



## TRATA DE PERSONAS

Fecha de Publicación: 11 de Septiembre de 2017

Este material, su divulgación, integridad de la obra y colección del mismo, es propiedad de la Cámara de Diputados en términos de lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley Federal del Derecho de Autor. Las opiniones expresadas en este documento reflejan el punto de vista de su autora o autor, investigadora o investigador, y no necesariamente el del CEAMEG.

## **Contenido**

<b>Introducción</b>	3
<b>I. Marco teórico-conceptual</b>	5
1. Esclavitud moderna	10
A. Tráfico sexual y tráfico sexual infantil	10
B. Trabajo forzado y trabajo infantil forzado	11
C. Trabajo en condiciones de servidumbre	13
<b>II. La trata de personas en México</b>	16
1. Marco Jurídico Internacional	19
2. Marco Jurídico Nacional	29
<b>III. Compilación de las principales recomendaciones para el combate al delito de trata de Personas</b>	34
1. Observaciones hechas en relación a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	35
2. Recomendaciones emitidas por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familias (Comité Migrantes)	36
3. Recomendaciones hechas al Estado Mexicano por el Comité de los Derechos del Niño	37
4. Recomendaciones hechas por la Relatora especial sobre Asuntos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Relatora Mujer)	39
5. Recomendaciones hechas en el Trafficking in Persons Report del Departamento de Estado de los Estados Unidos en junio de 2017	40
<b>IV. Instancias y acciones de la política pública para la atención de las víctimas y prevención del delito de trata de personas</b>	47
1. Detección e identificación de víctimas	47
2. Refugios para víctimas de trata en México	49
3. Procuraduría General de República (PGR)	49
4. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	51
<b>V. Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género en el Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016</b>	53
<b>Consideraciones finales</b>	62
<b>Referencias</b>	65

## **Introducción**

El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) tiene como misión apoyar en forma objetiva, imparcial y oportuna el trabajo legislativo [...] que contribuya a promover el adelanto de las mujeres y la equidad de género, atendiendo a su naturaleza de apoyar con investigaciones y estudios la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer del Estado y dar seguimiento a las políticas públicas que apoyan el adelanto de las mujeres y la igualdad de género.

Por ello la Dirección de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género a lo largo de su experiencia se basa en una metodología sustentada en fuentes parlamentarias, en el análisis de los presupuestos y la debida alineación y concordancia con el marco normativo nacional e internacional así como con las fuentes oficiales de las instituciones y dependencias responsables del diseño e implementación de la política pública. La información aquí presentada permite una visión actualizada de la problemática motivo de la investigación.

La presente investigación aborda el análisis, desde la perspectiva de género y los derechos humanos de las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, esboza algunas aristas de un delito muy complejo de analizar por la diversidad de las problemáticas sociales y delictivas asociadas a una actividad ilegal como lo es la Trata de Personas. Existe el consenso de que más que un solo delito nos encontramos ante la concatenación de una serie de conductas delictivas entre las que se encuentran la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, por medio de la amenaza, el uso de fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder aprovechándose de la 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 laboral, de servidumbre, sexual, etc.

En cinco grandes apartados se presenta, con visión de género, primero el enmarque teórico que define a la trata de personas como la “esclavitud moderna” en la que la

trata de personas con fines sexuales, el trabajo forzado y el trabajo en la modalidad de servidumbre son expuestos como parte de ésta.

En el segundo apartado se enuncia el marco jurídico internacional y el marco jurídico nacional que rige la normatividad para la atención del delito de trata de personas.

En el tercero, se hace un recuento de las Recomendaciones de las instancias internacionales a las que México se ha hecho acreedor.

En el cuarto apartado se presentan algunas instancias y acciones de la política pública en México para la atención de las víctimas y la prevención del delito. Asimismo, se presentan los informes de la Comisión Intersecretarial y un apartado que con la situación presupuestal del Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016, Finalmente incluimos un Anexo con los principales instrumentos rectores, tanto internacionales como nacionales que abordan el delito Trata de Personas.

## I. Marco teórico

El gobierno mexicano se ha visto en la necesidad de reconocer que su territorio es fuente, tránsito y destino de mujeres, niñas, niños y hombres víctimas de la Trata de Personas con fines de explotación sexual y de trabajo forzado<sup>1</sup>. Las condiciones de vulnerabilidad de la población en riesgo, tales como la extrema pobreza, migración interna y externa, la delincuencia organizada, la falta de oportunidades educativas, culturales, la discriminación, la marginación social, la falta de acceso a la salud, la carencia de oportunidades de empleo y el abandono del Estado, colocan a las personas en riesgo de caer víctimas de éste delito, por ello es necesario profundizar en el papel que actualmente representa en la lucha contra la trata de personas, así como el que debe adoptar el Estado en concordancia con su postura a favor del respeto a los derechos humanos de todas las personas.

Por las fronteras mexicanas entran y salen anualmente millones de personas ya sea como turistas, visitantes locales o trabajadoras y trabajadores temporales, y dentro de esta movilidad los grupos de personas que se encuentran con mayor grado de vulnerabilidad son las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

La trata de personas es considerada la forma moderna de esclavitud por ser uno de los crímenes más despiadados y crueles que lamentablemente existen en el mundo<sup>2</sup> en el cual, media una forma extrema de violencia y una severa violación a los derechos humanos, de acuerdo con el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (Protocolo de Palermo)<sup>3</sup>, se define trata de personas de la siguiente forma:

---

<sup>1</sup> A lo largo del documento utilizaremos “trabajo forzado” en lugar de “trabajo forzoso” por considerar que éste último equivale a “necesario”.

<sup>2</sup> Senado de la República, Mirada Legislativa N° 99, marzo de 2016. Trata de personas en México, nueva propuesta de cambios legales.

<sup>3</sup> 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 Protocolo publicado en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el jueves 10 de abril de 2003.

*“[...] 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 a que hace referencia el Protocolo de Palermo, incluye 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, e inclusive la extracción de órganos con fines comerciales.

Desde hace varias décadas la comunidad internacional ha advertido que el impacto pluridimensional de la trata de personas en la sociedad es evidente, al ser una forma moderna de esclavitud, en la que cada año millones de personas se ven afectadas principalmente mujeres, niñas y niños, y se encuentra asociada con una variedad de problemas que hoy aquejan al mundo, (en algunos países, más que en otros) como la desigualdad, la pobreza, la delincuencia, la inequidad de género, la exclusión social, el desempleo, la violencia, el crimen organizado y la corrupción entre otros, por lo que se advierte que una de las características que se presenta en las víctimas de este flagelo es la vulnerabilidad ante la falta de protección y respeto a los derechos humanos, a la integridad y dignidad de las personas.

La Trata de Personas es un delito considerado de “alto rendimiento económico” (con una rentabilidad apenas menor a la del tráfico de drogas) y con “bajo riesgo de sanción”, aun cuando sus consecuencias son graves para la seguridad, el bienestar y los derechos humanos de las personas<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, mayo de 2012. *Trata de personas. Una forma de esclavitud moderna. Un fenómeno mundial que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes.*

En ese sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), ha señalado que la trata de personas resulta, una conducta que por su naturaleza, invade el núcleo de los derechos fundamentales de las personas y, por otro, es un ilícito que debe ser atendido por los mecanismos del derecho penal.

Según *The Global Slavery Index*<sup>5</sup> (2016), se estima que **45.8 millones de personas** están insertas en alguna forma de esclavitud moderna en **167 países**. Este mismo organismo realiza una evaluación periódica del problema en esos 167 países, dentro de los indicadores evaluados México es calificado de manera negativa en los siguientes:

Rubro	Indicadores Negativos del Estado Mexicano
1. Los sobrevivientes de la esclavitud se apoyan para salir de la esclavitud y se encuentran facultados para romper el ciclo de la vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2.2.4 Hay evidencia de que los agentes de policía no han identificado a las víctimas de la esclavitud moderna en los últimos 12 meses.</li> <li>- 1.2 Las presuntas víctimas tienen la posibilidad de elegir si desea o no permanecer en un refugio.</li> <li>- 3.1.5 Servicios de apoyo a las víctimas no están disponibles para todas las víctimas de la esclavitud moderna</li> <li>- 3.1.7 No hay víctimas han tenido acceso a los servicios o refugios desde el 1 de junio de 2014.</li> </ul>
2. Respuestas de la justicia penal eficaz están en su lugar en cada jurisdicción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.2.7 Las leyes penales tienen penas desproporcionadas</li> <li>- 1.4.5 Hay evidencia de que las víctimas de la esclavitud moderna han sido tratados como criminales por conducta que tuvo lugar mientras que bajo el control de los criminales</li> <li>- 3.1.3 Las unidades tienen recursos operativos necesarios</li> <li>- 3.2.5 castigos judiciales no son proporcionales a la gravedad del delito y complicidad del delincuente.</li> </ul>
3. Eficacia y planes de acción nacionales medibles que se	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3.2.4 Las víctimas extranjeras son detenidos y / o deportados</li> </ul>

<sup>5</sup> <http://www.globalslaveryindex.org>

implementan y son financiados en su totalidad en todos los países	
4. Actitudes leyes, políticas y programas de dirección, sistemas e instituciones que crean vulnerabilidad y permiten la esclavitud social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.4.3 La complicitad en casos de esclavitud moderna es generalizada y no se ha investigado</li> <li>- 1.6.7 Los patrones de abuso de los migrantes laborales están muy extendidas y sin control</li> <li>- 1.6.9 Hay leyes o políticas que impiden o dificultan que los trabajadores que dejan a los empleadores abusivos y sin riesgo de pérdida de la visa y deportación</li> <li>- 1.7.5 personal diplomático no son investigados o procesados por su presunta complicitad o abuso en los casos de esclavitud moderna</li> <li>- 1.8.1 Estado existe trabajo forzado sancionado</li> </ul>

Fuente: The Global Slavery Index<sup>6</sup> (2016)

De acuerdo con este organismo, México ocupa el lugar 36 de 167 y estima que **376 800 personas** viven en esta llamada esclavitud moderna, lo que representa el **0.30%** de la población del país. Asimismo, señala que la explotación sexual-comercial de niñas y mujeres es prevalente en México, un caso particular es la ciudad de Tenancingo, donde además se presenta la interacción de influyentes grupos del crimen organizado y en donde es una práctica consuetudinaria la preparación de muchachos para convertirse en proxenetas. En el informe global 2016<sup>7</sup> señala que Tenancingo en el Estado de Tlaxcala actúa como un epicentro de explotación sexual con muchas redes arraigadas en esta área.

A decir de la UNODC 2014<sup>8</sup> de las víctimas del delito de trata de personas 6 de cada 10 son trasladadas cruzando al menos una frontera nacional y señala que en este injusto penar la mayoría de las víctimas son objeto de explotación sexual, sin denostar que la trata con fines de trabajo forzado va en aumento principalmente en los sectores de fabricación, limpieza, construcción, restauración, trabajo doméstico

<sup>6</sup> <http://www.globalslaveryindex.org>

<sup>7</sup> The Global Slavery Index <http://downloads.globalslaveryindex.org/GSI-2016-Full-Report-1499273618.pdf>

<sup>8</sup> [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_spanish.pdf)

y producción textil. Las mujeres representan la mayoría de las víctimas que fueron objeto de trata con fines de explotación sexual. En lo relativo a las víctimas de trata con fines de trabajo forzado, aunque los hombres constituyen una importante mayoría, son las mujeres, las y los niños quienes representan casi un tercio de las víctimas detectadas.

En México 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<sup>9</sup> reconoce 11 modalidades de trata de personas en el artículo 10 que a la letra dice:

*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 le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes.*

*Se entenderá por explotación de una persona a:*

- I. La esclavitud, de conformidad con el artículo 11 de la presente Ley;*
- II. La condición de siervo, de conformidad con el artículo 12 de la presente Ley;*
- III. La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, en los términos de los artículos 13 a 20 de la presente Ley;*
- IV. La explotación laboral, en los términos del artículo 21 de la presente Ley;*
- V. El trabajo o servicios forzados, en los términos del artículo 22 de la presente Ley;*
- VI. La mendicidad forzosa, en los términos del artículo 24 de la presente Ley;*
- VII. La utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas, en los términos del artículo 25 de la presente Ley;*

---

<sup>9</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2014

*VIII. La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años, en los términos de los artículos 26 y 27 de la presente Ley;*

*IX. El matrimonio forzoso o servil, en los términos del artículo 28 de la presente Ley, así como la situación prevista en el artículo 29;*

*X. Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, en los términos del artículo 30 de la presente Ley; y*

*XI. Experimentación biomédica ilícita en seres humanos, en los términos del artículo 31 de la presente Ley*

La Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC)<sup>10</sup> informó que sólo una de cada cien víctimas de trata es rescatada en la actualidad. El Estado mexicano, a fin de combatir el delito de trata de personas ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), el 25 de diciembre de 2003, es así como el 27 de noviembre de 2007 publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, posteriormente a su abrogación se publica el 14 de junio de 2012 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, no obstante los esfuerzos legislativos por combatir el injusto penal en todas sus modalidades esta legislación no se ha logrado armonizar con la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada trasnacional y sus protocolos (Protocolo de Palermo), tal como se mandata en los artículos 1° y 133 Constitucionales

## **1. Esclavitud moderna**

### **A. Tráfico sexual y tráfico sexual infantil**

---

<sup>10</sup> Centro de noticias ONU, 29 de julio de 2016  
<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=35538#.WVQD9og1-M8>

Cuando un adulto o infante participa de un acto sexual comercial como la prostitución, resultado de la fuerza, amenazas, engaño, coerción o cualquier combinación de tales medios, esa persona es víctima de trata. En tales circunstancias, los involucrados en contratar, albergar, atraer, transportar, proporcionar, obtener, condescender, solicitar o mantener a una persona para ese propósito son culpables de tráfico sexual.

