonar un movimiento internacional que abordara la trata de blancas
1902	París	<i>Primera Conferencia Internacional de París</i>	Demanda la atención de los Estados a esta forma de esclavitud, y se elabora el “ <i>Acuerdo Internacional para la represión de la trata de blancas</i> ” ¹⁰
1904	París	Convenio para la Supresión de la Trata de Blancas	Los países firmantes se comprometen a intercambiar información sobre el tráfico de mujeres y niñas.
1906	París	<i>Congreso Internacional para la Represión de la Trata de Blancas</i>	Se profundiza en el establecimiento de mecanismos de intercambio de información y otras acciones tendientes a la asistencia de las víctimas y a la persecución de los sujetos que propiciaban este delito.
1910	París	<i>Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Blancas</i>	Los países firmantes se comprometen por primera vez a la adopción de medidas penales contra quienes forzaran o indujeran a la prostitución a mujeres con edades inferiores a veinte años, incluso cuando contaran con su consentimiento
1921	Ginebra	<i>Convención para la Supresión del Tráfico de mujeres y niños</i>	El objeto de protección se amplía a todas las razas y a ambos sexos
1933	Ginebra	<i>Convenio internacional para la represión de las mujeres mayores de edad</i>	Se propone castigar a quien haya conseguido que una mujer mayor se prostituyera

FUENTE: Elaboración propia Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

¹⁰ Primer antecedente que a nivel internacional hace eco de la situación de las mujeres como víctimas de delito.

No obstante los avances anteriores, es hasta después de la Segunda Guerra Mundial, ya en el seno de las Naciones Unidas, partiendo de la Declaración de los Derechos del Hombre de 10 de diciembre de 1948, que se adoptan medidas específicas para hacer frente a esta nueva forma de esclavitud, a través de los distintos convenios internacionales, que se detallan en el cuadro siguiente:

Cuadro 2

Principales convenios internacionales en los que se aborda la trata de mujeres durante la segunda mitad del siglo XIX

Año	Lugar	Instrumento	Propósito
1949	Lake Success, Nueva York, EUA	<i>Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena</i>	Se comprometen las partes a castigar a toda persona que concertare la prostitución de otra persona y/o explotare la prostitución de otra persona
1979	Nueva York, EUA	<i>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW)</i>	Se establece la obligación de los Estados de garantizar y respetar la igualdad de la mujer en ámbitos como la educación, la salud, la vivienda, dado que las desigualdades en esos ámbitos y la vulnerabilidad de éstas son algunas de las causas que propician la prostitución y con ello el tráfico
1993	Nueva York, EUA	<i>Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer</i>	Se insta a los Estados a proteger los derechos humanos de las mujeres y a adoptar medidas concretas para combatir la violencia contra las mujeres
1994	Belém do Pará, BRASIL	<i>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará)</i>	Los Estados Parte condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia
1997	Nueva York, EUA	<i>Proyecto de Resolución de Naciones Unidas, sobre Tráfico de Mujeres y Niñas</i>	Se propone adoptar nuevas medidas de prevención del tráfico de personas y de atención a las víctimas, adoptando mecanismos que propicien su reintegración social

2000	Palermo, ITALIA	<i>Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional, Convención de Palermo</i>	Promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional
2001	Palermo, ITALIA	<i>Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención De las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional</i>	Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y niños, ayudar y proteger a las víctimas y promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr los fines
2010	Nueva York, EUA	<i>Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas</i>	Prevenir y combatir la trata de personas, proteger y asistir a las víctimas, enjuiciar los delitos y promover alianzas para reforzar la coordinación y la cooperación para abatir este delito

FUENTE: Elaboración propia Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

Ya para finales del siglo XX, conceptualmente se ha pasado del debate sobre la trata de blancas y tráfico de personas al de trata de personas, concepto que pretende atender el carácter multidimensional de este fenómeno lacerante que vulnera los derechos humanos de las mujeres, niñas y niños

Tello (2009), señala:

El término de trata de personas fue utilizado formalmente por primera vez durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993, en Viena, para la que se recopiló información de casos específicos de mujeres víctimas, a partir de cuyo estudio se evidenció y aceptó la violación de sus derechos humanos. Ya en la cuarta Conferencia Internacional de las Mujeres en Beijing, el año siguiente, se estudiaron casos de mujeres sometidas a explotación sexual, y dentro del capítulo IV, del informe de la Conferencia, relativo a sus objetivos estratégicos, se mencionó que la proliferación de la trata de mujeres y niñas era un problema internacional urgente, por lo que se establecieron objetivos para eliminarla y prestar asistencia a las víctimas (p. 52).

Sin embargo, más allá de la noción terminológica que se le dé al hecho, lo que resulta verdaderamente importante es sancionar la conducta delictiva y restituir en sus derechos a quienes son víctimas de ella. En este sentido, es de suma

importancia analizar el contenido y alcance de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ¹¹ o Convención de Palermo y sus Protocolos, en particular de su Protocolo adicional referente a la Prevención, Represión y Sanción de la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños¹², que ya su “primer párrafo... establece que para prevenir y combatir eficazmente la trata de personas se requiere un enfoque más amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino que incluya medidas para prevenir la trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas, amparando sus derechos humanos” (Tello, 2008, p.129), toda vez que través de estos instrumentos internacionales se busca la armonización conceptual y terminológica de la misma y sobretodo promover la cooperación internacional, entre los países que los suscriben, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la trata de personas.

Al respecto, Rebollo (2006) señala:

El instrumento que merece un tratamiento más detenido es la Convención de Naciones Unidas contra la Criminalidad Transnacional Organizada... La primera consideración que me parece oportuna realizar es la de destacar la evolución de los instrumentos internacionales en relación al objeto de protección...en los textos precedentes y en los propiamente emanados de la Sociedad de Naciones, éstos giraban básicamente alrededor de la denominada trata de blancas. Más tarde, ya en el seno de las Naciones Unidas el objeto de protección residía en gran medida en el tráfico de personas para su explotación, con especial atención a las mujeres y, más tarde, a los niños. Sin embargo, ante la dimensión de la delincuencia organizada, ante la poca eficacia de las acciones emprendidas hasta este momento, se hace imprescindible el diseño de nuevas estrategias ante una delincuencia que presenta unos perfiles distintos a los hasta ahora conocidos con la lógica adopción de acciones que permitan hacer frente de manera efectiva a, ..., un fenómeno al que la comunidad internacional debe de contraponerse a través de una armonización normativa y de una

¹¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2003, Marzo 4). México: *Diario Oficial de la Federación*, Abril 11, 2003.

¹² Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. (2003, Marzo 4). México: *Diario Oficial de la Federación*, Abril 10, 2003.

decidida cooperación judicial internacional que sea más real y efectiva de lo que ha sido hasta el momento (pp. 38,39).

La Convención establece en su artículo 1° como finalidad, el propósito de promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional y el Protocolo señala, en su artículo 2°, como fines del mismo: a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines. En ambos instrumentos, la cooperación y la prevención son fundamentales para la debida y eficaz atención del problema, que por sus características multidimensionales y su carácter global.

