



CÁTEDRA EXTRAORDINARIA
TRATA DE PERSONAS

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

Queda prohibida la reproducción y distribución de esta obra sin la autorización del titular de los derechos de autor de la misma.

ÍNDICE

Introducción.	4.
APARTADO UNO. OBSERVACIONES A LA LEY GENERAL DE TRATA DE PERSONAS.	7.
Observaciones y propuestas a la Ley relacionadas con su estructura y distribución.	8.
Observaciones y propuestas a la Ley relacionadas con imprecisión en la definición de conceptos, redacción deficiente y falta de certeza y seguridad jurídica.	11.
Observaciones y propuestas a la Ley relacionadas con repetición de preceptos, facultades y competencias.	18.
Observaciones y propuestas a la Ley relacionadas con el organismo de la PGR encargado de la investigación y persecución de delitos en materia de trata de personas.	19.
Observaciones y propuestas a la Ley relacionadas con la publicidad y anuncios en materia de trata de personas.	20.
Observaciones y propuestas a la Ley a la luz de ordenamientos jurídicos relacionados con la materia.	22.
APARTADO DOS. CONJUNTO DE COMENTARIOS RECOGIDOS DURANTE EL FORO REALIZADO EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL 3 DE MAYO DE 2013 CONVERTIDOS EN RECOMENDACIONES PARA LOS LEGISLADORES LOCALES	24.
APARTADO TRES. REFLEXIONES SOBRE CONCEPTOS	34.
ANEXOS	38.
Palabras del José Narro Robles, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.	39.

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

Palabras del Señor Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal	41.
Programa Final del Foro	42.

NOTA: Toda la información referente al Foro así como este documento se encuentra disponible en línea en: <http://ceidas.org/boletines/item/1225-foro-de-an%C3%A1lisis-retos-para-la-implementaci%C3%B3n-de-la-ley-general-en-materia-de-trata-de-personas.html>

INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de abordar las implicaciones y retos de la nueva Ley General de Trata¹ y con la finalidad de generar herramientas que permitan su adecuada implementación en los tres niveles de gobierno la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, el Programa Universitario de Estudios de Desarrollo, la Cátedra Extraordinaria “Trata de Personas” de la UNAM y el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), convocaron al Foro “Retos para la Implementación de la Ley General de Trata de Personas”, realizado el 3 de mayo del año 2013.

A este foro asistieron como ponentes:

- El Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- José Ramón Cossío Díaz, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- José Narro Robles, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- Raúl Mejía Garza, Secretario de Estudio y Cuenta de la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz;
- Adriana Dávila Fernández, Presidenta de la Comisión de Lucha contra la Trata de Personas en el Senado;
- Leticia López Landero, Presidenta de la Comisión de Trata de Personas en la Cámara de Diputados;
- Claudia Pastor Badilla, titular de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres;
- Alma Rosa Cariño Pozo, titular de la Fiscalía Especializada en Protección a los Derechos de las Mujeres de la Procuraduría General de Justicia de Chiapas;
- Guillermina Cabrera Figueroa, titular de la Fiscalía Especializada de Trata de Personas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México;
- Nelly Montealegre Díaz, Fiscal Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la PGR;
- Jorge Martínez Arreguín, Juez 40° Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- Sara Irene Herreras, Titular de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito PROVICTIMA;

¹ Publicada en el DOF el 14 de junio de 2012.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP.pdf>

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

- Lilia Mónica López Benítez, Magistrada del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito;
- Renato Sales Heredia, Procurador General de Justicia del Estado de Campeche y
- Verónica Flores Desentis, Directora General de AGAPE, A.C.

Asimismo, fueron invitados como asistentes al foro legisladores de las entidades de la República e integrantes de comisiones de las cámaras de diputados y senadores, jueces y magistrados federales y locales, miembros de organizaciones de la sociedad civil, académicos, entre otros.

Con el objeto de orientar el debate y la discusión en el Foro, CEIDAS entregó a los ponentes y asistentes un documento que contenía diversas observaciones a la Ley General de Trata de Personas.

Posterior a la realización de este Foro, el documento fue adicionado, recogiendo los comentarios hechos por los participantes y analizándolos para convertirlos en recomendaciones para la adecuada implementación de la Ley en las entidades federativas. De igual manera, con la finalidad de reforzar el contenido del documento, CEIDAS acudió a reuniones en el Senado de la República y sostuvo otras con miembros de organizaciones de la sociedad civil.