El tráfico sexual también puede ser de coerción por la cual los individuos son obligados continuar con la prostitución mediante el uso de "deudas" ilegales, supuestamente adquiridas por su transporte, reclutamiento o incluso su "venta" - que los explotadores aseguran que deben pagar para ser libres- no importa si la víctima consiente inicialmente participar en la prostitución si ésta, después de consentir, es posteriormente mantenida en servicio a través de la manipulación psicológica o la fuerza física, él o ella es una víctima de trata y debe recibir beneficios previstos en el Protocolo de Palermo y en las Leyes.

El tráfico sexual tiene consecuencias devastadoras en las niñas, niños y adolescentes, incluyendo traumas físicos y psicológicos duraderos, enfermedades (como el VIH/SIDA), drogadicción, embarazo no deseado, desnutrición, ostracismo social e incluso la muerte.

## **B. Trabajo forzado y trabajo infantil forzado**

El trabajo forzado es aquel que se realiza de manera involuntaria y bajo amenaza de vulnerar la integridad. Los tratantes establecen acciones por medio de las cuales otras personas están forzadas a trabajar mediante el uso de violencia o intimidación, o por medios de coerción como una deuda manipulada, retención de documentos de identidad o amenazas de denuncia a las autoridades de inmigración. El trabajo forzado puede ser impuesto a adultos y niños, por autoridades estatales, empresas privadas o individuos. Se encuentra en todos los tipos de actividades económicas

como trabajo doméstico, construcción, agricultura, manufactura, explotación sexual, mendicidad forzada, etc. y se localiza en todos los países.

El trabajo forzado, a veces también conocido como trata laboral, incluye reclutar, albergar, transportar y proveer de personas a los explotadores. Los migrantes son particularmente vulnerables a esta forma de tráfico de personas, pero también pueden ser forzados en sus propios países. Las mujeres víctimas de trabajo forzado o de servidumbre, especialmente en el ámbito doméstico, a menudo son abusadas sexualmente y explotadas. Aunque los niños pueden participar legalmente en ciertas formas de trabajo, hay otras en las que se pueden encontrar en situaciones de trabajo forzado superior a sus fuerzas e incluso esclavitud.

La definición del trabajo forzado según la OIT<sup>11</sup> y su Convenio sobre el trabajo forzado (1930, núm. 29), con este título se designa a "todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente".

En junio de 2014, gobiernos, empleadores y trabajadores reunidos en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (CIT)<sup>12</sup> establecen un precedente en la lucha mundial contra el trabajo forzado, la trata de personas y las prácticas que son cercanas a la esclavitud, votando a favor de adoptar el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzado, así como la Recomendación sobre el trabajo forzado, (2014, núm. 203), que complementan el Convenio sobre el trabajo forzado, con el fin de integrar acciones específicas en materia de prevención, protección y acciones jurídicas y de reparación que han de adoptarse para eliminar todas las formas de trabajo forzado.

En un sentido más amplio, la definición de trabajo forzado refiere "las prácticas tradicionales del trabajo forzado, por ejemplo, las secuelas de la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud y las diversas formas de servidumbre por deudas,

---

<sup>11</sup> <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/definition/lang--es/index.htm>

<sup>12</sup> [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:P029](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P029)

así como las nuevas formas de trabajo forzado que han hecho su aparición en décadas recientes, tales como la trata de personas." <sup>13</sup> Estas prácticas, también llamadas de "esclavitud-moderna" señalan condiciones de vida y trabajo que son contrarias a la dignidad humana.

El trabajo forzado es distinto del trabajo en condiciones de explotación o del que se da bajo condiciones que no cumplen con las normas laborales. Se puede determinar cuándo una situación equivale a trabajo forzado, a partir del análisis de indicadores que refieren la limitación de la libertad de movimiento de los trabajadores, la retención de los salarios o de los documentos de identidad, la violencia física o sexual, las amenazas e intimidaciones, o deudas fraudulentas de las cuales los trabajadores no pueden escapar. Además de ser una violación grave de los derechos humanos, exigir trabajo forzado también constituye un delito penal.

### **C. Trabajo en condiciones de servidumbre**

La servidumbre (del latín *servus*) es una forma de contrato social y jurídico típica del feudalismo mediante la que una persona —el siervo, generalmente un campesino— queda al servicio y sujeta al señorío de otra —el señor feudal, generalmente un noble—. Durante la Edad Media, un siervo era una persona que servía en unas condiciones próximas a la esclavitud. La diferencia principal con respecto a un esclavo consistía en que, en general, no podía ser vendido o separado de la tierra que trabajaba y en que jurídicamente era un «hombre libre». El señor feudal tenía la potestad de decidir en numerosos asuntos de la vida de sus siervos y sobre sus posesiones. El siervo no podía traicionar al señor feudal, ya que él le suministraba vivienda, parte de las cosechas y sus prendas de vestir.

Característico de la servidumbre de un siervo era el conjunto de obligaciones consignadas, tales como la incapacidad de adquirir o vender bienes raíces, el

---

<sup>13</sup> OIT, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2012, CIT.101/III/1B, párrafo 272.

sometimiento a la autoridad política, judicial y fiscal del señor feudal, la obligación de prestar servicios militares a su señor y la entrega de parte de su trabajo o producto. La condición de siervo era hereditaria y no podía abandonar su tierra sin el permiso de su señor<sup>14</sup>.

Una forma de coerción utilizada por los traficantes tanto en el tráfico sexual y el trabajo forzado es la imposición de un bono o deuda. Algunos trabajadores heredan la deuda; por ejemplo, en Asia meridional se estima que millones de víctimas de la trata están trabajando para pagar las deudas de otros. Asimismo son víctimas de traficantes o reclutadores que ilegalmente explotan una deuda inicial asumida, deliberada o involuntariamente, como plazo de empleo. Traficantes, agencias laborales, reclutadores y empleadores, tanto del país de origen como del país de destino pueden contribuir a la servidumbre por deudas al cobrar tarifas de reclutamiento a los trabajadores y exorbitantes tasas de interés, lo que hace difícil, si no imposible el pago de la supuesta deuda. Tales circunstancias pueden ocurrir en el contexto de programas de trabajo temporal en los que la situación jurídica en el país de destino está vinculado al empleador para que los trabajadores no tengan forma de liquidar la deuda<sup>15</sup>.

La servidumbre doméstica involuntaria es otra forma de trata de personas encontrada en circunstancias distintas -trabajo en una residencia privada- que crean vulnerabilidades únicas para las víctimas. Es un delito en el que un trabajador no está libre de dejar su empleo y es abusado y mal pagado, si es que recibe alguna paga. Muchos trabajadores domésticos no reciben los beneficios básicos y protecciones mínimas recibidas por los trabajadores, algo tan simple como puede ser un día libre.

---

14 Freedman, Paul y Bourin, Monique (2009). *Forms of Servitude in Northern and Central Europe. Decline, Resistance and Expansion*, Ed. Brepols.

15 2017 Trafficking in Persons Report, <https://www.state.gov/j/tip/>

Además su capacidad para moverse libremente es a menudo limitada y en el trabajo en hogares privados aumenta su aislamiento y vulnerabilidad. Los trabajadores domésticos, especialmente las mujeres, se enfrentan a diversas formas de abuso, hostigamiento y explotación, incluidos los abusos sexuales y de género. Estos elementos en conjunto, pueden ser indicativos de una situación de servidumbre doméstica.

## **II. La trata de personas en México**

La trata de personas es el tercer negocio ilícito más lucrativo del mundo, por encima de él sólo figuran el tráfico de drogas y el tráfico de armas. Según estimaciones del Foro de Viena para Combatir la Trata de Personas (2008)<sup>16</sup>, este delito genera ganancias anuales por 36 mil millones de dólares.

El compromiso del Estado Mexicano para combatir la trata de personas no sólo es con sus habitantes. En 2003 firmó el Protocolo de Palermo y se comprometió a legislar en la materia y a la armonización normativa de las entidades federativas con el combate a toda forma de explotación humana. Cuatro años después, en 2007, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al Código Penal Federal para incorporar el primer tipo penal de trata de personas. A finales de ese mismo año se expidió entonces la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

En el lento proceso del Estado Mexicano, para cumplir con lo firmado internacionalmente, a principios de 2008 se creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia y Trata de Personas (Fevimtra) y la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos (UEITMPO). Hasta julio pasado, sólo 14 Estados habían armonizado sus legislaciones con el tipo penal de trata de personas. De las restantes, cinco estaban parcialmente armonizadas y 13 no habían sido armonizadas en lo absoluto.

---

<sup>16</sup> [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_090355/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_090355/lang-es/index.htm)

Es importante considerar la evaluación y seguimiento que se hace del cumplimiento de las diferentes recomendaciones internacionales para erradicar el problema de acuerdo con el diagnóstico de “2017 Trafficking in Persons Report”<sup>17</sup> del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica las siguientes son las consideraciones más importantes sobre el fenómeno de la trata de personas en México:

1. Los grupos considerados más vulnerables a la trata de personas en México incluyen mujeres, niños, indígenas, personas con discapacidades mentales y físicas, migrantes y personas LGBTI.
2. Las mujeres mexicanas, niñas y niños, y en menor medida los hombres y los transexuales, son explotados en el tráfico sexual en México y los Estados Unidos.
3. Las principales actividades vinculadas a la trata de hombres, mujeres y niños mexicanos en México y los Estados Unidos son:
  - El trabajo forzado
  - La agricultura
  - La servidumbre doméstica
  - La del cuidado
  - Fabricación
  - Minería
  - Procesamiento de alimentos
  - Construcción
  - Turismo
  - Mendicidad forzada y
  - Venta ambulante
4. Los traficantes utilizan reclutadores de mano de obra fraudulentos que hacen ofertas engañosas de relaciones románticas o bien extorsionan mediante la

---

<sup>17</sup> <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2017/>

retención de documentos de identidad, amenazas de notificación a funcionarios de inmigración del estatus migratorio de las víctimas o amenazas de hacer daño a los miembros de la familia para esclavizar a los individuos.

5. Algunos mexicanos son mantenidos en servidumbre por deudas con los reclutadores o con sus empleadores.
6. Residentes en algunos centros de rehabilitación de adicciones a sustancias y refugios han sido sometidos a trabajos forzados y de tráfico sexual.
7. La gran mayoría de las víctimas extranjeras de trabajo forzado y el tráfico en México provienen de América Central y del Sur; algunas de estas víctimas son explotadas a lo largo de la frontera sur de México.
8. Víctimas procedentes del Caribe, Europa Oriental, Asia y África también se han identificado en México.
9. El turismo sexual infantil sigue siendo un problema, especialmente en las zonas turísticas y en las ciudades fronterizas del norte.
10. Muchos turistas sexuales de niños son de los Estados Unidos, Canadá, y Europa Occidental; los mexicanos también compran sexo infantil.
11. Grupos criminales organizados se benefician del sexo, del tráfico de personas y del uso forzado de hombres, mujeres y niños a participar en actividades ilícitas, incluso como asesinos; miradores (halcones) y en la producción, transporte y venta de drogas.
12. La corrupción relacionada con la trata de personas entre funcionarios públicos, especialmente la aplicación de la ley local, judicial y la inmigración es una preocupación importante.
13. El Gobierno de México no cumple plenamente con las normas para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para hacerlo.
14. El gobierno demostró esfuerzos cada vez mayores en comparación con el período anterior; por lo tanto, México permaneció en el nivel 2.
15. El gobierno mexicano mostró esfuerzos cada vez mayores por condenar a más traficantes que en el año anterior; para identificar y proporcionar apoyo

- a víctimas de trata sometidas a trabajos forzados en México y en el extranjero y la implementación de acciones de prevención contra la trata de personas.
16. En el sector de viajes y turismo sin embargo, el gobierno no cumple los estándares mínimos en varias áreas clave. La complicidad de algunas autoridades siguió siendo un problema grave.
  17. El gobierno identificó menos víctimas y proporcionó Servicios especializados limitados para las víctimas identificadas de la trata.
  18. Los refugios siguieron siendo inadecuados y los servicios a las víctimas insuficientes lo cual deja a muchas de las víctimas reportadas vulnerables al retraimiento.