Tello (2009), señala:

Atendiendo estrictamente a la teoría de los derechos humanos, la trata de personas sería simplemente un delito, dado que el Estado no produce directamente las situaciones de esclavitud, abuso y explotación. No obstante, fue en las reuniones internacionales en materia de derechos humanos donde se comenzó a realizar un seguimiento serio del fenómeno, hasta incluirlo dentro de la agenda; la vinculación de la trata de personas con los derechos humanos puede entenderse a partir de las siguientes perspectivas:

a) Por la similitud de la trata de personas con las prácticas esclavistas y la cantidad de derechos que su comisión vulnera, a saber: el derecho a la libertad, el derecho a la personalidad jurídica, el derecho a la integridad corporal, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a una vida digna, el derecho a la salud y en ocasiones, hasta el derecho a la vida.

b) Debido a la creciente cantidad de víctimas de trata de personas, en su mayoría niñas y mujeres.

c) Por la categorización del delito como fenómeno global, vinculado con las redes internacionales del crimen organizado.

d) Porque hasta hace poco la mayoría de las políticas estatales para combatir la trata de personas e incluso los tratados internacionales se enfocaban en el aspecto de combate al crimen, dejando de lado la protección de los derechos humanos de las víctimas.

e) Debido a que la incidencia del delito de trata de personas implica fallas y omisiones en el deber de los Estados de brindar seguridad y protección a los individuos, tareas propias de la seguridad pública y la persecución del delito (pp.62, 63).

Lo más importante tanto de la Convención como del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, es lograr que se articulen los mecanismos reales para que estos se ejecuten, armonizando la legislación y adoptando las medidas que se requieran. “en los planos educativo, social, asistencial, médico, igualitario, económico, laboral, etcétera” (Rebollo, 2006, p. 55), para hacerlos efectivos y que verdaderamente se pueda mitigar el problema.

III. Marco jurídico nacional en materia de trata de personas.

En nuestro país, hasta 2007 la trata de personas no estaba tipificada, no obstante que el Código Penal Federal tenía en el Capítulo III, del Libro Segundo, por título: “Lenocinio y Trata de Personas”. Sin embargo, en ese mismo año se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas¹³, la cual en su artículo 1° establecía como su objetivo la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior.

Al respecto, Tello (2009), señala:

... hasta marzo de 2007... se publicaron diversas reformas a algunos ordenamientos legales, relativas a la explotación sexual y comercial infantil, en las cuales se incluyó la tipificación de la trata de personas menores de 18 años de edad y de quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo, así como la trata de personas mayores de edad.

No obstante, en noviembre de ese mismo año, y derivado de la ratificación de la Convención internacional señalada, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, cuyo decreto de expedición derogó los tipos penales recién incluidos en el Código Penal Federal y modificó otras disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Federal de Procedimientos Penales y del mismo Código Penal Federal con la intención de establecer el delito de trata de personas como uno de los susceptibles de ser cometidos por la delincuencia organizada, además de considerarlo un delito grave (p.7).

En esta Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, se destacaba la obligación de salvaguardar el libre desarrollo de la persona, integridad y protección de los derechos humanos de las víctimas de este delito, y se aplicaba en todo el territorio nacional.

¹³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de noviembre de 2007.

Se establecía la Política Criminal del Estado Mexicano en materia de prevención y sanción de la Trata de Personas, se creaba una Comisión Intersecretarial para coordinar las acciones de sus miembros, con el propósito; entre otros, de elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas¹⁴.

Este ordenamiento legal fue derogado el 14 de junio de 2012 al publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, hoy vigente, cuyo Reglamento se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 23 de septiembre de 2013.

En el Reglamento se establecieron las bases de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno y las medidas de protección, asistencia y reparación del daño de las víctimas de los delitos de trata de personas, y se señalaron las bases de coordinación que dieron lugar a la elaboración del Programa Nacional 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 2014-2018¹⁵.

De acuerdo con el Diagnóstico que se hace en el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018:

Esta Ley General define a la trata de personas, en el artículo 10 como “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 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

¹⁴ En ese momento, no se elaboró el Programa por no haberse expedido el Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial, en el cual se establecerían las bases para desarrollarlo.

¹⁵ Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de abril de 2014.

de menores de dieciocho años en actividades delictivas, la adopción ilegal de persona menor de dieciocho años, el matrimonio forzoso o servil, el tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos y la experimentación biomédica ilícita”¹⁶...

Cabe destacar que la Ley General en materia de trata se encuentra relacionada con la Ley General de Víctimas¹⁷, la cual considera víctima a toda persona que ha sufrido directa o indirectamente, daño o menoscabo, económico, físico, mental, emocional o en general cualquiera puesta en peligro a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o de violaciones a sus derechos humanos.

La última reforma legal a este ordenamiento tuvo lugar el 19 de marzo de 2014 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que adiciona un segundo párrafo a la fracción II del Artículo 62, mediante el cual se establece la obligación de las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en los ámbitos federal, de los estados, municipales, del Distrito Federal y de sus Demarcaciones Territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, de proporcionar a las víctimas en un idioma o lengua con su respectiva variante lingüística que comprendan, y de acuerdo a su edad, información sobre sus derechos, garantizando su integridad psicológica y la protección de su identidad e intimidad.

Actualmente, se encuentra en trámite, en la Cámara de Senadores, para los efectos de la fracción E del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Minuta 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, aprobada por la Cámara de Diputados como cámara revisora y turnada en la sesión de pleno de la Cámara de Senadores, del 4 de diciembre de 2014, a las Comisiones Unidas contra la Trata de Personas, de Derechos Humanos, de Justicia y Estudios Legislativos, la cual es materia de análisis del presente trabajo junto al Dictamen aprobado por la Cámara de origen.

¹⁶ Artículo 10 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*.

¹⁷ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 9 de enero de 2013.

IV. Análisis del 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, aprobado el 20 de febrero de 2014 por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.

Con el propósito de perfeccionar el marco jurídico en la materia, y hacer más eficaz su aplicación, las senadoras y senadores de la República buscaron armonizar 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 los instrumentos nacionales e internacionales en la materia, proponiendo una serie de reformas y adiciones a la misma, con la pretensión de: 1) prevenir el delito, 2) fortalecer el carácter punitivo de la ley y 3) combatir la impunidad.