Así, producto de lo anteriormente narrado se realizó el presente trabajo, mismo que se encuentra dividido en tres apartados; el primero expone algunas de las principales observaciones a la Ley General de Trata de Personas, el segundo contiene los comentarios del Foro y algunas recomendaciones legislativas y el tercero describe ciertos puntos y reflexiones sobre conceptos importantes a tratar en la Ley General. Los apartados son los siguientes:

- 1) Observaciones a la Ley General de Trata de Personas, para aportar criterios orientadores del debate a los legisladores federales que aspiren a reformar la Ley;
- 2) Conjunto de comentarios vertidos por los ponentes participantes del Foro convertidos en recomendaciones para los legisladores locales que pretendan armonizar su marco jurídico con la Ley General de Trata de Personas;
- 3) Reflexiones sobre conceptos.

El presente documento tiene como propósito **reflejar algunas de las principales observaciones y preocupaciones que han sido expuestas por diversos expertos en la materia, mismas que se dan a conocer a los legisladores y autoridades federales y estatales con el objetivo de fortalecer la lucha contra la trata de personas.**

Este documento será entregado a:

- La Comisión contra la Trata de Personas del Senado de la República,
- La Comisión contra la Trata de Personas de la Cámara de Diputados,
- La Conferencia Nacional de Legisladoras y Legisladores contra la Trata de Personas,
- La Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación,
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,
- La Procuraduría General de la República,
- La Fiscal Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la PGR,
- El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,
- La Facultad de Derecho de la UNAM,
- El abogado general de la UNAM,
- Organizaciones de la sociedad civil,
- Organizaciones nacionales municipales,
- Los Congresos de las entidades federativas,
- Los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas,
- Los secretarios de desarrollo social de las entidades federativas,
- Presidentes municipales,
- La Fiscalía Especializada de los delitos de Trata de Personas en el Estado de México y Guanajuato.
- La Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de México, entre otros.

El presente trabajo fue concluido el 15° de julio de 2013 y por tanto se encuentra actualizado hasta esa fecha.

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

APARTADO UNO.

OBSERVACIONES A LA LEY GENERAL DE TRATA DE PERSONAS.

1. Observaciones a la Ley relacionadas con su estructura y distribución.

1.1. Capítulos cuyo encabezado no coincide con la regulación que contienen.

Dentro de la Ley aparecen capítulos cuyo encabezado no coincide con la regulación que contienen, es decir, ostentan un título que no se encuentra relacionado con el contenido del apartado. Un ejemplo es el Capítulo III, llamado *De la Reglamentación del Programa*, ubicado en el Título Tercero del Libro Segundo, mismo que regula el Centro Federal de Protección a Personas a cargo de la PGR y la creación de un programa confidencial, para ofrecer cambio de identidad y reubicación nacional e internacional a las víctimas.

Como puede apreciarse, la denominación del capítulo de mención es diversa al efectivo contenido del mismo, pues el encabezado hace referencia a la reglamentación de un programa, no a la creación y regulación de un organismo dentro de la PGR encargado del cambio de identidad y reubicación nacional e internacional a las víctimas. Así las cosas, el nombre del capítulo de referencia debería adaptarse a su contenido regulatorio, en aras de una mejor técnica legislativa que facilite su comprensión y aplicación por parte de los destinatarios de la ley. El nombre de este capítulo debe ser *Del Programa Confidencial*.

1.2. Capítulos ubicados en títulos en los que no pertenecen.

a) Se encuentran en la Ley capítulos ubicados en títulos en los que no pertenecen. Tal es el caso del Capítulo II, denominado *Competencias y facultades en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y ejecución de penas de los delitos previstos en esta Ley*, ubicado en el Título Primero, del Libro Primero, mismo que se encontraría mejor ubicado en el Título Tercero, del Libro Segundo, que regula las *facultades y competencias de las autoridades de los tres órdenes de gobierno*. Lo anterior, pues resulta razonable que todo aquello relativo a la distribución de competencias y facultades entre niveles de gobierno se encuentre regulado bajo un mismo apartado, lo que no sucede en el caso, derivando en una falta de estructura y orden que conduce a la confusión.