## **1. Marco Jurídico Internacional**

Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos constituyen el marco normativo y referencial fundamental para su reconocimiento y aplicación, de manera universal preponderando y protegiendo la dignidad humana de y para todas las personas. Sin duda, éstos surgen en defensa de la violación e invisibilización de estos derechos, en ese sentido, surgen organismos encargados de velar por la protección de los derechos humanos por lo que de manera paulatina han surgido instrumentos emanados del derecho internacional en los cuales se plasman el fortalecimiento de la universalidad desde la especificidad, la promoción de la igualdad desde la diferencia, la prohibición de discriminar, el derecho a una vida libre de violencia y al desarrollo humano desde el enfoque de igualdad de género con perspectiva de derechos humanos.

A continuación, se presentan los instrumentos del Sistema Universal y del Sistema Interamericano, ambos sobre derechos humanos, así como los de la Organización Internacional del Trabajo en el rubro.

Entre los instrumentos internacionales en materia de trata de personas, celebrados por el Estado Mexicano, Presidente de la República y aprobados por el Senado, y

que de conformidad con el artículo 133 Constitucional son ley Suprema de la Unión, son:

<p><b>Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores (1921)<sup>18</sup>.</b></p>	<p>Establecía que las Altas Partes Contratantes se comprometen a buscar y castigar a los individuos que se dediquen a la trata de menores de uno u otro sexo. Para cumplir con lo anterior, se señala que los Estados deberán tomar las medidas, tanto legislativas como administrativas, para lograr la protección de mujeres y menores que busquen trabajo en otros países. Uno de los puntos relevantes de este instrumento internacional se encuentra en su artículo 4º, en el cual se señala que en caso de que no existiere entre las Altas Partes Contratantes convenciones de extradición, éstas se comprometen a tomar las medidas que estuvieran a su alcance para la extradición de los individuos convictos de infracciones relacionadas con la trata de mujeres y menores.</p>
<p><b>Convención Relativa a la Esclavitud (1926)<sup>19</sup>:</b></p>	<p>Define la esclavitud y la trata de esclavos, y establece que cada Estado Parte se compromete a prevenir y reprimir las mismas a partir de la mutua asistencia. De manera concreta, se precisa que los Estados Partes realizarán todas las medidas necesarias para evitar el embarque, desembarco y transporte de esclavos en sus respectivas aguas territoriales. Asimismo, éstos deberán reforzar su legislación, a fin de que la</p>

<sup>18</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación el 30 de septiembre de 1921. Entrada en vigor general: la fecha en que cada Estado depositó su instrumento de ratificación. Adhesión del Estado mexicano el 10 de mayo de 1932, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1936.

<sup>19</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación el 25 de septiembre de 1926. Entrada en vigor general: 9 de marzo de 1927, de conformidad con el artículo 12. Adhesión del Estado mexicano el 8 de septiembre de 1934, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1935.

	esclavitud y la trata de esclavos sean castigadas con penas severas
<b>Convención Internacional Relativa A La Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (1933)<sup>20</sup>.</b>	Establece que se deberá castigar a cualquier persona, que “para satisfacer pasiones ajenas haya conseguido, arrastrado o seducido aun con su consentimiento a una mujer o muchacha mayor de edad para ejercer la prostitución en otro país, aun cuando los diversos actos constitutivos del delito se hayan realizado en distintos países.”
<b>Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1950)<sup>21</sup>:</b>	<p>Este Convenio fusionó diversos instrumentos internacionales en la materia<sup>22</sup>, con la intención de luchar de manera más eficaz contra la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena.</p> <p>La esencia de este instrumento internacional radica en que establece el compromiso de los firmantes de adoptar medidas para la prevención y castigo de la prostitución y trata de personas, así como para la readaptación social de las víctimas. Y compromete a las Partes a castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra:</p> <p>“1) concertare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona; y 2) explotare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona”. Asimismo, a castigar a toda persona que mantenga una casa de prostitución, la administre, la sostenga o participe en su financiamiento.</p>

<sup>20</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación el 11 de octubre de 1933. Entrada en vigor general: 24 de agosto de 1934. Adhesión del Estado mexicano el 3 de mayo de 1934. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1938.

<sup>21</sup> Adoptado y abierto a la firma y ratificación el 21 de marzo de 1950. Entrada en vigor general: 25 de julio de 1951. Adhesión del Estado mexicano el 21 de febrero de 1956. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1956.

<sup>22</sup> El Acuerdo Internacional del 18 de mayo de 1904 para la Represión de la Trata de Blancas; el Convenio Internacional del 4 de mayo de 1910 para la Represión de la Trata de Blancas; el Convenio Internacional de 30 de septiembre de 1921 para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores y el Convenio Internacional del 11 de octubre de 1933 para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad.

	<p>Complementariamente y en la medida en que lo permitan las leyes nacionales, se castigará también toda tentativa de cometer tales infracciones. El Convenio establece esquemas de cooperación internacional al respecto, particularmente relación con la repatriación, la extradición, las comisiones rogatorias y compartir información que permita la erradicación de estas conductas delictivas.</p>
<p><b>Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (1956)<sup>23</sup>:</b></p>	<p>Complementa la Convención relativa a la Esclavitud de 1926 con la finalidad de intensificar los esfuerzos nacionales e internacionales encaminados a abolir la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud. Asimismo, busca incorporar en un solo instrumento internacional las disposiciones de la Convención de 1956 y del Convenio sobre Trabajo Forzoso de 1930, así como las medidas adoptadas después por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Convención define lo que se entenderá por instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, y señala que cada uno de los Estados Partes de la Convención adoptará todas aquellas medidas legislativas o de cualquier otra índole para lograr, de manera progresiva y lo más rápido posible, la completa abolición de todas aquellas instituciones y prácticas análogas que impliquen esclavitud.</p> <p>Asimismo, incluye una sección sobre cooperación entre los Estados Partes y transmisión de</p>

<sup>23</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación el 7 de septiembre de 1956. Entrada en vigor general: 30 de abril de 1957, de conformidad con el artículo 13. Ratificación del Estado mexicano el 30 de junio de 1959. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 1960.

	información entre los mismos, a fin de abolir estas conductas delictivas.
<b>Convención Americana sobre los Derechos Humanos “Pacto De San José” (1969)<sup>24</sup>:</b>	Destaca, entre otros derechos, el de la vida, la no discriminación, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la libertad de conciencia y religión, la libertad de expresión y de pensamiento, así como los derechos económicos, sociales y culturales.
<b>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW 1979)<sup>25</sup>:</b>	Tiene como finalidad la eliminación de cualquier tipo de discriminación contra la mujer. Establece que los Estados Partes deben adecuar el principio de igualdad entre mujeres y hombres en sus respectivas leyes. Los Estados Partes se comprometen a eliminar todos aquellos elementos que provocan y generan la trata y prostitución de las mujeres.
<b>Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores (1980)<sup>26</sup>.</b>	Este instrumento busca la restitución de los menores trasladados o retenidos de manera ilícita. Define los derechos de custodia y de visita, además de estipular sobre la cooperación que debe darse entre las diversas instituciones gubernamentales con la finalidad de restituir, de manera inmediata, a los menores que sean cambiados de su residencia habitual de manera ilícita

<sup>24</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor general: 18 de julio de 1978. Adhesión del Estado mexicano el 24 de marzo de 1981. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

<sup>25</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981. Entrada en vigor para México: 3 de septiembre de 1981. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 12 de mayo de 1981.

<sup>26</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación el 25 de octubre de 1980. Entrada en vigor general: 1 de diciembre de 1983. Adhesión del Estado mexicano el 20 de junio de 1991. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1992.

<p><b>Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (1989)<sup>27</sup>.</b></p>	<p>Esta Convención tiene como finalidad la pronta recuperación de los menores que hayan sido trasladados ilegalmente desde cualquier Estado a un Estado Parte o que habiendo sido trasladados legalmente hubieren sido retenidos ilegalmente. Además, considera aquellos casos en que el menor es retenido de manera ilegal cuando desea trasladarse a una nueva residencia bajo la custodia de sus padres. Establece los mecanismos y las autoridades competentes para que se presente la solicitud de restitución de menores, así como los plazos y términos para su cumplimiento.</p>
<p><b>Convención sobre los Derechos del Niño (1989)<sup>28</sup>:</b></p>	<p>Establece el cuidado y protección que los Estados Partes deberán observar con relación a los derechos de niñas y niños. Se prohíbe cualquier tipo de discriminación y se establece una serie de derechos humanos de los que niñas y niños son titulares: a una familia, a un nombre, a un nivel de vida adecuado, a la libertad, a expresarse, a la libertad de conciencia y de religión, a la salud y la alimentación, a no ser separado de sus padres y a ser adoptada o adoptado cuando no exista quién se encargue de él o de ella. En este sentido, los Estados realizarán todas las adecuaciones legislativas pertinentes para su cabal cumplimiento, incorporando todas aquellas acciones en contra de la trata de niños y la</p>

<sup>27</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 15 de julio de 1989. Entrada en vigor general: 5 de noviembre de 1994. Ratificación del Estado mexicano el 5 de octubre de 1994. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1994.

<sup>28</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990. Ratificada por el Estado mexicano el 21 de septiembre de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

	explotación sexual de las personas menores de edad.
<b>Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)<sup>29</sup>:</b>	Establece los derechos humanos que los Estados Partes deben garantizar a los trabajadores migratorios y sus familiares, tales como el derecho a salir libremente de cualquier Estado –incluyendo el propio–, el derecho a la vida, a no ser sometidos a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a la opinión, a la atención médica, al reconocimiento de la personalidad jurídica, entre otros.
<b>Convención Interamericana Sobre el Tráfico Internacional de Menores (1994)<sup>30</sup></b>	La Convención busca proteger los derechos fundamentales y el interés superior del menor, mediante la prevención y sanción del tráfico que pueda cometerse involucrándolo. Pretende, además, regular los aspectos civiles y penales del tráfico de menores
<b>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o “Convención De Belem Do Para” (1994)<sup>31</sup>:</b>	La Convención establece, como su nombre lo indica, medidas para la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia la mujer, basada en su género, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico tanto en el ámbito público como en el privado. Los derechos que protege esta Convención en relación a las mujeres son, entre otros: el derecho a la vida; el respeto a su integridad física, psíquica y moral; a la libertad y seguridad; a no ser sometida a tortura y el respeto a su dignidad de igualdad ante la ley. Otro

<sup>29</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1990. Entrada en vigor: 1 de julio de 1993. Ratificación de México: 8 de marzo de 1999. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 13 de agosto de 1999.

<sup>30</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación en el marco de la OEA el 18 de marzo de 1994. Entrada en vigor general: 15 de agosto de 1997. México no ha ratificado esta Convención.

<sup>31</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación en el marco de la OEA el 9 de junio de 1994. Entrada en vigor general: 5 de marzo de 1995. Ratificación de México: 12 de noviembre de 1998. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 19 de enero de 1999.

	<p>elemento importante de este instrumento es que impulsa y protege el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, comprometiéndolo a los Estados Partes a adecuar sus legislaciones respectivas a estos puntos.</p>
<p><b>Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional “Convención de Palermo” (2000)<sup>32</sup>:</b></p>	<p>Busca establecer la cooperación entre los Estados involucrados, para prevenir y combatir a la delincuencia organizada a nivel transnacional. Cada Estado Parte de la Convención debe adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar los delitos definidos en la misma. Por otro lado, este instrumento jurídico vinculante establece el cuidado de testigos que colaboran en contra de la delincuencia organizada, además de la atención de las víctimas, así como la cooperación entre las diversas dependencias de los gobiernos para el cruce de datos que permitan la captura de los grupos que delinquen.</p>
<p><b>Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores, del 30 de Septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, del 11 de Octubre de 1933<sup>33</sup>:</b></p>	<p>Este Protocolo representa una serie de enmiendas a los Convenios citados, a fin de atribuir a éstos plena fuerza legal y asegurar su aplicación. Los cambios presentados consisten en la supresión de ciertos artículos, métodos de adhesión o denuncia de la Convención, modificaciones de términos como “Corte Permanente Internacional de Justicia”, por “Corte Internacional de Justicia”, además de abrir la convocatoria a todos los países</p>

<sup>32</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General el 15 de noviembre de 2000. Entrada en vigor: 29 de septiembre de 2003. Ratificación de México: 4 de marzo de 2003. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 11 de abril de 2003.