El Dictamen aprobado, reforma, adiciona y deroga las siguientes disposiciones:

Artículo Único.- SE REFORMA la denominación 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 para quedar como “LEY GENERAL EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS”; la denominación del Libro Primero “DE LO SUSTANTIVO”, para quedar “DISPOSICIONES GENERALES Y DE LOS DELITOS”; las fracciones II, IV y V del artículo 2º; el primer párrafo y las fracciones I, IV, párrafo primero; VI párrafo tercero y VIII del artículo 3º; las fracciones II, IV, VIII, X, XV, XVI y XVII en su primer párrafo y en sus incisos a), b), c), d), g) y h), todas del artículo 4º; la denominación del Capítulo II, perteneciente al Título Primero, Libro Primero, “COMPETENCIAS Y FACULTADES EN LA PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN, PROCESAMIENTO, SANCIÓN Y EJECUCIÓN DE PENAS DE LOS DELITOS PREVISTOS EN ESTA LEY”, para quedar como “COMPETENCIAS Y FACULTADES EN LA PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN, PROCESAMIENTO Y SANCIÓN DE LOS DELITOS PREVISTOS EN ESTA LEY”; la denominación del Título Segundo perteneciente al Libro Primero, “DE LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA” para quedar únicamente “DE LOS DELITOS”; las fracciones I a la V del artículo 7º; los artículos 8º y 9º; la denominación del Capítulo II perteneciente al Título Segundo del

Libro Primero, “DE LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS”, para quedar “DE LOS DELITOS MATERIA DE ESTA LEY”; el primer párrafo del artículo 10 y su segundo párrafo en sus fracciones III, V, VII, IX, X, y XI; el artículo 11, primero y segundo párrafos, y las fracciones I y II del artículo 12; los artículos 13 y 14; el primer párrafo del artículo 15; los artículos 16, 17, 18 y 22; el primer y segundo párrafos del artículo 24; el primer párrafo y las fracciones II y III del artículo 28; los artículos 30, 31, 32, 33, 34 y 36; el orden del Capítulo II cuya denominación es “REGLAS COMUNES PARA LOS DELITOS PREVISTOS EN ESTA LEY”, perteneciente al Título Segundo del Libro Primero, para quedar como “CAPÍTULO III”; las fracciones I, II, VI, VII y X del artículo 42; el primer párrafo del artículo 43; los artículos 46 y 47; el orden del Capítulo III cuya denominación es “DEL RESARCIMIENTO Y REPARACIÓN DEL DAÑO” para quedar como “CAPÍTULO IV”; el primer y segundo párrafo y las fracciones II y III del artículo 48; el primer párrafo del artículo 52; el orden del Capítulo IV, cuya denominación es “DE LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN” para quedar como “CAPÍTULO V”; el artículo 53; la denominación del Título Tercero “DE LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LAS VÍCTIMAS, OFENDIDOS Y TESTIGOS DE LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS” para quedar como “DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS Y TESTIGOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO PENAL Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN A SU FAVOR”; el orden y la denominación del Capítulo I, “DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS Y TESTIGOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO PENAL Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN A SU FAVOR” para quedar como “CAPÍTULO ÚNICO” cuya denominación será “REGLAS GENERALES”; los artículos 59, 62, 63 y 64; el artículo 66; la denominación y el orden del Capítulo II, perteneciente al actual Título Tercero del Libro Primero, “PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LAS VÍCTIMAS” para quedar como Capítulo I y denominarse “De las Políticas y Programas de Prevención”; los artículos 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82 y 83; el orden y la denominación del Título Primero del actual “LIBRO SEGUNDO”, denominado “DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL Y EL PROGRAMA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS, para pasar a ser “TÍTULO SEGUNDO” y quedar como “DERECHOS, ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS”; la denominación del Capítulo I, perteneciente al actual Título Primero del Libro Segundo, “DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL” para pasar a ser “DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS”; los artículos 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 y 97; la denominación y orden del Título Segundo perteneciente al actual Libro Segundo, denominado “DE LA PREVENCIÓN DE LOS DELITOS PREVISTOS EN ESTA LEY” para pasar a ser “TÍTULO TERCERO”, y quedar como “DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL Y EL PROGRAMA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS”; la denominación del Capítulo I, perteneciente al Título

Segundo del actual Libro Segundo; “DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE PREVENCIÓN” para quedar como “DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL”; los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 y 108; la denominación del Capítulo III, perteneciente al Título Segundo del actual Libro Segundo, “DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PREVENCIÓN” para quedar como “DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA”; los artículos 109 y 110; el orden y la denominación del “CAPÍTULO IV”, perteneciente al Título Segundo del actual Libro Segundo, “DE LA ATENCIÓN A REZAGOS”, para quedar como “CAPÍTULO I” denominado “DEL GOBIERNO FEDERAL”; los artículos 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124.- **SE ADICIONAN** un segundo párrafo a la fracción V, y las fracciones XII, XIII y XIV del artículo 3º; los incisos i) y j) a la fracción XVII, y las fracciones XVIII y XIX al artículo 4º; las fracciones VI, VII, VIII, IX, X, y XI al artículo 7º; la fracción XII del segundo párrafo del artículo 10; la fracción III al artículo 12; un segundo párrafo al artículo 15, para que el actual segundo pase a ser tercer párrafo; una fracción IV y un último párrafo al artículo 28; un artículo 28 Bis; una fracción IX y dos últimos párrafos al artículo 48; el “LIBRO SEGUNDO” denominado “DE LA POLÍTICA DE ESTADO EN MATERIA DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A VÍCTIMAS”, así como un “TÍTULO PRIMERO” cuya denominación será “DE LA PREVENCIÓN DE LOS DELITOS PREVISTOS EN ESTA LEY” que comenzará a partir del artículo 68; un “CAPÍTULO II”, denominado “ATENCIÓN PREVENTIVA A ZONAS Y GRUPOS DE ALTA VULNERABILIDAD” que comenzará a partir del artículo 78; un “CAPÍTULO III”, denominado “DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PREVENCIÓN” que comenzará a partir del artículo 80; un “CAPÍTULO IV” denominado “DE LA ATENCIÓN DE REZAGOS” que comenzará a partir del artículo 82; un “CAPÍTULO II” al Título Segundo del Libro Segundo, denominado “DE LA ATENCIÓN Y LA ASISTENCIA” que comenzará a partir del artículo 85; un “CAPÍTULO III” al Título Segundo del Libro Segundo, denominado “DE LOS VÍCTIMAS MEXICANAS EN EL EXTRANJERO”, que comenzará a partir del artículo 90; un “CAPÍTULO IV” al Título Segundo del Libro Segundo, denominado “Del programa de Protección”, que comenzará a partir del artículo 97; un “CAPÍTULO II” al Título Tercero del Libro Segundo denominado “Programa contra la Trata de Personas”, que comenzará a partir del artículo 106; un “TÍTULO CUARTO” al Libro Segundo, denominado “FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO” que comenzará a partir del artículo 111; un “CAPÍTULO II” al Título Cuarto del Libro Segundo, denominado “DE LAS AUTORIDADES ESTATALES, MUNICIPALES Y DEL DISTRITO FEDERAL”, que comenzará a partir del artículo 112; un “CAPÍTULO III” al Título Cuarto del Libro Segundo denominado “De la Reglamentación del Programa de Protección”, que

comenzará a partir del artículo 115 y un “CAPÍTULO IV” al Título Cuarto del Libro Segundo denominado “DEL FINANCIAMIENTO”, que comenzará a partir del artículo 121.- **SE DEROGAN** las fracciones V y XI del artículo 4º; la fracción IV del segundo párrafo del artículo 10; los artículos 19, 20 y 21; las fracciones IV, V, VIII, y el inciso a) de fracción X, todo del artículo 42; los artículos 44, 45, 60, 61 y 65; los artículos 67, 125 y 126.¹⁸

Con estas modificaciones, se cambia la estructura y denominación de la Ley y de algunos de los Libros, Títulos y Capítulos, como puede constarse en el comparativo que se realizó entre la estructura de la ley vigente y la propuesta que se hace en el dictamen aprobado por la Cámara de Senadores y por la Minuta aprobada por la Cámara de Diputados, como puede observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 3

Estructura de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y de la propuesta que se hizo en el Dictamen aprobado en la Cámara de Senadores y en la Minuta aprobada por la Cámara de Diputados, respectivamente

LEY VIGENTE	DICTAMEN DE CÁMARA DE SENADORES	MINUTA DE CÁMARA DE DIPUTADOS
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	LEY GENERAL EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS	LEY GENERAL EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS

¹⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Contra la Trata de Personas, de Derechos Humanos, de Justicia y de Estudios Legislativos, en relación a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos ordenamientos 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; así como la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 13 y 16 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. (2014, 10 de febrero). *Gaceta del Senado*, 80, Febrero 12, 2014.