Esto puede ocasionar un incorrecto ejercicio de facultades y competencias por parte de las autoridades, ya sea porque se produzcan invasiones de esferas competenciales o porque existan competencias que nunca se ejerzan, por ignorar a quién le corresponde hacerlo. Lo anterior, incluso puede causar la promoción de controversias constitucionales ante la SCJN, por parte de los tres niveles de gobierno sobre las atribuciones que a cada uno corresponden.

b) Otro ejemplo de capítulos ubicados en títulos en los que no pertenecen es el del Capítulo III, denominado *Del Resarcimiento y Reparación del Daño*, que se encuentra en el Título Segundo del Libro Primero, que regula los delitos en materia de trata de personas. Este capítulo debería encontrarse en el Título Tercero del Libro Primero, que regula la *Protección y Asistencia a las Víctimas, Ofendidos y Testigos de los Delitos en Materia de Trata de Personas*, en dónde se encuentra lo relacionado con los derechos de las víctimas y testigos durante el procedimiento penal, tema que se encuentra directamente relacionado con la reparación del daño.

Otra solución puede ser ubicar la reparación del daño en ambos Títulos, tanto el que regula los delitos, como el que regula la protección y asistencia a las víctimas, pero en este segundo título solo haciendo una referencia a ese derecho de las víctimas de manera genérica, no regulándolo de manera detallada, pues ello se hará en el Título que regula los delitos.

La incorrecta ubicación del mencionado capítulo dentro de la Ley puede ocasionar una incorrecta aplicación de las disposiciones en materia de reparación del daño por parte de la autoridad judicial encargada de hacerlo, en perjuicio de las víctimas que deberían beneficiarse de ello, por lo que el legislador debe reconsiderar la ubicación dentro de la ley, del capítulo en comento.

1.3. Estructura y sistematización eficaz sobre los programas que contempla la Ley General de Trata de Personas.

La Ley carece de una estructura y sistematización eficaz en la que los programas y modelos que obliga a implementar puedan ser apreciados de manera óptima por las autoridades y los particulares. En concreto, se advierte la obligación, a cargo de diversos órganos y niveles de gobierno, de crear más de treinta programas con distintas finalidades y objetivos, mismos que incluso llegan a repetirse, como los múltiples programas que deben enfocarse en prevención del delito o asistencia a las víctimas. Además, la creación de estos programas no solo se encuentra regulada de manera esporádica en diversos artículos, sino que adicionalmente hay un capítulo específico sobre ellos.

Asimismo, es importante mencionar que, salvo lo indicado en los artículos transitorios, la Ley no establece ningún tipo de sanción que corresponda a las autoridades que desatiendan su obligación de implementar los programas y modelos. Lo anterior pudiese resultar en la Ley convirtiéndose en un conjunto de buenas intenciones, sin contar con herramientas que la hagan efectiva y coercitiva.

En ese sentido, es importante que se establezcan en la Ley General de Trata de Personas mecanismos que incentiven a las autoridades obligadas a implementar los programas que por Ley se encuentran obligados a instaurar, o en su caso que se establezcan mecanismos que sancionen el incumplimiento a estos mandatos.

Si bien un esquema de sanciones o responsabilidades administrativas pudiera tener implicaciones más complejas, una propuesta es la creación de mecanismos políticos de presión, como por ejemplo que las autoridades de los tres niveles de gobierno encargadas de implementar programas tengan la obligación de remitir un informe anual a la Comisión Intersecretarial, quien evaluará su actividad y en caso de considerar que han incumplido podrán utilizar métodos como el hacer públicos los resultados de las evaluaciones.

Todo lo anterior, deja grandes dudas sobre la implementación y ejecución de dichos programas, sobre quién debe ponerlos en marcha, qué objetivos específicos deben tener, entre qué autoridades se deben coordinar, etc. Lo que deriva en falta de certeza para las autoridades, aumentando las posibilidades de que surjan diversas e incluso contradictorias interpretaciones sobre sus obligaciones. También conduce a la burocratización del problema, creándose una multiplicidad de programas que lo atienden de manera aislada sin que haya coordinación entre ellos. De igual manera esto puede resultar, como ya se mencionó anteriormente, en un incorrecto ejercicio de facultades y competencias por parte de las autoridades sobre la creación de programas, ya sea porque se creen dos o más programas iguales o porque no se cree ninguno, por ignorar a quién le corresponde hacerlo.