<sup>33</sup> Adoptado y abierto a la firma y ratificación el 12 de noviembre de 1947. Entrada en vigor: 12 de noviembre de 1947. Ratificación de México: 17 de agosto de 1949. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 19 de octubre de 1949.

	que deseen firmar de adhesión el Convenio con los cambios plasmados
<b>Protocolo que Enmienda la Convención sobre la Esclavitud (1953)<sup>34</sup>:</b>	Tuvo como finalidad que los Estados Partes se comprometieran entre sí, con arreglo a las disposiciones del Protocolo, a atribuir plena fuerza y eficacia jurídica a las modificaciones de la Convención sobre la Esclavitud de 1953, y a aplicar debidamente dichas modificaciones. Los cambios consistieron, básicamente, en sustituir aquellos textos en los que figuraba la Sociedad de las Naciones, por la Organización de las Naciones Unidas.
<b>Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1999)<sup>35</sup>:</b>	Reconoce en este instrumento la competencia del Comité para la Eliminación la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW). Se establece que este Comité podrá considerar y recibir comunicaciones de grupos o personas, que encontrándose bajo la jurisdicción del Estado, aleguen ser víctimas de una violación por parte del mismo Estado, conforme a los derechos sustentados en este instrumento jurídico
<b>Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas, Contra la</b>	Tiene como finalidad prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres, niñas y niños. Precisa la necesidad de atender a las víctimas de la trata, respetando sus derechos, además de promover la cooperación

<sup>34</sup> Adoptado y abierto a la firma y ratificación el 7 de diciembre de 1953. Entrada en vigor general: 7 de diciembre de 1953. Firma definitiva de México: 7 de febrero de 1954. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 11 de mayo de 1955.

<sup>35</sup> Adoptado y abierto a la firma y ratificación el 6 de octubre de 1999. Entrada en vigor general: 22 de diciembre de 2000. Ratificación de México: 15 de marzo de 2002. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 31 de mayo de 2002.

<p><b>Delincuencia Organizada Transnacional (2001)<sup>36</sup>:</b></p>	<p>entre los Estados para que este fin pueda alcanzarse.</p> <p>Se establece que la captación, el transporte, el traslado, la acogida y recepción de niños, con fines de explotación, también se considera trata de personas.</p> <p>Se determina en el Protocolo que cada Estado debe incorporar en su legislación interna la penalización de esta actividad, así como la asistencia y protección de las víctimas.</p>
<p><b>Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (2002)<sup>37</sup>:</b></p>	<p>Establece que los Estados Partes prohibirán la venta de niños, la pornografía y la prostitución infantil, además de incorporar en sus respectivas legislaciones penales los delitos antes mencionados, así como las penas a que se hacen merecedores quienes ejerzan este tipo de actividades. Se incorpora el cuidado de la víctima, comprometiéndolo al Estado a brindar una protección adecuada, en especial, para aquellos casos en que se necesite la extradición de la misma, cuidando en todo momento el interés superior del menor.</p>
<p><b>Convenio 182, sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1998)<sup>38</sup>:</b></p>	<p>Establece como las peores formas de trabajo infantil: todas las formas de esclavitud, incluso aquellas que puedan ser análogas, como la venta y el tráfico de menores, la servidumbre por deudas</p>

<sup>36</sup> Adoptado y abierto a la firma y ratificación el 15 de noviembre de 2000. Entrada en vigor general: 25 de diciembre de 2003. Ratificación de México: 4 de marzo de 2003. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 10 de abril de 2003.

<sup>37</sup> Adoptado y abierto a la firma y ratificación el 15 de mayo de 2000. Entrada en vigor general: 18 de enero de 2002. Ratificación de México: 15 de marzo de 2002. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 22 de abril de 2002.

<sup>38</sup> Adoptado y abierto a la firma y ratificación el 17 de junio de 1999. Entrada en vigor general: 19 de noviembre de 2000. Ratificación de México: 30 de junio de 2000. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 7 de marzo de 2001.

	<p>o la condición de siervo, el trabajo forzoso, así como la utilización de menores y su reclutamiento para conflictos armados. También se considera como otra forma de trabajo infantil ilícito la utilización de menores para el reparto de drogas, así como para la pornografía y prostitución. Además, el Estado se compromete a generar todas las condiciones sociales, económicas y legales que permitan erradicar todas aquellas formas de trabajo infantil. Los Estados que ratifiquen dicho Convenio deberán adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.</p>
<p><b>Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)<sup>39</sup></b></p>	<p>Este Convenio fundamental prohíbe todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, definido como "todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente". Asimismo, este Convenio dispone que el hecho de exigir ilegalmente un trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales, y que todo Miembro que ratifique este Convenio tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley sean realmente eficaces y se apliquen estrictamente.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de lo consignado en los Instrumentos internacionales en la materia.

<sup>39</sup> Ratificado por el Estado Mexicano el 12 de mayo de 1934

Es importante mencionar que México **no** ha suscrito el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 número 189. (Entrada en vigor: 05 septiembre 2013) Adopción: Ginebra, 100ª reunión CIT (16 junio 2011).

## **2. Marco Jurídico Nacional**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Promulgada el 05 de febrero de 1917. Prohíbe la esclavitud, la discriminación y establece el enfoque de derechos humanos a través de la obligación de promover, respetar, proteger y garantizarlos preponderando la dignidad de las personas en el sentido más amplio.

**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:** Promulgada el 14 de junio de 2012, prevé medidas específicas para la atención y contención en la materia y establece atribuciones específicas para las autoridades consulares, así como medidas específicas durante el proceso a fin de salvaguardar la integridad (ya bastante deteriorada) de las víctimas, este conjunto de normas, encuentran un complemento adecuado en la Ley General de Víctimas.

**Ley General de Víctimas.** Promulgada en enero de 2013, tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás consagrados en ella, en la Constitución, Tratados e instrumentos Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte; ante lo cual, el establecimiento de una ley que coadyuve al efectivo ejercicio del derecho de las víctimas de trata, abona a ello.

**Código Penal Federal:** Promulgado el 14 de agosto de 1931. Establece, en su artículo 85 fracción II, que no se concederá libertad preparatoria a quienes se dediquen a la trata de personas, prevista en los artículos 5º y 6º de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

En el Capítulo V, sobre “Trata de Personas Menores de Dieciocho Años de Edad o de Personas que no tienen Capacidad para comprender el Significado del Hecho o de Personas que no tienen Capacidad para Resistirlo”, concretamente en el artículo 205 bis, establece que las sanciones señaladas aumentarán el doble cuando el autor tuviere con la víctima alguna de las siguientes relaciones:

- a) Los que ejerzan la patria potestad, guarda o custodia;
- b) Ascendientes o descendientes sin límite de grado;
- c) Familiares en línea colateral hasta cuarto grado;
- d) Tutores o curadores;
- e) Aquél que ejerza sobre la víctima en virtud de una relación laboral, docente, doméstica, médica o cualquier otra que implique una subordinación de la víctima;
- f) Quien se valga de función pública para cometer el delito;
- g) Quien habite en el mismo domicilio de la víctima;
- h) Al ministro de un culto religioso;
- i) Cuando el autor emplee violencia física, psicológica o moral en contra de la víctima; y
- j) Quien esté ligado con la víctima por un lazo afectivo o de amistad, de gratitud, o algún otro que pueda influir en obtener la confianza de ésta.

Para los incisos a), b), c) y d) además de las sanciones señaladas los autores del delito perderán la patria potestad, tutela o curatela, según sea el caso, respecto de todos sus descendientes, el derecho a alimentos que pudiera corresponderle por su relación con la víctima y el derecho que pudiera tener respecto de los bienes de ésta.

En los casos de los incisos e), f) y h) además de las sanciones señaladas, se castigará con destitución e inhabilitación para desempeñar el cargo o comisión o cualquiera otro de carácter público o similar, hasta por un tiempo igual a la pena impuesta.

Además de lo anterior, este Código, en su Capítulo VI, respecto al tema de Lenocinio y Trata de Personas, establece en el artículo 206, que el lenocinio se sancionará con prisión de dos a nueve años y de cincuenta a quinientos días multa. El delito lo comete:

I.- Toda persona que explote el cuerpo de otra por medio del comercio carnal, se mantenga de este comercio u obtenga de él un lucro cualquiera;

II.- Al que induzca o solicite a una persona para que, con otra comercie sexualmente con su cuerpo o le facilite los medios para que se entregue a la prostitución, y

III.- Al que regentee, administre o sostenga directa o indirectamente, prostíbulos, casas de cita o lugares de concurrencia expresamente dedicados a explotar la prostitución, u obtenga cualquier beneficio con sus productos.

**Ley de Asistencia Social:** Promulgada el 02 de septiembre de 2004. Esta Ley no considera de manera expresa la trata de personas, pero señala que son sujetos de la asistencia social de manera preferente, aquellas niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de riesgo o afectados, entre otras razones, por ser víctimas de cualquier tipo de explotación, como lo es vivir en la calle; por ser víctimas del tráfico de personas para ser utilizados en la pornografía y el comercio sexual; por trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental; por ser migrantes y repatriados, y ser víctimas de conflictos armados y de persecuciones étnica o religiosa.

La Ley también considera en este rubro a las mujeres cuando están en situación de explotación, incluyendo la sexual, así como en calidad de migrantes.

**Ley Federal contra la Delincuencia Organizada:** Promulgada el 7 de noviembre de 1996. Establece en el artículo 2, que se considera como delincuencia organizada cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos, entre ellos la trata de personas, previstos y sancionados en el Libro Primero, Título Segundo 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, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34.

**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 las leyes estatales específicas en la materia** fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012 con el objeto de establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales.

Esta ley en su artículo 2° contempla entre sus objetivos la reparación del daño a las víctimas de trata de personas de manera integral, adecuada, eficaz y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida.

La ley aborda la perspectiva de género (artículo 3) y el principio de interés superior de la niñez (artículo 3)

### **III. Compilación de las principales recomendaciones para el combate del delito de trata de personas**

Las convenciones y tratados de derechos humanos van acompañados para su aplicación de recomendaciones y observaciones generales que desarrollan e interpretan su contenido, así como de observaciones finales para cada país emitidas por los comités encargados de vigilar su cumplimiento. Además, para el seguimiento de su aplicación son importantes los informes de las relatorías Especiales de Naciones Unidas, así como las resoluciones, declaraciones y programas de acción, resultado de Conferencias Mundiales. El ejercicio conjunto de las convenciones de derechos humanos y las conferencias de derechos humanos de las mujeres, así como de los estándares más altos definidos en las interpretaciones ya señaladas, permiten el pleno reconocimiento y proporcionan elementos fundamentales para la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

Las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos son sugerencias o exhortos concretos a los gobiernos, en relación con las medidas o acciones que éstos deben implementar, a fin de mejorar la tutela o garantía de algún o algunos derechos humanos o revertir situaciones de violación de los mismos.

A pesar de que el término “recomendación” puede sugerir que no existe una obligación para el Estado, al ser éste miembro de un organismo internacional o haber suscrito y ratificado un instrumento internacional de derechos humanos, se obliga a acatar las disposiciones y recomendaciones que de él emanen o que éste señale.

Los instrumentos de derechos humanos generalmente cuentan con un Comité encargado, tanto de dar seguimiento a las disposiciones contenidas en él como de

emitir las recomendaciones que estime necesarias para lograr el cumplimiento cabal de las mismas.

Derivado de la presentación y sustentación de los informes, los Comités de derechos humanos de las Naciones Unidas elaboran observaciones finales en las que incorporan recomendaciones a los Estados para que implementen de manera más efectiva el contenido de los instrumentos internacionales de los que son parte.

Estas recomendaciones pueden ser generales -dirigidas a todos los Estados Partes de un instrumento internacional-, o específicas, es decir, destinadas a un Estado en particular, derivadas del análisis de la situación de los derechos humanos en él.

### **1. Observaciones hechas en relación a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**

En materia de derechos humanos de las mujeres el instrumento internacional más importante es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ésta fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 en Nueva York y el Decreto de Promulgación se Publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1981. Entro en vigor el 3 de septiembre de 1981 en México, conforme al artículo 27 del propio instrumento (Inmujeres, 2008).

Con el fin de examinar los progresos alcanzados en la aplicación de la CEDAW en los Estados Partes, se estableció el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, compuesto por 23 integrantes de gran prestigio moral y competencia en la situación de las mujeres, elegidos por los Estados Parte de la Convención entre sus nacionales y quienes ejercen sus funciones a título personal.