LIBRO PRIMERO DE LO SUSTANTIVO TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES CAPÍTULO I Generalidades	LIBRO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES Y DE LOS DELITOS TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES CAPÍTULO I Generalidades	LIBRO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES Y DE LOS DELITOS TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES CAPÍTULO I Generalidades
CAPÍTULO II Competencias y facultades en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y ejecución de penas de los delitos previstos en esta Ley	CAPÍTULO II Competencias y facultades en la prevención, investigación, procesamiento y sanción de los delitos previstos en esta Ley	CAPÍTULO II Competencias y Facultades en la Prevención, Investigación, Procesamiento y Sanción de los Delitos Previstos en esta Ley
TÍTULO SEGUNDO DE LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS CAPÍTULO I De los principios para la investigación, procesamiento e imposición de las sanciones	TÍTULO SEGUNDO DE LOS DELITOS CAPÍTULO I De los principios para la investigación, procesamiento e imposición de las sanciones	TITULO SEGUNDO DE LOS DELITOS CAPÍTULO I De los Principios para la Investigación, Procesamiento e Imposición de las Sanciones
CAPÍTULO II DE LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS	CAPITULO II De los delitos materia de esta Ley	CAPÍTULO II De los Delitos Materia de esta Ley
CAPÍTULO II Reglas comunes para los delitos previstos en esta Ley	CAPITULO III Reglas comunes para los delitos previstos en esta Ley	CAPÍTULO III Reglas Comunes para los Delitos Previstos en esta Ley
CAPÍTULO III Del Resarcimiento y Reparación del Daño	CAPÍTULO IV Del Resarcimiento y Reparación del Daño	CAPITULO IV Del Resarcimiento y Reparación del Daño
CAPÍTULO IV De las Técnicas de Investigación	CAPÍTULO V De las Técnicas de Investigación	CAPÍTULO V De las Técnicas de Investigación
TÍTULO TERCERO De la Protección y Asistencia a las Víctimas, Ofendidos y Testigos de los Delitos en Materia de Trata de Personas CAPÍTULO I Derechos de las Víctimas y Testigos Durante el Procedimiento Penal y Medidas de Protección a su Favor	TÍTULO TERCERO DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS Y TESTIGOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO PENAL Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN A SU FAVOR CAPÍTULO ÚNICO Reglas Generales	TITULO TERCERO DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS Y TESTIGOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO PENAL Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN A SU FAVOR CAPÍTULO ÚNICO Reglas Generales

CAPÍTULO II Protección y Asistencia a las Víctimas	LIBRO SEGUNDO DE LA POLÍTICA DE ESTADO EN MATERIA DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A VÍCTIMAS TÍTULO PRIMERO DE LA PREVENCIÓN DE LOS DELITOS PREVISTOS EN ESTA LEY CAPÍTULO I De las Políticas y Programas de Prevención	LIBRO SEGUNDO DE LA POLÍTICA DE ESTADO EN MATERIA DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A VÍCTIMAS TÍTULO PRIMERO DE LA PREVENCIÓN DE LOS DELITOS PREVISTOS EN ESTA LEY CAPÍTULO I De las Políticas y Programas de Prevención
CAPÍTULO III De los Derechos de las Víctimas Extranjeras en México y de las Víctimas Mexicanas en el Extranjero	CAPÍTULO II Atención Preventiva a Zonas y Grupos de Alta Vulnerabilidad	CAPÍTULO II Atención Preventiva a Zonas y Grupos de Alta Vulnerabilidad
CAPÍTULO IV De la Protección y Asistencia a las Víctimas y el Fondo	CAPÍTULO III De la Evaluación de los Programas de Prevención	CAPÍTULO III De la Evaluación de los Programas de Prevención
CAPÍTULO V Del Programa de Protección a Víctimas y Testigos	CAPÍTULO IV De la Atención a Rezagos	CAPÍTULO IV De la Atención a Rezagos
LIBRO SEGUNDO DE LA POLÍTICA DE ESTADO TÍTULO PRIMERO DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL Y EL PROGRAMA NACIONAL CAPÍTULO I De la Comisión intersecretarial	TÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS, ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS CAPÍTULO I De los Derechos de las Víctimas	TÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS, ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS CAPÍTULO I De los Derechos de las Víctimas
CAPÍTULO II Del Programa Nacional	CAPÍTULO II De la Atención y la Asistencia	CAPÍTULO II De la Atención y la Asistencia
CAPÍTULO III De la Evaluación del Programa Nacional	CAPÍTULO III De los Derechos de las Víctimas Extranjeras en México y de las Víctimas Mexicanas en el Extranjero	CAPÍTULO III De los Derechos de las Víctimas Extranjeras en México y de las Víctimas Mexicanas en el Extranjero

	CAPÍTULO IV Del Programa de Protección	CAPITULO IV Del Programa de Protección
TÍTULO SEGUNDO DE LA PREVENCIÓN DE LOS DELITOS PREVISTOS EN ESTA LEY CAPÍTULO I De las Políticas y Programas de Prevención	TÍTULO TERCERO DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL Y EL PROGRAMA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS CAPÍTULO I De la Comisión Intersecretarial	TÍTULO TERCERO DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL Y EL PROGRAMA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS CAPÍTULO I De la Comisión Intersecretarial
CAPÍTULO II Atención Preventiva a Zonas y Grupos de Alta Vulnerabilidad	CAPÍTULO II Programa Contra la Trata de Personas	CAPÍTULO II Programa Contra la Trata de Personas
CAPÍTULO III De la Evaluación de los Programas de Prevención	CAPÍTULO III De la Evaluación del Programa	CAPÍTULO III De la Evaluación del Programa
CAPÍTULO IV De la Atención a Rezagos		
TÍTULO TERCERO FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO CAPÍTULO I Del Gobierno Federal	TÍTULO CUARTO FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO CAPÍTULO I Del Gobierno Federal	TITULO CUARTO FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO CAPÍTULO I Del Gobierno Federal
CAPÍTULO II De las Autoridades Estatales, Municipales y del Distrito Federal	CAPÍTULO II De las Autoridades Estatales, Municipales y del Distrito Federal	CAPÍTULO II De las Autoridades Estatales, Municipales y del Distrito Federal
CAPÍTULO III De la Reglamentación del Programa	CAPÍTULO III De la Reglamentación del Programa de Protección	CAPÍTULO III De la Reglamentación del Programa de Protección
CAPÍTULO IV Del Financiamiento a la Prevención, Sanción y Erradicación de los Delitos Previstos en esta Ley y de la Asistencia y Protección a las Víctimas, Ofendidos y Testigos	CAPITULO IV Del Financiamiento	CAPÍTULO IV Del Financiamiento
TRANSITORIOS	TRANSITORIOS	Transitorios

FUENTE: Elaboración propia Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

Esta nueva estructura básicamente está dividida en dos Libros: el Libro Primero que contiene los delitos y otras disposiciones de carácter penal, y el Libro Segundo en el que se establecen los derechos de las víctimas, la prevención del delito y la Comisión Intersecretarial¹⁹.