Así las cosas, es de suma importancia que se analicen a detalle todos los programas que la Ley manda crear, dándoles estructura y claridad, sobre la autoridad a la que le corresponde crearlos, las actividades u objetivos específicos que tendrán, la forma en que se coordinarán con las autoridades que lleven a cabo programas similares, las sanciones que caerán sobre quienes no implemente los programas y las formas en que se evaluará la efectividad de los mismos.

2. Observaciones y propuestas a la Ley relacionadas con imprecisión en la definición de conceptos, redacción deficiente y falta de certeza y seguridad jurídica.

Se encontraron a lo largo de la Ley múltiples artículos con redacción deficiente, conceptos definidos de manera incompleta, preceptos descritos de manera escueta e imprecisa, terminología erróneamente utilizada, entre otros, lo que complica la comprensión de la Ley y propicia el surgimiento de diversas interpretaciones sobre un mismo precepto, incurriendo, en algunos casos, en posibles violaciones a los artículos 14 y 16 de la Constitución, que regulan el principio de certeza y seguridad jurídica.

2.1. El Fondo al que hace referencia el artículo 4, fracción XI, de la Ley establece una serie de definiciones para darle contenido al resto de la Ley.

El artículo 4 de la Ley establece una serie de definiciones para darle contenido al resto de la Ley. La fracción XI, señala que por *el Fondo* se hace referencia al *Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas*, sin especificar el nivel gubernamental al que pertenece, pues más adelante la Ley contempla la creación de un fondo federal y otro en cada entidad de la República, sin que la definición de que se trata dé luz sobre a cuál de todos estos fondos hace referencia. El intérprete de la Ley puede suponer que se trata del federal, sin embargo, sería ideal que el legislador colmara esta laguna, a efecto de no dejar lugar a dudas.

La anterior precisión es necesaria pues a lo largo de la Ley se hace referencia al Fondo de manera constante, por lo que si no hay claridad sobre qué fondo es al que se refiere, pueden ocurrir problemas de interpretación y puesta en práctica de la Ley, pudiendo ocurrir incluso contrariedades entre las autoridades en el ejercicio de facultades y atribuciones.

2.2. El concepto “de manera directa o indirecta”.

La fracción XV, del mencionado artículo 4 indica que *publicidad ilícita* será la que, por cualquier medio, se utilice para propiciar de manera directa o indirecta para la comisión de delitos en materia de trata de personas. En relación a esto se encuentra el artículo 32, estableciendo una pena para el que “en cualquier medio impreso, electrónico o cibernético contrate, de manera directa o indirecta, espacios para la publicación de anuncios que encuadren en los supuestos de publicidad ilícita o engañosa, con el fin de facilitar, promover o procurar que se lleve a cabo cualquiera de las conductas delictivas (...)”.

Al respecto, surge el cuestionamiento en torno al significado de propiciar de manera *directa o indirecta* la comisión de delitos, o de contratar de manera *directa o indirecta* espacios publicitarios, pues dicha interrogante representa un riesgo de surgimiento de diversas posibilidades interpretativas sobre las maneras en que *indirectamente* se puede propiciar la comisión del delito o se pueda contratar publicidad.

Una vertiente interpretativa puede ser que se haga referencia a que la contratación sea directa, es decir la persona la hace por sí misma, o indirecta, que la persona la haga por medio de alguien más.

Es de suma importancia que se colmen estos vacíos en la ley, sobre todo a la luz de disposiciones que regulen tipos penales, como el presente, mismos que se encuentran regidos por los principios de certeza y seguridad jurídica, así como de exacta aplicación de la ley penal. Una redacción confusa en un tipo penal puede llevar a una incorrecta interpretación por parte de los jueces encargados de decidir sobre la culpabilidad de un procesado, pues si un tipo penal es impreciso, su tarea se vuelve más compleja, lo que puede derivar en un resultado perjudicial en la administración de justicia.

2.3. La definición de situación de vulnerabilidad.

La fracción XVII, inciso h, del aludido artículo 4, define *situación de vulnerabilidad* como la “condición particular de la víctima derivada de (...) circunstancias que puedan derivar en que el sujeto pasivo realice la actividad, servicio o labor que se le pida o exija por el sujeto activo del delito: (...) h) Cualquier otra característica que sea aprovechada por el sujeto activo del delito.”.