La tarea principal del Comité es vigilar y evaluar la correcta aplicación de la CEDAW y colaborar con los Estados Partes. Los Estados Partes envían informes periódicos por lo menos cada cuatro años, con base en los cuáles y junto con la información

que proporcionan las organizaciones de la sociedad civil a través de informes sombra, el Comité elabora un informe con observaciones y recomendaciones finales, mismo que remite al país de que se trate y se hace del dominio público. El Estado está obligado a tomar en cuenta las recomendaciones que emita el Comité y a informar sobre su aplicación en el siguiente informe o reunión ante el mismo.

Recomendaciones hechas por el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW).

1. Estudiar el fenómeno del tráfico interno, incluyendo su alcance, causas, consecuencias y propósitos, y compilar sistemáticamente información con el fin de formular una estrategia comprensiva que incluya medidas de prevención, fiscalización y penalización, así como medidas para rehabilitar a las víctimas y reintegrarlas a la sociedad.
2. Conducir campañas de concientización a nivel nacional sobre los riesgos y consecuencias del tráfico, dirigidas a mujeres y niñas, y capacitar a oficiales de procuración de justicia, migración y de la policía fronteriza sobre las causas, consecuencias e incidencia del tráfico en mujeres y niñas y las diferentes formas de explotación. Supervisar cuidadosamente el impacto de las medidas tomadas y proveer información sobre los resultados alcanzados.

Tomar las medidas apropiadas, incluyendo la adopción e implementación de un plan comprensivo para suprimir la explotación de la prostitución de mujeres y la prostitución infantil, a través del fortalecimiento de medidas de prevención, desanimando la demanda de prostitución y tomando medidas para rehabilitar a las víctimas de explotación.

## **2. Recomendaciones emitidas por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (Comité Migrantes)**

El Comité alienta al Estado Parte a que:

- a. Finalice la enmienda al Código Penal a fin de tipificar como delito penal la trata de personas;
- b. Intensifique sus esfuerzos para luchar contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, especialmente mujeres y niños, incluso adoptando medidas adecuadas para detectar los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores migratorios y sus familiares y sancionar las personas y/o grupos que dirijan esos movimientos o presten asistencia a este efecto;
- c. Investigue apropiadamente las denuncias de involucramiento de funcionarios públicos en estos crímenes y adecuadamente persiga y sancione a los responsables.

Prestar particular atención a la situación de vulnerabilidad de los menores migrantes no acompañados. En particular, el Estado Parte deberá:

- a. Fortalecer los programas para la repatriación segura y ordenada de los menores no acompañados, tanto en la frontera sur como en la frontera norte;
- b. Proporcionar capacitación específica sobre los derechos de los niños a los funcionarios públicos que trabajan en áreas fronterizas y que entran en contacto con menores no acompañados;
- c. Garantizar que la detención de los niños y adolescentes migrantes acompañados o no se lleve a cabo de conformidad con la ley y se utilice tan sólo como medida de último recurso y en el período más breve que proceda;
- d. Fortalecer la cooperación con la sociedad civil y las organizaciones internacionales, a fin de abordar el fenómeno creciente de menores no acompañados.

### **3. Recomendaciones hechas al Estado mexicano por el Comité de los Derechos del Niño**

1. Adoptar medidas más enérgicas y enfoques multidisciplinarios y multisectoriales para prevenir y combatir la trata de niños y la explotación sexual de niños y adolescentes.
2. Adoptar medidas, en particular con la sociedad civil, a fin de proteger a todos los niños de cualquier tipo de violencia física o mental, e impulsar la adopción de medidas concretas y con plazos, cuando proceda, a fin de prevenir ese tipo de violencia y malos tratos y responder a ellos.
3. Aplicar programas apropiados para prestar asistencia y reintegrar a los niños víctimas de explotación sexual y/o de trata, de conformidad con lo dispuesto en la Declaración y Programa de Acción y en el Compromiso Mundial, aprobados en los Congresos Mundiales contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños en 1996 y 2001.
4. Intensificar los esfuerzos por abordar el problema de la violencia en el hogar y los malos tratos, en particular:
  - a. Asegurando la elaboración y aplicación de medidas preventivas, por ejemplo campañas de sensibilización;
  - b. Asegurando que todas las víctimas de la violencia tengan acceso a servicios de asesoramiento y asistencia para su recuperación y reintegración, y que cuando sea apropiado reciban una indemnización;
  - c. Asegurando que los autores de la violencia sean llevados ante la justicia y sean rehabilitados;
  - d. Dispensando protección adecuada a los niños que son víctimas de malos tratos en sus hogares.

5. Realizar un estudio amplio para determinar las causas, naturaleza y magnitud de la trata de niños practicada con diversas finalidades, en particular la explotación sexual comercial;
6. Redoblar los esfuerzos para proporcionar asistencia a los niños de la calle, en particular servicios de atención de la salud; servicios de reintegración a los niños víctimas de malos tratos, abuso sexual y uso indebido de sustancias, y a los niños con problemas de salud mental; servicios para la reconciliación con las familias; enseñanza, en particular capacitación profesional y preparación para la vida. Adoptar medidas para prevenir la violencia contra los niños de la calle y proteger sus derechos. Cooperar y coordinar los esfuerzos con la sociedad civil y realizar periódicamente estudios comparativos sobre el carácter y la magnitud del problema. Estrechar la cooperación técnica con el UNICEF, entre otras organizaciones.
7. Velar porque los niños víctimas de la trata y los que han sido sometidos a explotación sexual y económica sean tratados como víctimas y se enjuicie a los autores.
8. Velar porque los proyectos legislativos que se están examinando tanto en el Senado como en el Congreso en relación con la trata y la explotación sexual ofrezcan una protección eficaz a los niños víctimas y niños en riesgo.
9. Velar porque su legislación y práctica sobre las adopciones nacionales e internacionales sean compatibles con la Convención y con el Convenio de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional de 1993, que el Estado Parte ratificó en 1994.

#### **4. Recomendaciones hechas por la Relatora especial sobre Asuntos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Relatora Mujer)**

En el nivel regional se encuentran las Recomendaciones hechas por la Relatora especial sobre Asuntos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Relatora Mujer):

1. Intensificar los esfuerzos tendientes a capacitar a todas las autoridades pertinentes -incluidos policías, fiscales, médicos forenses y otros especialistas, jueces y personal judicial- en cuanto a las causas y consecuencias de la violencia basada en el género, en cuanto a los aspectos técnicos pertinentes para la investigación, el procesamiento y el castigo, así como a la necesidad de aplicar los conocimientos en su interrelación con las víctimas o sus familias;
2. Reforzar los servicios públicos destinados a las mujeres que hayan sido objeto de violencia, procurando especialmente ampliar el acceso al tratamiento médico y psicológico, establecer servicios sociales más integrales destinados a atender el problema de la subordinación económica que suele impedir a la mujer apartarse por sí misma de una situación abusiva, y proporcionar información y asistencia que garanticen un acceso efectivo a los recursos legales de protección contra esta violación de derechos y problemas jurídicos conexos, como la guarda de los hijos;
3. Reorientar las relaciones de trabajo con las personas y entidades que presten servicios de coadyuvancia (asesoramiento letrado en defensa de los intereses de la víctima en investigaciones y procesos penales) para hacer efectivo un intercambio de información fluido y utilizar plenamente el mecanismo de la coadyuvancia, tal como fue concebido en su origen ese auxiliar de la justicia;
4. Trabajar con los medios de difusión en la promoción de conciencia pública sobre el derecho a estar exento de violencia; informar al público sobre el costo y las consecuencias de tal violencia; difundir información sobre servicios de apoyo jurídico y social para quienes corren riesgos; e informar a víctimas, victimarios y potenciales victimarios sobre el castigo de esa violencia.

## **5. Recomendaciones hechas en el Trafficking in Persons Report del Departamento de Estado de los Estados Unidos en junio de 2017**

### **1. De Acusación y Procesamiento**

- a) El gobierno redujo las investigaciones y los procesamientos, pero ha condenado a más tratantes que en 2015. Los esfuerzos de aplicación de la ley fueron socavados por la complicidad oficial significativa en el tráfico principalmente por la policía local y otras autoridades locales.
- b) La Ley General contra la Trata de 2012 prohíbe todas las formas de la trata de personas, estableciendo penas de entre cinco y 30 años de prisión; estas sanciones son suficientemente estrictas y proporcionales a las prescritas para otros delitos como la violación. Sin embargo, en contraste con la definición, la Ley establece el uso de la fuerza, el fraude o la coerción como un factor agravante más que un elemento esencial del delito y define la adopción ilegal sin el propósito de explotación como una forma de trata de personas.
- c) Los funcionarios federales tienen jurisdicción sobre todos los casos de trata internacional, todos los que se llevan a cabo a nivel federal involucran a la delincuencia organizada, y todos los casos involucran acusaciones en contra de funcionarios del gobierno. Los Estados investigan casos internos, 14 de los 31 estados han armonizado sus leyes de tráfico con la ley federal, que puede tratar las inconsistencias entre Leyes de los Estados y aumentar las investigaciones interestatales.
- d) En octubre de 2016, la Cámara de Senadores en México aprobó reformas a la ley de 2012 que la alinearían más de cerca con el derecho internacional. Sin embargo, dichas reformas se detuvieron en la Cámara de Diputados. En diciembre de 2016, el Congreso mexicano aprobó la Ley de Víctimas del Crimen, que incluye pero no se limita a las víctimas de la trata; y establece la creación de un fondo federal para la asistencia a las víctimas y mandata a los estados a también crear fondos estatales.
- e) Datos basados en la definición general de trata establecida en 2012 indicaron que en 2016 las autoridades iniciaron 188 investigaciones del orden federal y 288 del estatal, en comparación con 250 federales y 415 estatales en el 2015. Las autoridades actuaron contra 479 personas en casos federales y estatales en 2016 comparados con 578 casos en 2015. Las autoridades

mexicanas informaron que fueron condenados 228 traficantes involucrados en 127 casos federales y estatales en 2016, en comparación con 86 traficantes involucrados en 36 casos federales y estatales en 2015.

- f) Sin embargo, no está claro cuántas de estas condenas eran por crímenes de trata definidos por el derecho internacional.
- g) El gobierno no informó sobre el rango de sentencias, pero los medios de comunicación indicaron que fueron sentencias de 15 a 60 años prisión. En algunos casos las autoridades determinaron si los fiscales tenían jurisdicción o bien si debían actuar en coordinación con funcionarios de otro país, lo que obstaculizó las acciones judiciales y causó preocupación en las víctimas.
- h) Las autoridades no trataron casos de personas que pudieron haber sido forzadas por grupos criminales a actividades ilícitas como posibles casos de trata, a pesar existir Indicios de fuerza o coerción.
- i) En 2016, el gobierno federal disminuyó el presupuesto para investigaciones y procesamientos, lo que impide su investigar y enjuiciar todos los delitos, incluido el crimen de trata.
- j) La ley de 2012 obligó a los estados a tener una Fiscalía especializada contra la trata de personas; solo 24 de 31 Estados las han creado pero algunos no lo han hecho por insuficiencia presupuestal.
- k) Algunos jueces y fiscales mal interpretan el tráfico de personas y la trata, lo que permitido que muchos delincuentes sean procesados de forma equivocada o absueltos aun cuando cometen el delito de trata.
- l) A pesar de los informes persistentes de la gran complicidad de la autoridad en la comisión o encubrimiento de este delito, las autoridades de México no informan si hay servidores públicos sujetos a investigación o proceso durante el 2016, el Gobierno mexicano no ha enjuiciado o condenado a ningún servidor público por este delito desde 2010.
- m) Algunos funcionarios extorsionan sobornan y obtienen servicios sexuales de víctimas de prostitución y de trata incluidos niños; extorsionan a migrantes en situación irregular, incluidas las víctimas la trata; Falsifican documentos de las víctimas; Aceptan sobornos de los tratantes; y facilitan la circulación de

las víctimas a través de las fronteras; Operan o patrocinan burdeles donde las víctimas son explotadas; o no responden a las denuncias por los delitos relacionados con la trata de personas.

- n) El gobierno no informó sobre el estado de investigaciones iniciadas en años anteriores, incluidas las del detenido por tráfico en Oaxaca en 2014, el 2013 o la Investigación de dos agentes de la policía de Tijuana acusados por explotar a una víctima de trata, o la investigación de 2012 de un Empleado estatal de Chihuahua acusado de trabajo forzoso en contra de una persona.