Las reformas y adiciones están planteadas bajo un enfoque de derechos humanos, cumpliendo con ello con los compromisos que hemos asumido como Estado Mexicano al haber firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales que nos obligan a que temas como el que nos ocupa tenga especial atención en la armonización legislativa. Por ello, se exige una interpretación basada en lo que establecen los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, cumpliendo así con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reflejadas en la "*Ley modelo contra la Trata de Personas*"²⁰, ya que se establece que la interpretación y aplicación de la ley se fundamente en los tratados internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos y en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como en la promoción y facilitación de la cooperación nacional e internacional, y bajo el criterio de inadmisibilidad del comportamiento anterior de la víctima.

Se redefinen conceptos como el de trata de personas y el de víctima, éste último se armoniza con el que se define en la Ley General de Víctimas. Además, se precisa que se entiende por explotación de una persona en sus diversas modalidades: esclavitud, servidumbre, prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, trabajo o servicio forzado, mendicidad forzosa, utilización de menores en actividades delictivas, matrimonio forzoso o servil, nacimiento de un menor y la separación de su madre, la extracción de un órgano tejido o su

¹⁹ Órgano colegiado integrado por varias dependencias de la Administración Pública Federal, que cuenta , además, con la participación de representantes del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de los ejecutivos de las entidades federativas, de organismos protectores de derechos humanos, así como organizaciones de la sociedad civil y de autoridades municipales. (Comisión Intersecretarial 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. 2014. P.11).

²⁰ Ley Modelo contra la Trata de Personas. (2010, Mayo). New York, Estados Unidos de Norteamérica: *Publicación de las Naciones Unidas*, S.09:V.11.

componente, célula o fluido humano, realización de ensayos o experimentos biomédicos, clínicos o farmacéuticos y el aislamiento de una persona menor de edad para un conflicto armado, haciendo armónica dicha precisión con el Protocolo de Palermo, ampliando con ello el ámbito de protección de quienes son víctimas de este flagelo.

Contempla diversas acciones típicas exigidas por el Protocolo, como ocultar, suministrar, y otras modalidades como ejercer control, dirección o influencia sobre los movimientos de una persona con fines de explotación, acciones que no se encontraban expresadas en la ley vigente.

Introduce principios como la debida diligencia estricta, la necesidad de un período de espera o reflexión para la víctima, reforzándose los principios de no revictimización y las medidas encaminadas a proteger a los grupos en situación de vulnerabilidad como los pueblos indígenas o las personas migrantes.

Protege a cada víctima individualmente y el castigo que se impone a quien se encuentra imputable de la conducta típica es basado en las reglas del concurso.

Se determinan cuáles son medios comisivos y cuáles son las agravantes, entendiendo como medios comisivos: la amenaza, uso de la fuerza, coacción, engaño, seducción, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, pago o beneficio a un tercero o consentimiento del tercero; y como agravantes: que el sujeto activo (quien comete la conducta delictiva) sea servidor público, que haya sido condenado con anterioridad por el mismo delito, que se sirva para la comisión del delito de una persona jurídica, que sea miembro de un refugio, albergue o casa de transición o forme parte de una organización de la sociedad civil vinculada a la atención de víctimas de delito.

El delito se agrava en mayor medida si la víctima es menor de 12 años y si el delinciente ejerce funciones de dirección o de financiamiento o si la víctima muere o se suicida por las secuelas del delito.

Se define un catálogo especializado de los derechos de las víctimas, tomando en consideración, además de los que se establecen en nuestra Carta Magna, los que se definen en la Ley General de Víctimas, reconociéndose entre ellos el derecho a la protección, derecho a la intimidad, derecho a la asistencia social, a la salud, educación, empleo, reunificación familiar, restitución de derechos, acceso a la justicia, reintegración social, reparación integral y compensación.

Cuenta con nuevas obligaciones para las autoridades en materia de atención y asistencia a las víctimas a través de bases de coordinación en los tres órdenes de gobierno, obligando a las autoridades a crear refugios, albergues y casas de transición para las víctimas, y sin dejar de apoyar y coordinar a las organizaciones de la sociedad civil que crean y atienden estos sitios.

Todas estas reformas y adiciones propuestas, analizadas, discutidas y aprobadas por el Senado de la República, de acuerdo al dictamen que se analiza, podemos concluir que han sido planteadas con un enfoque de derechos humanos, con especial atención a las víctimas del delito de trata de personas, buscando atender este flagelo de manera integral, con una perspectiva de género muy incipiente.

V. Análisis del Dictamen a la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos, aprobado el 3 de diciembre de 2014, por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Una vez aprobada, por el pleno de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, la Minuta 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, fue remitida a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales consiguientes, recibida en la Cámara de Diputados fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y 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.

Las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, consideraron:

“... que aún quedan diversos aspectos que en materia de trata de personas deben ser atendidos de forma prioritaria. Uno de esos retos es, sin duda, adecuar la legislación vigente en la materia conforme estándares internacionales, así como dotarla de una mayor instrumentación fáctica que permita combatir los ilícitos en este rubro y brindar una protección efectiva a las víctimas” (De las Comisiones Unidas de Justicia y de Derechos Humanos. 2014. Gaceta Parlamentaria. Año XVIII. Número 4168-III).

Observaron acertada la reestructuración propuesta por el Senado de la República, “viendo conveniente que en un Libro Primero se establecieran los delitos y otras disposiciones de carácter penal, materia en la que sólo se sería aplicable la ley general y, en un Libro Segundo se instauraran los derechos de las víctimas, la prevención del delito y la Comisión Intersecretarial, casos en que las entidades

federativas deberán implementar acciones para armonizar su sistema normativo con la ley general” (Gaceta Parlamentaria. Año XVIII. Número 4168-III).

En términos generales coincidieron con las modificaciones propuestas, no obstante ello, consideraron pertinente realizar algunas modificaciones a ciertos rubros de la minuta por haber advertido en los mismos inconsistencias que de aprobarse en los términos planteados pudiera hacer inoperante las reformas y adiciones que en su momento fueran decretadas.

Las modificaciones propuestas se hicieron a los artículos que se señalan en las siguientes líneas, para:

Artículo 2°.- invertir respecto al bien jurídico tutelado el orden de éste, consignando en primer lugar a la dignidad humana y en segundo al libre desarrollo de la personalidad, debido a que la dignidad humana está considerada como el derecho humano del cual derivan todos los demás;

Artículo 3°.- incluir la expresión “demás derechos humanos”, eliminando la frase “basadas en estereotipos de género”, a fin de que las “prácticas discriminatorias” que se regulan, quedaran previstas en una forma abierta o genérica, suprimiendo la expresión “dentro de un plazo razonable” y adicionando en la fracción XIII a la “jurisprudencia internacional aplicable” como un elemento de mayor protección a la persona;

Artículo 4°.- maximizar la protección de la Ley, agregando el parentesco y la ascendencia moral como circunstancias que pueden colocar a una persona en situación de vulnerabilidad, incluyendo la expresión “cualquier autoridad en el ámbito de su competencia” a fin de ampliar la protección de las víctimas, suprimiéndose la expresión “... sin afectar el derecho al debido proceso”, toda vez que la víctima no es la procesada sino el inculpado;

Artículo 7°.- maximizar su contenido incluyendo a “Las Policías” y a “cualquier autoridad en el ámbito de su competencia” como sujetos obligados en materia de investigación, procesamiento y sanción, debiendo realizar las diligencias necesarias para, en primera instancia, identificar a la víctima e inmediatamente informarle de su derecho a ser asesorada y representada por un Asesor Jurídico, en términos de la Ley General de Víctimas, agregando la expresión “e hijos de ésta” a fin de que en las sentencias condenatorias que se dicten por los delitos por esta Ley, también se contemplen los derechos que le sujeto activo pudiera tener sobre los hijos de la víctima, fijando un plazo para el período de espera y estabilización física y psicoemocional;

Artículo 8°.- señalar que los delitos que sean cometidos en contra de menores de edad e incapacitados, no prescribirán, presumiéndose, por analogía, que los delitos contra quienes no tienen capacidad de entender el hecho o de resistirse, deben ser también imprescriptibles, e incorporando la frase “...se trate de un ataque sistemático y generalizado contra la población civil...” para contemplar los casos en que la trata de personas pudiera darse como un crimen de lesa humanidad, en los términos del artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional;

Artículo 9°.- ampliar el catálogo de disposiciones supletorias de la siguiente forma: “En todo lo no previsto en esta Ley se estará, de manera supletoria, a lo dispuesto en el Código Penal Federal, el Código Procesal Vigente, la Ley General de Víctimas, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal, la Ley General del Sistema de Seguridad Pública y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”;

Artículo 10.- definir la trata de personas y dividir los múltiples delitos que la componen en dos bloques: 1) Delito concluyente o final y 2) Delitos previos;

Artículo 11.- trasladar la consecuencia jurídica de la hipótesis normativa en primer término toda vez que es esta la forma en cómo suelen ser redactados los tipos penales en nuestro ordenamiento jurídico;

Artículo 12.- trasladar la consecuencia jurídica de la hipótesis normativa en primer término e incluir los medios comisivos al tipo penal, haciéndose hincapié en que este delito se comete “a través de cualquier acción dolosa” como lo indica el Protocolo de Palermo;

Artículo 13.- penalizar únicamente la explotación de la prostitución ajena;

Artículo 14.- penalizar las otras conductas de carácter sexual acotadas y precisadas;

Artículo 15.- incluir la cláusula “...derivado de un delito de explotación de carácter sexual”;

Artículo 16.- incluir la cláusula que prevea la incautación y decomiso de los objetos, instrumentos y/o producto del delito, la cláusula que permita imponer la misma pena a quien se beneficie de la explotación sexual de menores de 18 años de edad;

Artículo 17.- suprimir el verbo “arriende” y trasladar la consecuencia jurídica del segundo párrafo en primer término e incluir la expresión “a sabiendas de que es pornografía infantil”, así como la hipótesis de “utilización”;

Artículo 18.- trasladar la consecuencia jurídica de la hipótesis normativa en primer término y redactar el artículo en una forma más clara;

Artículo 19.- mantener el artículo 19 pero con modificaciones;

Artículo 22.- sistematizar el artículo de una forma diversa;

Artículo 24.- dejar en claro que lo sancionado en esta disposición es la explotación de una persona para realizar actos de mendicidad “forzosa” e incorporar la expresión “a través de cualquier acción dolosa”;

Artículo 28 y 28 Bis.- precisar que en los casos de matrimonio forzado o de registro de hija o hijo como resultado de la comisión de los delitos descritos, el juez de la causa penal deberá solicitar a la autoridad competente la nulidad de las actas y no ser éste quien la realice por no ser de su competencia y realizar modificaciones de forma;

Artículo 30 y 31.- sistematizar el contenido de estos artículos incluyendo los medios comisivos que el Senado prevé, incrementando las penas e incluyendo la cláusula del proceder doloso en ambos artículos;

Artículo 32.- señalar que la hipótesis descrita persigue la sanción de la publicidad ilícita o engañosa y no cualquier forma de publicidad;

Artículo 33.- sustituir la expresión “incumpliendo lo dispuesto con esta Ley publique contenidos a través de los cuales facilite, promueva, o procure cualquiera de las conductas delictivas objeto de la misma” por una expresión más objetiva y clara;

Artículo 34.- trasladar la consecuencia jurídica de la hipótesis normativa en primer término;

Artículo 36.- trasladar la consecuencia jurídica de la hipótesis normativa en primer término y substituir la referencia al “Código Penal Federal” por la “Legislación penal vigente”, y la de personas que hayan laborado en las instituciones previstas en el segundo párrafo por a referencia a servicios subrogados;

Artículo 42.- clarificar la redacción planteada por la legisladora;

Artículo 44.- reincorporar el texto derogado pero modificándolo para hacer mención expresa y garantizar que los bienes producto del delito de trata de personas, que sean incautados o decomisados, así como los que sean producto de la extinción de dominio, sean enviados al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de la Ley General de Víctimas, y que de manera exclusiva se destinen a la atención de las víctimas del delito de trata de personas;

Artículo 48.- incluir dentro de los elementos que deban considerarse al momento de la reparación integral del daño, el pago de alimentos si como consecuencia del delito de trata de personas, en cualquiera de sus modalidades, resultan hijos, así como para hacer mención expresa del modo en que operará el resarcimiento de daños a la víctima, cuando el victimario sea un funcionario público, con recursos provenientes de una partida especial del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación, cuyo monto fijará la Cámara de Diputados dentro del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación;

Artículo 63.- armonizar su contenido con el del artículo 119 de la propia Ley General en Materia de Trata en la que se prevé el derecho de a víctima al cambio de identidad sólo como una medida de carácter excepcional y que se aplicará “sólo cuando la amenaza a la vida no se pueda evitar mediante la reubicación temporal u otras medidas”;

Artículo 66.- clarificar su contenido y trasladar el contenido del artículo 62 vigente;

Artículo 69.- sustituir la expresión “Modificar los patrones de masculinidad abusivos” por “los patrones abusivos de las personas” y adicionar la reinserción en la sociedad;

Artículo 74.- realizar de forma periódica la supervisión e inspección a que hace referencia el artículo a fin de vigilar con una mayor intensidad los lugares de mérito en los que pueden tener lugar la comisión de los delitos;

Artículo 77.- modificar la forma cambiando la expresión “de cara a” por “para”;