## **2. De Protección a víctimas**

- a) El gobierno disminuyó los esfuerzos de protección, ya que identificó menos víctimas y proporcionó servicios especializados limitados a víctimas de trata.
- b) La comisión inter-secretarial de lucha contra la trata continuó utilizando un protocolo de identificación y referencia de víctimas desarrollado en 2015, pero no informó si esto llevó a una mayor identificación y referencia.
- c) El gobierno informó que 14 estados usaron este protocolo de identificación y referencia víctimas, pero los gobiernos estatales no informaron si los protocolos condujeron a una mayor identificación y referencia.
- d) La Comisión Ejecutiva para la Atención Víctimas (CEAV) informó que proporcionó a los funcionarios un protocolo en el que se describe la prestación de asistencia a las víctimas; Sin embargo, las ONG Informaron que el protocolo era ineficaz.
- e) Mientras que los agentes de inmigración aplicaban un largo cuestionario sobre derechos humanos para identificar posibles víctimas de trata y algunas instituciones gubernamentales aplicaban procedimientos informales de remisión de víctimas, la mayoría de los funcionarios carecían de directrices claras para identificar y referir a las víctimas a los servicios de atención.
- f) Algunos Organismos internacionales trabajaron con el Instituto Nacional de Migración (INM) para desarrollar una identificación y referencia de víctimas que no se había aplicado.

- g) ONG´s cuestionaron la capacidad del gobierno para identificar con precisión a las víctimas de trata entre las poblaciones vulnerables, como son los trabajadores migratorios y personas dedicadas a la prostitución.
- h) El gobierno no informó cuántas víctimas identificadas recibieron servicios y atención en los refugios
- i) Los servicios de atención a víctimas en la mayor parte País seguían siendo insuficientes de acuerdo al número de víctimas de trata identificadas por ONG´s y funcionarios.
- j) Servicios financiados por el gobierno para víctimas del trabajo masculino y forzado Eran particularmente débiles.
- k) Los refugios para niños vulnerables menores de 13 años y para las mujeres víctimas de violencia no reportaron a cuántas personas atendieron en 2016.
- l) La Fiscalía especial para la Violencia contra la Mujer y la Trata (FEVIMTRA) siguió operando un refugio de alta seguridad en la Ciudad de México para un máximo de 50 mujeres víctimas de violencia, Incluidas las víctimas de la trata, que participaban de un proceso legal en contra de sus explotadores. El gobierno no reporto si este refugio albergaba víctimas de trata en 2016.
- m) A las mujeres se les permitía tener a sus hijos con ellas y no se les permitía dejar el refugio solas; a algunas ONG expresaron su preocupación por el hecho de que este acuerdo re traumatice a las víctimas.
- n) La Coordinación entre las autoridades federales, estatales y Funcionarios para la gestión de casos, atención y servicio a las víctimas y fue débil.
- o) Muchas víctimas tenían miedo de identificarse como tales y pocas presentaron quejas o ayudaron en las investigaciones y los procesamientos debido a su miedo a represalias de los traficantes, la falta de servicios especializados, o la desconfianza de las autoridades.
- p) La ley establece ciertas disposiciones para proteger a las víctimas de actos ilícitos cometidos como consecuencia directa de la trata, pero ONG´s informaron que en la práctica algunos funcionarios detienen o castigan ilegalmente a las víctimas.

- q) Organizaciones no gubernamentales reportaron que el gobierno no identificó correctamente a las víctimas de la trata, en lugar de ello realizaron operativos e incursiones contra la trata pero hicieron detenciones de personas en situación de prostitución y de migrantes irregulares. Esto debido a que algunos funcionarios públicos no entendieron la definición legal de la trata de personas y la confundieron con el tráfico de migrantes y prostitución.
- r) Finalmente trasladaban a las víctimas detenidas al INM para luego deportarlas debido a su estatus migratorio consecuencia de una errónea identificación formal como víctimas de trata.
- s) Personas en situación de prostitución en la Ciudad de México, fueron detenidos por presuntos funcionarios y los obligaron a firmar declaraciones en las que se les acusaba de Tráfico de personas, lo que generó serias preocupaciones sobre las tácticas para obtener pruebas. Las ONG también informaron que los funcionarios re-traumatizaban a las víctimas de trata por falta de sensibilidad.
- t) Las víctimas de trata extranjeras pudieran recibir la condición de refugiado independientemente de cualquier decisión de testificar o no contra los presuntos traficantes, pero la sociedad civil informó que en la práctica, pocas víctimas recibieron esta alternativa legal a la deportación
- u) Muchas víctimas de trata de extranjeros regresaron a sus países de origen después de dar testimonio, algunos de ellos debido a la falta de un alojamiento o de información adecuada sobre sus derechos.
- v) En algunos casos, las autoridades compartieron los nombres de las víctimas y detalles del caso con la prensa.
- w) La ley contra la trata establece que la restitución del daño a una víctima se pagará de un fondo establecido para ese fin, pero el gobierno no informó si se aplicó restitución a alguna víctima de trata.

### **3. De Prevención**

- a) El gobierno continuó aplicando el plan nacional de acción contra la Trata 2014-2018, pero no informó sobre la aplicación de los fondos para

implementar dicho plan. 25 de 31 estados contaban con comisiones estatales de lucha contra la trata, los expertos informaron que la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos locales no era eficaz.

- b) El gobierno llevo a cabo acciones dirigidas a los trabajadores migrantes extranjeros para informarles y sensibilizarlos sobre sus derechos y responsabilidades y realizó inspecciones a los centros de trabajo que los empleaban para detectar cualquier posible actividad irregular, incluyendo la posible existencia de trabajadores menores de edad que pueden ser vulnerables a la trata.
- c) Sin embargo, según algunas ONG's informaron que las autoridades no realizaron inspecciones suficientes, Investigar quejas ni auditaron cadenas de suministro ya que los inspectores encargados de llevar a cabo estas acciones carecían de recursos y se enfrentaban a dificultades técnicas para realizar sus Inspecciones.
- d) Las autoridades no informaron sobre los esfuerzos para regular o sancionar a posibles empleadores que estuvieran actuando fuera de la ley
- e) A pesar de que el turismo sexual es un problema creciente, el gobierno no informó de la investigación, enjuiciamiento, o condena de turistas sexuales de niños; Algunas ONG alegaron que incluso funcionarios locales corruptos permitieron el turismo sexual infantil.
- f) Los Gobierno no informó de los esfuerzos para combatir la prostitución o el trabajo sexual forzado.

#### **IV. Instancias y acciones de la política pública para la atención de las víctimas y prevención del delito de trata de personas**

##### **1. Detección e identificación de víctimas**

Las víctimas son atraídas por los grupos delictivos organizados para ser explotados como mercancías en el lucrativo negocio de tráfico sexual en el país y fuera de las fronteras bajo engaños, ya sea de ofrecimientos de oportunidades de empleo fraudulentas, ofertas a través de relaciones románticas o la coacción, extorsionando

a sus posibles víctimas a través de la retención de documentos de identidad o amenazas de dañar a sus familiares o de notificar a las autoridades para su deportación.

En el Glosario de Términos Trata de Personas se define la identificación de víctimas, como: “un procedimiento debidamente establecido y conducido por profesionales especializados que se dedican a identificar posibles víctimas de trata de personas”. El objetivo de este proceso de identificación es obtener información que permita establecer con una probabilidad razonable que la persona en cuestión pudo haber sido o es víctima de la trata de personas. Una identificación positiva le permite a la persona afectada tener acceso a los servicios y programas disponibles de atención y protección. La identificación se produce cuando la posible víctima es detectada o acude por sí misma a las autoridades o instituciones públicas o privadas relacionadas con el combate del delito. Esta identificación preliminar permite que una serie de beneficios estén a disposición de la víctima especialmente cuando aún no ha podido brindar la información necesaria o aún no se conocen todos los hechos.

La captación también está considerada dentro del Glosario y se explica de la siguiente forma “se traduce también como atracción”. Es decir, atraer a una persona, llamar su atención o incluso atraerla para un propósito definido. En lo que respecta a la trata de personas tiene un significado muy similar. Presupone reclutamiento de la víctima, atraerla para controlar su voluntad con fines de explotación. La captación se encuentra dentro de las acciones sancionables dentro del tipo penal de trata de personas. Algunas legislaciones han cambiado este concepto por “reclutamiento” o “promoción”, aunque debemos advertir que no son sinónimos.

Durante la captación, las víctimas son atraídas por los grupos delictivos, desgraciadamente bien organizados, con la finalidad de ser explotadas como mercancías en el lucrativo negocio de tráfico sexual dentro del país y fuera de las fronteras bajo engaños, ya sea de ofrecimientos de oportunidades de empleo

fraudulentas, ofertas a través de relaciones románticas o la coacción, extorsionando a sus posibles víctimas a través de la retención de documentos de identidad o amenazas de dañar a sus familiares o de notificar a las autoridades para su deportación.

En la Ley General de Víctimas se lee lo siguiente:

En las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona<sup>40</sup>. La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar. Párrafo reformado (DOF 03-05-2013, 03-01-2017)

## **2. Refugios para víctimas de trata en México**

El incremento del fenómeno delictivo de la trata de personas, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales y nacionales en la materia han llevado a la necesidad de contar con refugios especializados que aseguren la protección física de las víctimas de trata, así como de operar con un programa integral de atención. Esto se refiere a impulsar la creación de los refugios para mujeres víctimas de trata.

---

<sup>40</sup> El subrayado es nuestro.

### **3. Procuraduría General de la República (PGR)**

A. Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) y Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (Províctimas) dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR)

Desde 2008 se han etiquetado recursos del GEMIG primero a la extinta Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia en Contra de las Mujeres (Fevim) y luego a la actual Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), instancia que tiene a su cargo los Refugios Especializado de Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata. La Fevimtra también tuvo a su cargo hasta septiembre de 2011 el funcionamiento de cuatro centros de atención integral, así como una línea telefónica de atención. Las acciones de la Fevimtra referidas a los centros de atención integral dejaron de realizarse en octubre 2011, debido a la creación de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (Províctimas), toda vez que los Centros de Atención Integral Fevimtra, fueron transferidos a dicha procuraduría. Se trata de Centros de Atención Integral, ubicados en las siguientes ciudades:

- 1) México, Ciudad de México
- 2) Tapachula, Chiapas
- 3) Ciudad Juárez, Chihuahua
- 4) Veracruz, Veracruz

Los servicios proporcionados en los Centros de Atención Integral son: apoyo legal, apoyo emocional, trabajo social y acompañamientos itinerantes.

Los Refugios Especializados de Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata ofrece sus servicios desde agosto de 2009. Dicho refugio cuenta con instalaciones de alta seguridad, a fin de brindar atención y protección a víctimas de violencia y trata que se encuentran en un grado alto de vulnerabilidad, además de preservar

para ellas un ambiente de libertad y tranquilidad en su estancia y a lo largo del proceso de atención integral, para facilitar una debida procuración de justicia (SHCP, 2016).

Para los refugios se cuenta con un modelo integral de atención a víctimas de trata y de violencia extrema, con las siguientes características:

- Es un programa integral de apoyo, acompañamiento y asesoría de acuerdo al problema específico de la víctima, en el marco de sus derechos y con la protección jurídica y social que el caso exija.
- Brinda atención médica y especializada inmediata a las víctimas, quienes han estado expuestas a situaciones de alto estrés y trauma, así como al abuso de alcohol y sustancias psicoactivas.
- Provee atención y apoyo a través de terapias especializadas para el trastorno por estrés post-traumático y el duelo, que se brindan de manera inmediata.
- Contempla acompañamientos en el área legal para solicitar visas y realizar trámites legales de permanencia en el país para las víctimas extranjeras, lo anterior durante el proceso judicial.
- Favorece el re-establecimiento de los vínculos familiares durante el proceso de reintegración y rehabilitación, especialmente para los menores de edad, y en el caso de personas adultas el establecimiento de condiciones para la vida independiente.
- Considera que la recuperación exitosa de la víctima está basada en un proceso de orientación y reintegración que permita evitar la reincidencia.
- Proporciona seguimiento a las usuarias después de su egreso.

La Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, en su página oficial informó de la creación de un nuevo Refugio para Mujeres, Niñas y Niños Víctimas del Delito de Trata, en mayo de 2016, dependiente de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad

#### **4. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)**

En su portal la **CNDH** informa, mediante Comunicados de Prensa periódicos, sus avances, acciones y resultados entre los que se destacan las siguientes acciones de prevención:

- La creación del Programa contra la Trata de Personas que está orientado fundamentalmente a la prevención y la salvaguardia de los derechos humanos.
- La instalación, en colaboración con diversas instituciones, 13 comités regionales en el país que impulsan actividades para concientizar a servidores públicos federales, estatales y municipales sobre la importancia de combatir este ilícito.
- Mediante foros, talleres y cursos se ha capacitado a personal de empresas turísticas y de transportación con el propósito de identificar a quienes pudieran ser víctimas de trata.
- Se promueve que las instancias correspondientes investiguen y den seguimiento a los casos denunciados, además de que proporcionen a las víctimas los servicios necesarios para atender problemas físicos y psicológicos. También se les asesora y acompaña durante el proceso legal.
- Otorga protección y asistencia, da seguimiento a las acciones gubernamentales y a los procesos legislativos y difunde el origen, magnitud y consecuencias de la trata.
- Se tienen como ejes de desarrollo del Programa la coordinación y cooperación con las instituciones públicas y de la sociedad civil, así como la tramitación de los procedimientos de queja.
- Para atender a la población indígena que suman 15.7 millones entre los cuales 8.1 millones de mujeres indígenas se encuentra en riesgo de sufrir explotación sexual, trabajos forzados y esclavitud por la falta de oportunidades para estudiar o laborar y la necesidad de contribuir al ingreso familiar.