Artículo 78.- modificar la forma cambiando la expresión “Atenderán de manera especial a las localidades aisladas y zonas urbana que se haya identificado con mayor probabilidad de que su población sea víctima de los delitos previstos en esta Ley...” por “Atenderán de manera especial a las localidades y zonas urbanas, en las que se haya identificado con mayor susceptibilidad de la población para ser víctima de los delitos previstos en esta Ley”, para enfocarse en las personas y no en las localidades;

Artículo 84 y 86.- incluir la expresión derechos a la salud sexual y reproductiva toda vez que en la misma se incluyen los “derechos sexuales y reproductivo”, como una expresión más amplia que incluye a éstos;

Artículo 97.- incluir una remisión expresa a la Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el procedimiento Penal,

Artículo 102.- modificar la redacción en los siguientes términos “XI. Elaborar una propuesta de presupuesto en materia de trata, que será sometida a consideración de las dependencias que integran la Comisión, para en su caso, ser incorporado en cada uno de los apartados correspondientes de sus respectivos presupuestos, observando la normativa aplicable en materia presupuestaria y sujeto a las disponibilidades correspondientes”;

Artículo 103.- modificar el texto cambiando la expresión “delito previsto en esta Ley” por “los delitos previstos en esta Ley”,

Artículo 109.- modificar la propuesta de la colegisladora sobre la denominación de la “Conferencia Nacional” para adecuarla a la denominación que se emplea en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que utiliza la denominación “Conferencia Nacional de Procuración de Justicia”;

Artículo 110.- mantener el segundo párrafo que suprimió el Senado de la República, por resultar importante para los casos en que alguna institución convoque a las reuniones que se prevén en este precepto;

Artículo 118.- mejorar su redacción sustituyendo la expresión “El nivel de amenaza a la vida de la persona solicitante o sobre sus familiares en primer grado, que deberá ser amenaza de muerte” por “La existencia de una amenaza de muerte sobre la persona solicitante o sobre sus familiares, en primer grado”;

Artículo 121.- mejorar la redacción a fin de sustituir en el segundo párrafo la expresión “Los recursos federales percibidos para ese fin para cada entidad federativa...” por la siguiente “Los recursos federales percibidos para ese fin en cada entidad federativa...”; y en el tercer párrafo sustituyendo la expresión “En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos...”, por “Si tales recursos se utilizan para fines distintos...”; y

Artículo 124.- adecuar la denominación de “Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada” por “Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada”, que es la correcta.

Así mismo, se readecuaron las penas en algunos artículos que tipifican las modalidades de explotación en la materia, aumentándolas en virtud de que el delito lesiona directamente el bien tutelado.

Por último, se modificaron los artículos séptimo y décimo primer transitorio a fin de prever el impacto presupuestario de la reparación del daño.

Todas estas modificaciones propuestas, por la Cámara de Diputados al Dictamen de la Minuta enviada por la Cámara de Senadores, le dan al dictamen mayor claridad y coherencia, haciendo la propuesta de reforma, en su conjunto, armónica con la legislación nacional e internacional que regula diversas situaciones relacionadas con todas las diversas modalidades bajo las cuales se configura la trata de personas, como en el caso de la Ley General de Víctimas y el Protocolo de Palermo respectivamente.

Con ellas, se fortalece el marco normativo con el que contamos en la materia, atendiendo de manera integral el problema y dando una respuesta directa por parte del Estado al mismo, estableciéndose así como política de estado, cuya pretensión es atender de manera coordinada y eficaz, a través de los tres órdenes y niveles de gobierno, este delito.

En síntesis, del análisis de dictamen a la minuta enviada por el Senado de la República a la Cámara de Diputados, aprobado por la Cámara de Diputados el pasado 3 de diciembre de 2014, se concluye que éste no contraviene lo ya aprobado por la cámara de origen, por el contrario lo enriquece, aclarando conceptos, redacción y enfatizando alcances, retomando disposiciones que al juicio de la cámara revisora se sigue haciendo necesario se mantengan para garantizar mayor protección a las víctimas de trata y para que haya un verdadero combate a este delito, abatiendo así los altos niveles de impunidad que desafortunadamente aún siguen existiendo.

Ante esta valoración, la nueva discusión a que está obligada la Cámara de Senadores, dentro del proceso legislativo de creación de leyes, deberá darse en términos de lo dispuesto por el apartado E del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo versar únicamente sobre las modificaciones propuestas y aprobadas por la cámara revisora, las cuales han quedado mencionadas en el cuerpo de este análisis. Es importante que el proceso legislativo continúe y la Cámara de Senadores, analice y debata las

modificaciones en comento para estar en posibilidad legal de actualizar el marco normativo y atender de manera eficaz y eficiente este problema, de otra manera se le está negando a toda persona víctima de trata su derecho inalienable a la libertad y al pleno desarrollo de su personalidad.

Como lo señala Rojas (2014):

El reto y la obligación de cualquier país, incluido México, es disminuir al mínimo posible el fenómeno de la trata de personas; pues no se puede ser indiferente ante una de las más graves violaciones a los derechos humanos. Lo anterior exige que México cuente con un marco jurídico a la altura para combatir este delito, con la claridad necesaria en la tipificación del delito de trata que permita castigar a quienes comercializan o intentan comercializar de diversas formas con seres humanos; y que no solo sancione, sino también que a través de un marco jurídico sólido se garantice la protección y reintegración de las víctimas de trata, así como la prevención de este grave delito (p.168).

Hoy, como entonces, siguen siendo actuales las consideraciones de Tello (2011):

En México se tiene una nueva oportunidad para revertir errores anteriores; es de esperarse que la adopción de la futura nueva ley de trata de personas corrija las deficiencias pasadas y contemple un plan de operación completo que el de la ley en vigor (p. 150).

Reflexiones Finales.

La trata de personas es un fenómeno, como ya se vio, tan antiguo como la misma historia de la humanidad, es universal dado que se da en todos lados y puede afectar a todas las personas, hombres (adultos, adolescentes y menores), mujeres y niñas, aunque a éstas últimas las afecta de manera particular precisamente por su condición de género.

Si no se atiende integralmente el tema de la Trata de Personas, “no sólo se crea impunidad, sino que genera altos índices de victimización secundaria” (Ontiveros. 2005. p. 31), y en este sentido las mujeres (adultas o niñas) pasan a formar parte de una estadística, no conocida por la falta de indicadores, de doble victimización secundaria, justamente por ser mujeres.

“El problema de fondo es la desigualdad estructural, que se da entre regiones, países, estados, personas” (Torres, 2010, p.103), etnias, lenguas, niveles socioeconómicos, políticos y culturales.

En la base de la trata de mujeres y niñas está la desigualdad de género; mientras no se realicen las modificaciones legislativas pertinentes y se lleven a la práctica políticas públicas eficaces para lograr la igualdad entre mujeres y hombres, no se darán pasos concretos para prevenir y erradicar la trata de personas.

Para prevenir y combatir eficazmente la Trata de Personas, especialmente mujeres, niñas y niños, se requiere un enfoque amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino, que incluya medidas para prevenir dicha Trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas en particular amparando sus derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Propuestas.

La Trata de Personas debería enfrentarse de forma interdisciplinaria. No es solamente un problema de migración o de seguridad nacional, de crimen organizado o de derechos humanos, sino que incluye estos aspectos y otros de orden cultural y económicos, como la pobreza, la discriminación por edad y género, la tolerancia y la explotación.

Es fundamental contar con una ley amplia e integral, que incorpore los componentes de prevención, asistencia y protección de las víctimas. Si las víctimas mujeres, niñas y niños, no reciben garantías adecuadas para su seguridad y la de sus familias, no van a recurrir a las autoridades, ni van a cooperar en la investigación del crimen, de ahí la necesidad de mejorar el sistema de procuración de justicia.

En este orden de ideas, mejorar las técnicas de investigación de las redes criminales es fundamental, y no es incompatible con la necesidad de asegurar un tratamiento especial a las víctimas y de crear sistemas de prevención para informar sobre los *modus operandi* de las redes. La estrategia de centrar el enfoque en la asistencia a víctimas, tiene directa relación con lograr una adecuada investigación policial y procesamiento de los criminales.

Una ley específica y completa debe incorporar componentes de prevención, asistencia integral y protección a las víctimas, con un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género.

Se debe establecer desde la ley de manera específica qué le corresponde a cada uno de los actores sociales, políticos y también desde el punto de vista de la sociedad civil para trabajar el problema de la trata.

Glosario de Términos

Esclavitud: Estado o condición de las personas sobre las que se ejercen todos o parte de los poderes atribuidos al derecho de propiedad o el estado o condición de una persona sobre la que se ejerce control en la medida en que la persona es tratada como propiedad.

Explotación de la prostitución ajena: Obtención ilegal de beneficios financieros u otros beneficios materiales de la prostitución de otra persona.

Explotación sexual: Obtención de beneficios financieros o de otra índole de la participación de otra persona en la prostitución, la servidumbre sexual u otros tipos de servicios sexuales, incluidos actos pornográficos o la producción de material pornográfico.

Matrimonio forzado o servil: Institución o práctica en virtud de la cual una mujer [persona] o menor, sin que le asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida de dinero o en especie entregada a sus padres, a su tutor, a su familia o a cualquier otra persona o grupo de personas; o el marido de una mujer, la familia o el clan del marido tienen el derecho de cederla a un tercero a título oneroso o de otra manera; o la mujer, a la muerte de su marido, puede ser transmitida por herencia a otra persona.

Servidumbre: Son las condiciones de trabajo o la obligación de trabajar o prestar servicios o ambas cosas de las que la persona de que se trate no puede escapar ni cambiar.

Servidumbre de la gleba: Condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su situación.

Servidumbre por deudas: Situación o condición derivada del hecho de que un deudor prometa sus servicios personales o los de una persona bajo su control como garantía de una deuda, si el valor de los servicios, valorado razonablemente, no se aplica a la amortización de la deuda o si la duración de los servicios no está limitada y definida.

Trabajo forzoso: Todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.

Trata de blancas: Término utilizado para designar la movilidad y el comercio de mujeres predominantemente europeas, para servir como prostitutas o concubinas.

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

Referencias documentales

Cendejas Jáuregui, M. y Fernández Hernández, J. (2014). *Estadística sobre la eficiencia en el combate a la Trata de Personas en México un Ejercicio de Acceso a la Información 2010-2013* [Versión electrónica]. Distrito Federal, México: Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.

Comisión Intersecretarial 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. (2014). *Informe anual 2013* [Versión electrónica]. Distrito Federal, México: Secretaría de Gobernación.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2003, Marzo 4). México: *Diario Oficial de la Federación*, Abril 11, 2003.

Dictamen Proyecto de Decreto que reforma diversos ordenamientos 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. (2014, Febrero 10). México: Senado de la República. *Gaceta del Senado*. Febrero 12, 2014.

Ezeta, F. (2006). *Trata de personas: aspectos básicos*. Distrito Federal, México: Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos, Organización Internacional para las Migraciones, Instituto Nacional de Migración e Instituto Nacional de las Mujeres.

Gómez Tagle, E. (2006). Trata de personas y explotación sexual: la agenda legislativa pendiente. *Inter criminis, Revista de ciencias penales*, (nov.-dic.), pp. 39-55.

Ley General para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. (2007, Octubre 2). México: *Diario Oficial de la Federación*, Noviembre 27, 2007.

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. (2012, Abril 27). México: *Diario Oficial de la Federación*, Junio 14, 2012.

Ley Modelo contra la Trata de Personas. (2010, mayo). New York, Estados Unidos de Norteamérica: *Publicación de las Naciones Unidas*, S.09:V.11.

Minuta 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.

(2014, Diciembre 3). México: Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*, año XVIII, número 4168, Diciembre 3, 2014.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014). *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México* [Versión electrónica]. Distrito Federal, México: Secretaría de Gobernación/ Oficina de Enlace y Parteneriado de UNODC en México.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014). *Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2014, Resumen ejecutivo* [Versión electrónica]. Distrito Federal, México: Oficina de Enlace y Parteneriado de UNODC en México.

Ontiveros Alonso, M. (2005). *Memorias del Foro de Análisis al Proyecto de “Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas”*. (pp. 26-37). México. Comisión de Derechos Humanos. Senado de la República.

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2003, Marzo 4). México: *Diario Oficial de la Federación*, Abril 10, 2003.

Rebollo Vargas, R. (2006). Normativa Internacional y Derecho Comparado. En García Arán, M. (Coord.). *Trata de Personas y Explotación Sexual* (pp. 33-56). Granada, España: Comares.

Rojas Rivera, A. (2014). Retos para la mejora del marco jurídico en materia de trata de personas [Versión electrónica]. *Quid Iuris*, (Año 9, Volumen 26, Septiembre- Noviembre), pp. 155-170.

Talancón Escobedo, J. (2010). El Estado y la “trata de personas” [Versión electrónica]. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, (Año 2010, Número 253, Enero-Junio), pp. 319-335.

Tello Moreno, L. (2008). Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas [Versión electrónica]. *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, (Año 3, Número 8), pp. 129-141.

Tello Moreno, L. (2009). De la esclavitud a la trata de personas [Versión electrónica]. *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, (Año 4, Número 11), pp. 47-79.

Tello Moreno, L. (2010). Modelo de atención y protección a favor de la víctima en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas [Versión electrónica]. *Derechos*

Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, (Año 5, Número 13), pp. 75-96.

Tello Moreno, L. (2011). Diez años de lucha contra la trata de personas [Versión electrónica]. *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, (Año 6, Número 18), pp. 137-150.

Torres Falcón, M. (2010). *Con sus propias palabras: Relatos fragmentarios de víctimas de trata*. Distrito Federal; México: Cámara de Diputados. LXI Legislatura.



Cámara de Diputados

LXII Legislatura

Junio 2015

<http://ceameg.diputados.gob.mx>

ceameg.difusion@congreso.gob.mx

Lic. Marina Mandujano Curiel

Directora General

Mtra. Nuria Gabriela Hernández Abarca

Directora de Estudios Jurídicos de los

Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género

Mtra. Milagros del Pilar Herrero Buchanan

Directora de Estudios Sociales de la

Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género

Mtra. Bertha Teresa Albarrán Luna.

Elaboración