- El trabajo realizado por la CNDH, en coordinación con organizaciones civiles, ha permitido detectar a víctimas de este flagelo en ciudades con alta incidencia de visitantes nacionales y extranjeros como Acapulco, Cancún, Puerto Vallarta y la Ciudad de México.
- Se calcula que en el mundo, 2.5 millones de personas, principalmente niños y mujeres, padecen esta situación.
- Con el propósito de contribuir a la protección y asistencia a las víctimas y vigilar el cumplimiento de la Ley por parte de los servidores públicos, este Organismo nacional autónomo impulsó la instalación de 16 Comités Regionales contra la Trata de Personas en diferentes puntos del país.

Es urgente que en esas entidades se legisle al respecto a fin de reducir la actual brecha de impunidad y propiciar la participación ordenada de las autoridades encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia, para hacer frente a este problema que, de acuerdo a estimaciones internacionales, vulnera los derechos fundamentales de 12.3 millones de personas en el mundo.

Este Organismo nacional autónomo sostiene que dicho ilícito no sólo implica privar a una persona de su libertad y explotarla laboral o sexualmente, sino que el daño va más allá, destruye su proyecto de vida, el de su familia, menoscaba el tejido social y, por ende el Estado de Derecho. Datos oficiales indican que en México se calcula que 16 mil menores de edad sufren explotación sexual.

Para fines analíticos y legislativos de la explotación que representa la trata de personas se ha dividido en laboral y sexual, sin embargo la cosificación de las personas resulta en la misma degradación del ser humano. Considerándolo desde una perspectiva de género y de protección de los derechos de las niñas y los niños se observa que la mayoría de los explotados son personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social y en el ejercicio de sus derechos, de manera que fácilmente pueden ser enganchados por explotadores que aprovechan dichas condiciones mediante una sola promesa: la esperanza de una vida mejor.

En términos generales se puede ver un avance significativo en algunos aspectos en la legislación en materia de trata de personas:

- Presunción de minoría de edad.
- La exención de responsabilidad a víctimas de trata de personas que hayan sido obligadas a cometer algún delito.
- Creciente presencia del tema en los medios, en la sociedad y en la opinión pública.
- No criminalización de migrantes sin estancia legal en el país.

Respecto a ello, la Constitución, en el artículo primero, establece puntualmente cuál es la orientación que deben seguir todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, indicando que tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley a la luz de corpus juris internacional de los derechos humanos.

El Estado mexicano ha realizado encomiendas a diversas dependencias que no cuentan, ya sea con facultades o recursos para implementar dichas acciones para erradicar un problema público de violación a derechos fundamentales que deberán atenderse en el avance de la legislación y la política pública.

Dichas Leyes Generales también enuncian derechos que se hayan plenamente consagrados en el máximo ordenamiento, sólo buscan dar la apariencia de un exhaustivo trabajo legislativo, el cual produce leyes sin tomar en cuenta el todo de la armonización jurídica del sistema.

En su portal de internet la **CNDH** informa, mediante Comunicados de Prensa periódicos, sus avances, acciones y resultados entre los que se destacan las siguientes acciones de prevención:

- La creación del Programa contra la Trata de Personas que está orientado fundamentalmente a la prevención y la salvaguardia de los derechos humanos.
- La instalación, en colaboración con diversas instituciones, 13 comités regionales en el país que impulsan actividades para concientizar a servidores

## **V. Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género en el Anexo 13 Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016**

Dada la importancia del tema, y siendo las mujeres, niñas y niños la población más vulnerable ante el delito de trata de personas, se cuenta con cinco Programas Presupuestarios (PP) en el Anexo 13 “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, lo anterior, con la finalidad de instrumentar campañas nacionales para combatir la trata de personas, así como la atención a víctimas de este delito.

### **Ramo 17 Procuraduría General de la República**

En el Anexo 13 del PEF 2016 se incluyeron en el ramo 17 Procuraduría General de la República (PGR) cinco PP<sup>41</sup>, con ocho UR<sup>42</sup> operándolos.

El presupuesto modificado para estos cinco programas fue de 180.42 mdp, mismo que se incrementó respecto al presupuesto original (179.64 mdp) en 0.78 mdp. El ramo cuenta con un total de 22 indicadores mismos que dan cuenta del cumplimiento de los programas, al cuarto IT, todos ellos tienen avance alguno y son 12 los que informan haber cumplido con el 100 por ciento o más de su meta al periodo.

#### **1. PP Investigar y perseguir los delitos del orden federal**

---

<sup>41</sup> Programa Presupuestario

<sup>42</sup> Unidad Responsable

UR: Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y trata de Personas (Fevimtra),

UR: Dirección General de Laboratorios Criminalísticos

**2. PP Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada**

UR: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada,

UR: Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos,

UR: Dirección General de Servicios Aéreos

**3. PP Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito**

UR: Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y trata de Personas (Fevimtra)

**4. PP. Promoción del desarrollo humano y planeación institucional**

UR: Instituto Nacional de Ciencias Penales

UR: Dirección General de Formación Profesional

**5. Actividades de Apoyo Administrativo**

UR: Dirección General de Recursos Humanos y Organización

**Programa presupuestario registrado en el Anexo 13 del Decreto de PEF:** E002 Investigar y perseguir los delitos del orden federal

**Ramo:** 17 Procuraduría General de la República

**Clave de la UR:** 601 y 144

**Nombre de la UR:** Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas y Dirección General de Laboratorios Criminalísticos

**Nombre del PP:** Investigar y perseguir los delitos del orden federal

**Número y denominación de acción:** Dos acciones del tipo 2 (407 Implementar acciones para el cumplimiento 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 y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y 451 Generar, en la Base de Datos Genético Forense, información periódica y sistemática, desagregada por edad, estado civil y ubicación geográfica respecto a homicidios de mujeres que puedan constituir el delito de feminicidio).

**Objetivo:** Responder a la imperante necesidad de las mujeres, niñas y niños de contar con la protección del Estado frente a sus agresores y tratantes, desde una perspectiva de género y con pleno respeto a sus derechos humanos.

**Perfil de las y los beneficiarios:** Mujeres víctimas de violencia y trata.

**Avance presupuestal y de indicadores al Cuarto IT de 2016**

El PP presenta una reducción presupuestal de 8.95 mdp así como un subejercicio por 5.21 mdp.

Respecto a los seis indicadores con los que cuenta el programa, se observa que cinco de ellos han logrado un avance superior al 100 por ciento sobre su meta anual mientras que el otro sólo informa de un avance del 16.70 por ciento sobre la misma.

### Avance presupuestal al Cuarto IT 2016

Programa	UR	Original	Modificado	Programado al Periodo	Pagado al Periodo	Avance al Periodo	Avance Anual
		Millones de pesos (mdp)				%	%
E002 Investigar y perseguir los delitos del orden federal	601 Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas	58.03	57.58	57.58	52.37	90.95	90.95
	144 Dirección General de Laboratorios Criminalísticos	8.50	0.00	0.00	0.00	NA	NA

**Fuente:** CEAMEG, con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2016. *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. "Anexo XXI. Avance de los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres". Cuarto Trimestre.

### Avance de indicadores al Cuarto IT 2016

Indicadores	Unidades Responsables	Unidad de Medida	Frecuencia	Meta Anual	Meta al periodo	Realizado al Periodo	% Avance al Periodo	% Avance Anual
Porcentaje de dictámenes emitidos en la especialidad de Genética Forense.	144	Porcentaje	Trimestral	73.40	73.40	93.60	127.50	127.52
Porcentaje de perfiles genéticos femeninos no identificados	144	Porcentaje	Trimestral	10.00	10.00	13.40	134.00	134.00
Porcentaje de averiguaciones previas despachadas en materia de delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas respecto a las averiguaciones previas en trámite.	601	Porcentaje	Trimestral	30.00	30.00	45.30	151.00	151.00
Porcentaje de actividades de capacitación y formación profesional realizadas respecto a las programadas.	601	Porcentaje	Trimestral	100.00	100.00	203.30	203.30	203.30
Porcentaje reuniones de apoyo a la función ministerial atendidas, respecto a las programadas	601	Porcentaje	Trimestral	100.00	100.00	380.00	380.00	380.00
Porcentaje de insumos de apoyo a la función ministerial desarrollados, respecto a los programados	601	Porcentaje	Trimestral	100.00	100.00	16.70	16.70	16.70

**Fuente:** CEAMEG, con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2016. *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. "Anexo XXI. Avance de los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres". Cuarto Trimestre.

El programa no muestra una población objetivo y muestra una población atendida de 972 mujeres y 1 558 hombres.

Al cuarto IT la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas informa que:

- En cuanto al porcentaje de averiguaciones previas despachadas en materia de delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas respecto al trámite, en relación al indicador se obtuvo el 45.3 por ciento, al despachar 428 expedientes de averiguaciones previas de un total de 944 expedientes en trámite, lo que representó 15.3 puntos porcentuales por encima de la meta anual programada de 30 por ciento.
- Conforme al porcentaje de actividades de capacitación y formación profesional realizadas respecto a las programadas, respecto al Porcentaje de actividades de capacitación y formación profesional realizadas respecto a las programadas, al cuarto trimestre de 2016, se informa que la FEVIMTRA realizó 61 actividades, 203.3 por ciento respecto de las 30 actividades programadas al año dirigidas a personal sustantivo y operadores de justicia con la finalidad de que cuenten con las herramientas necesarias para realizar su labor desde una perspectiva de género y de derechos humanos.
- A su vez, en lo concerniente al porcentaje reuniones de apoyo a la función ministerial atendidas, respecto a las programadas, para el indicador de Porcentaje de reuniones de apoyo a la función ministerial atendidas, respecto a las programadas, al cierre del cuarto trimestre de 2016 se obtuvieron los siguientes resultados: se alcanzó el 380 por ciento de cumplimiento al atender 76 reuniones respecto de las 20 reuniones programadas para todo el año, las cuales, estuvieron destinadas a apoyar la labor ministerial.
- En función del porcentaje de insumos de apoyo a la función ministerial desarrollados, respecto a los programados, en cuanto al Porcentaje de insumos de apoyo a la función ministerial desarrollados, respecto a los programados, al cuarto trimestre del año se alcanzó el 16.7 por ciento de la meta anual, consistente en la creación de la Unidad de Atención Inmediata de la FEVIMTRA para atender los requerimientos del Sistema de Justicia Procesal Penal Acusatorio.

Por su parte la Dirección General de Laboratorios Criminalísticos informa:

- En cuanto al porcentaje de dictámenes emitidos en la especialidad de Genética Forense. Al cierre del cuarto trimestre, la Dirección General de Laboratorios Criminalísticos en relación a los dictámenes emitidos en este laboratorio de Genética Forense se obtuvo el 93.6 por ciento de avance al emitir 2 200 dictámenes de un total de 2 350 solicitudes periciales recibidas, superior en 20.2 puntos porcentuales respecto a la meta anual programada de 73.4 por ciento.
- Y en cuanto al Porcentaje de perfiles genéticos femeninos no identificados. Para este indicador, al cierre del cuarto trimestre de 2016 se obtuvo un 13.4 por ciento de avance al registrar en la base de datos 368 perfiles genéticos femeninos no identificados de un universo de 2 748 perfiles genéticos registrados al cuarto trimestre; y 3.4 puntos porcentuales por encima de la meta anual programada del 10 por ciento.

## Hallazgos

El PP presenta congruencia entre el objetivo, acción e indicador.

El programa informa de una reducción presupuestal de 8.95 mdp así como también de un subejercicio de 5.21 mdp.

Este programa se alinea al Objetivo 2 del Proigualdad 2013-2018.

**Programa presupuestario registrado en el Anexo 13 del Decreto de PEF:** E003 Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada

**Ramo:** 17 Procuraduría General de la República

**Clave de la UR:** 400, 414 y 815

**Nombre de la UR:** Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos y Dirección General de Servicios Aéreos

**Nombre del PP:** Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada

**Número y denominación de acción:** Una acción del tipo 1 (119 Capacitar al personal en temas de sensibilización de género) y una acciones del tipo 2 (407 Implementar acciones para el cumplimiento de la Ley General para prevenir y sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia).

**Objetivo:** Combatir de manera permanente la delincuencia organizada, actuando con respeto a los derechos humanos, garantizando el estado de derecho y la equidad de género, a través de la investigación y seguimiento de denuncias en materia de delincuencia organizada. Generar modelo de atención a víctimas.

**Perfil de las y los beneficiarios:** Hombres y mujeres víctimas de delitos

**Avance presupuestal y de indicadores al Cuarto IT de 2016**

El programa está operado por tres Unidades Responsables, de las cuales sólo dos programaron erogación en el periodo, incurriendo en un subejercicio de 0.94 mdp. Adicionalmente se observa una reducción presupuestal de 11.87 mdp.

El programa tiene un total de cuatro indicadores los cuales oscilan entre un avance del 67 y 83 por ciento respecto su meta anual.

**Avance presupuestal al Cuarto IT 2016**

Programa	UR	Original	Modificado	Programado al Periodo	Pagado al Periodo	Avance al Periodo	Avance Anual
		Millones de pesos (mdp)				%	%
E003 Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada	400 Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada	31.46	32.34	32.34	32.34	100.00	100.00
	414 Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos	22.24	21.97	21.97	21.03	95.72	95.72
	815 Dirección General de Servicios Aéreos	12.48	0.00	0.00	0.00	NA	NA

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2016. *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.* "Anexo XXI. Avance de los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres". Cuarto Trimestre.

## Avance de indicadores al Cuarto IT 2016

Indicadores	Unidades Responsables	Unidad de Medida	Frecuencia	Meta Anual	Meta al período	Realizado al Período	% Avance al Período	% Avance Anual
Porcentaje de expedientes de averiguaciones previas consignadas en materia de delincuencia organizada entre el total de averiguaciones previas despachadas en el periodo 2016.	400	Porcentaje	Trimestral	41.80	41.80	30.40	72.70	72.73
Porcentaje de expedientes de averiguaciones previas consignadas en materia de delincuencia organizada entre el total de averiguaciones previas despachadas en el periodo 2016.	414	Porcentaje	Trimestral	46.20	46.20	31.30	67.80	67.75
Porcentaje del personal de la DGSA participante en actividades de capacitación y difusión en temas de igualdad de género, derechos humanos y no discriminación, respecto del total del personal adscrito a la DGSA, en 2016.	815	Porcentaje	Trimestral	100.00	100.00	82.70	82.70	82.70
Porcentaje de evaluaciones satisfactorias respecto el nivel de comprensión del personal de la DGSA en temas de igualdad de género, derechos humanos y no discriminación en 2016.	815	Porcentaje	Trimestral	100.00	100.00	83.00	83.00	83.00

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2016. *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. "Anexo XXI. Avance de los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres".* Cuarto Trimestre.

La Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos informa respecto al *Porcentaje de expedientes de averiguaciones previas consignadas en el periodo 2016, en materia de trata de personas en las que haya víctimas, mujeres y niñas, respecto del total de averiguaciones previas despachadas.* Al cuarto trimestre de 2016, se consignaron 71 expedientes de averiguaciones previas, lo que representó el 31.3 por ciento de los 227 expedientes de averiguaciones previas despachadas y 14.9 puntos porcentuales por debajo de la meta anual programada de 46.2 por ciento.

La Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada informa respecto al indicador *Porcentaje de expedientes de averiguaciones previas consignado en materia de delincuencia organizada entre el total de averiguaciones previas despachadas en el periodo 2016,* durante este ejercicio se consignaron 508 expedientes de averiguaciones previas en materia de delincuencia organizada; lo que representó el 30.40 por ciento de los 1 671 expedientes despachados y 11.4 puntos porcentuales por debajo de la meta. Precisa que el comportamiento del indicador obedeció principalmente a la adecuación a los modelos de gestión, así como el desarrollo de la profesionalización y competencias necesarias de los operadores sustantivos, sin dejar de lado los ajustes y reacomodos de

infraestructura, equipamiento y tecnologías de la información, así como la movilidad de personal que tiene lugar para atender las actividades de la entrada en vigor del Sistema Procesal Penal Acusatorio en la SEIDO.

Por su parte la Dirección General de Servicios Aéreos (misma que aparece sin presupuesto y que no informa erogación alguna) informa en cuanto al *Porcentaje del personal de la DGSA participante en actividades de capacitación y difusión en temas de igualdad de género, derechos humanos y no discriminación*, se capacitó a un total de 553 personas (124 mujeres y 429 hombres); lo que representó un avance de 82.7 por ciento respecto de la meta anual programada de 669 y 17.3 puntos porcentuales por debajo de la meta anual programada. Asimismo, cabe precisar que de la capacitación brindada 314 personas comprenden a personal técnico aeronáutico con la profesión de piloto aviador y técnico en mantenimiento de aeronaves, así como 239 corresponden a personal administrativo.

Respecto al *porcentaje de evaluaciones satisfactorias respecto al nivel de comprensión del personal de la DGSA en temas de igualdad de género, derechos humanos y no discriminación*, al cierre del ejercicio fiscal 2016, se acreditaron 404 evaluaciones satisfactorias; lo que representó el 83.0 por ciento de las 487 evaluaciones realizadas y 17.0 puntos porcentuales por debajo de la meta anual programada.

El programa informa de una población atendida de 412 mujeres y 1 332 hombres, no habiendo precisado su población objetivo.

### **Hallazgos**

El PP muestra un subejercicio de 0.94 mdp así como una reducción presupuestal de 11.87 mdp.

Respecto al avance de sus indicadores, ninguno alcanzó su meta al periodo.

Este programa se encuentra alineado al Objetivo 2 del Proigualdad 2013-2018.

**Programa presupuestario registrado en el Anexo 13 del Decreto de PEF:** E009 Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito.

**Ramo:** 17 Procuraduría General de la República

**Clave de la UR:** 601

**Nombre de la UR:** Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas

**Nombre del PP:** Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito.

**Número y denominación de acción:** Una acción del tipo 1 (158 Implementar acciones para el cumplimiento de la Ley General para prevenir y sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia) y una acción del tipo 2 (407 Implementar acciones para el cumplimiento de la Ley General para prevenir y sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia).

**Objetivo:** Actuar con respeto a los derechos humanos, garantizando el estado de derecho y la equidad de género.

**Perfil de las y los beneficiarios:** Mujeres víctimas de violencia y trata.

### Avance presupuestal y de indicadores al Cuarto IT de 2016

La UR muestra una reducción presupuestal de 0.40 mdp así como un subejercicio de 1.62 mdp. Respecto a sus cuatro indicadores se tiene que tres de ellos superaron el 100 por ciento de avance respecto a su meta anual mientras que el otro consiguió un avance del 56.70 por ciento respecto a la meta anual.

#### Avance presupuestal al Cuarto IT 2016

Programa	UR	Original	Modificado	Programado al Periodo	Pagado al Periodo	Avance al Periodo	Avance Anual
		Millones de pesos (mdp)				%	%
E009 Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	601 Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas	4.08	3.68	3.68	2.06	55.98	55.98

**Fuente:** CEAMEG, con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2016. *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.* "Anexo XXI. Avance de los Programas Presupuestarios con Ergaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres". Cuarto Trimestre.

## **Consideraciones finales**

La trata de personas como uno de los delitos más lucrativos para los grupos delincuenciales, solo superado por el tráfico de drogas y el tráfico de armas, se considera un fenómeno de dimensiones desconocidas. Uno de los grandes problemas es que el delito de trata de personas muchas veces no es identificado y denunciado, o bien, cuando esto sucede, hay una tendencia a reclasificarlo.

La trata de personas ha sido definida como una grave violación de derechos humanos, por ser una actividad con fines de explotación lograda a través de medios que se basan en la vulnerabilidad de las víctimas. Estas últimas son engañadas y obligadas a transitar situaciones en contra de su voluntad y en condiciones de esclavitud.

Con la finalidad de garantizar el respeto a la dignidad humana de las víctimas, se promulgó 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 (2012), esta nueva legislación constituyó un logro de las y los legisladores ante la incorporación de los estándares y obligaciones internacionales, de manera específica en temas de derechos humanos de las mujeres, acorde con el Protocolo de Palermo y en armonía con el corte garantista de nuestra Constitución a partir de junio de 2011. Sin embargo, existen diferencias sustanciales con este instrumento internacional, entre ellos los siguientes:

1. El Protocolo de Palermo establece el delito de trata de personas como delito autónomo de los de explotación. Esto es, ambos delitos (trata y explotación) pueden coexistir e imputarse a una misma persona de forma autónoma. Puede existir explotación sin que exista trata.
2. El tipo penal previsto en el artículo 10 de la ley vigente, no 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.

3. La legislación omite en la tipificación no los medios comisivos, los considera, pero como agravantes, y en algunos casos, no coinciden con los señalados por el Protocolo, lo que dificulta su tipificación y por tanto sanción.
4. La legislación vigente en materia de trata de personas establece que para cometer el delito de trata de personas se deben lesionar 6 bienes jurídicos: Vida, dignidad, libertad, integridad, seguridad y libre desarrollo de niñas, niños y adolescentes. Lo que implica, complicación para la consignación y judicialización de los asuntos.
5. El tipo penal impide la punibilidad de la tentativa de la trata de personas, en contravención al Protocolo.
6. La modalidad de turismo sexual, no sanciona al cliente-consumidor que viaja para realizar el acto sexual con la víctima.
7. El Protocolo de Palermo privilegia la atención a las víctimas, al respecto es necesario no olvidar la revictimización realizada a las víctimas de este delito, por lo que debe de garantizarse su protección, no obstante que exista una Ley General de Víctimas, los derechos de la víctima deben de visibilizarse de manera transversal de conformidad con lo establecido en el artículo 1º Constitucional.

La Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos menciona que pesar de los avances en los ordenamientos jurídicos en materia de trata de personas, aún persiste en la sociedad el desconocimiento de las causas, factores, consecuencias del delito y sus modalidades, en primer término, por la insuficiencia de mecanismos efectivos de disuasión y de información hacia la población y, en segundo lugar, por la limitada coordinación interinstitucional. Aunado a lo anterior, aún falta fortalecer algunos programas o mecanismos articulados que

permitan incentivar de manera directa la participación y colaboración de la sociedad civil, academia, así como organismos no gubernamentales para promover, fomentar e intensificar la lucha en contra de la trata de personas. La capacitación a público en general y al funcionariado público de los tres ámbitos de gobierno en materia de prevención del delito de la trata de personas es insuficiente y no se cuenta con personal especializado que cubra de manera integral la especialización que se requiere para detectar.

El delito de trata de personas es uno de los que más laceran la dignidad y la integridad de las personas, por lo que atendiendo a la prioridad normativa instituida en el máximo ordenamiento jurídico mexicano es necesario armonizar la legislación acorde con lo señalado por los instrumentos internacionales en la materia, lo que contribuirá a proteger a las víctimas y a combatir la impunidad.

## Referencias

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) (2016). Gasto etiquetado para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, elaborado por Pablo Delgadillo: autor, inédito.

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) (2012). Gasto etiquetado para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Periodo 2008-2012, elaborado por Granados A. colaboración Medina A, México: autor, inédito.

Centro de noticias ONU, 29 de julio de 2016  
<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=35538#.WVQD9og1-M8>

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW) (2015). Observaciones finales para México, 52º periodo de sesiones, julio de 2017. Organización de las Naciones Unidas.

Diario Oficial de la Federación (DOF), (2016). 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 (LGPSEDMTP), publicada en el DOF el 14 de noviembre de 2012.consultada en julio 2017.

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio/05\\_centro\\_de\\_estudios\\_para\\_el\\_adelanto\\_de\\_las\\_mujeres\\_y\\_la\\_equidad\\_de\\_genero](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero)

[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_spanish.pdf)

Poder Ejecutivo Federal (2016). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Disponible en [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

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 Protocolo publicado en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el jueves 10 de abril de 2003.Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, mayo de 2012. *Trata de personas. Una forma de esclavitud moderna.*

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2016). Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre 2015.

Senado de la República, Mirada Legislativa N° 99, marzo de 2016. Trata de personas en México, nueva propuesta de cambios legales.

The Global Slavery Index <http://downloads.globalslaveryindex.org/GSI-2016-Full-Report-1499273618.pdf> <http://www.globalslaveryindex.org>

*Un fenómeno mundial que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes.*



Cámara de Diputados  
LXIII Legislatura  
Agosto 2017

<http://ceameg.diputados.gob.mx>  
[ceameg.difusion@congreso.gob.mx](mailto:ceameg.difusion@congreso.gob.mx)

50-36-00-00 / 01-800-1-22-68-72 Ext. 59218

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

C. Adriana Gabriela Ceballos Hernández  
Directora General

Mtro. Justino Eugenio Arriaga Rojas  
Director de Estudios Jurídicos  
de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género

Lic. Blanca Judith Díaz Delgado  
Directora de Estudios Sociales  
de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género

Lic. Arturo Vega Jiménez  
Emma Trejo Martínez  
Elaboraron