La cláusula de apertura contenida en el inciso h, pudiera llegar a ser violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales, que regulan la garantía de certeza y seguridad jurídica, pues establecer la fórmula “cualquier otra característica” representa una herramienta para que tanto Ministerios Públicos, como Jueces estimen cualquier característica de la víctima como suficiente para considerarse en situación de vulnerabilidad, agravando el delito que se le imputa a su agresor. Lo anterior, perjudica a quienes estén siendo acusados de la posible comisión de uno de los delitos de esta Ley, pues la misma no otorga la suficiente certeza sobre qué efectivamente representa una situación de vulnerabilidad y qué no, ampliando las posibilidades de que el delito que se le imputa sea agravado sin un parámetro certero.

La problemática del concepto *situación de vulnerabilidad* no es que se encuentre o no en la Ley, sino la interpretación y el uso que se le pueda dar al mismo, pues como se

dijo en líneas anteriores, cualquier característica de la víctima puede considerarse suficiente para asumir que se encuentra en situación de vulnerabilidad. Así, se estima que el concepto pudiese permanecer en ley siempre que se establezcan mecanismos que le den certeza a su aplicación, como la condición de que dicha situación de vulnerabilidad se acredite mediante medios de convicción idóneos.

2.4. El alcance de consideración especial.

El artículo 8 de la Ley señala que las policías, el Ministerio Público y las autoridades jurisdiccionales harán una *consideración especial* en el desarrollo de sus actividades, cuando la víctima se encuentre en una situación de vulnerabilidad por haber sufrido algún daño físico o emocional que requiera tomar medidas especiales.

No hay claridad sobre qué representará una *consideración especial* en el desarrollo de las actividades ministeriales y jurisdiccionales, cosa que se considera importante a la luz del principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional, mismo que establece la obligación de las autoridades de limitarse a hacer lo que la ley expresamente dispone que realicen. En el caso, la autoridad no cuenta con lineamientos proporcionados por la Ley para saber qué consideraciones especiales puede o no tener con este tipo de víctimas, de donde se advierte una posible violación a los principios de certeza y seguridad jurídica que establece la Constitución.

Es importante de igual manera analizar la gravedad de esta disposición en el marco del derecho a la igualdad establecido en el artículo 1º constitucional, que permea en todo el sistema jurídico y en específico en el proceso penal, de conformidad con el artículo 20, apartado A, fracción V. Si la autoridad omite brindarle las *consideraciones especiales* que puede o no tener ante determinada víctima, ésta podría incurrir en una violación al derecho a la igualdad, al otorgarle más o mejores consideraciones a una víctima respecto de otra, con base en criterios discriminatorios.

Una posible solución a esta problemática puede ser sustituir el concepto *consideración especial*, con la frase *las atenciones que al caso requiera la víctima en razón de su situación de vulnerabilidad*.

2.5. El artículo 12 de la Ley General de Trata de Personas.

El artículo 12 establece que quien tenga o mantenga a una persona en condición de siervo será sancionado, explicando que tiene condición de siervo por deudas una persona que se beneficie “del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como

garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios”.

Es decir, el precepto en comento castiga a quien se comprometa a prestar sus servicios, o los de alguien más, en pago de una deuda, cuando: 1) los servicios prestados no se aplican al pago de la deuda; 2) no se limita su duración y; 3) no se define su naturaleza.

Analizado en sentido contrario el tipo penal antes narrado, se aduce que en caso de que: 1) los servicios prestados si se apliquen al pago de la deuda; 2) si se limite la duración de los servicios y; 3) si se defina la naturaleza de los servicios, la conducta ya no será penada, lo cual resulta sumamente grave.

Puede interpretarse que el legislador agrego los elementos antes enumerados para detallar las características de la conducta castigada, sin embargo, es importante tomar en cuenta el análisis antes planteado pues puede ser utilizado en la defensa de quienes se encuentren siendo procesados por ese delito, alegando que no se adecúa la conducta al tipo por si haberse aplicado los servicios al pago de la deuda, si haberse limitado la duración de los mismos y si haberse definido su naturaleza, resultando en impunidad.

La carencia de certeza y seguridad jurídica que tiene el artículo analizado es de tal magnitud que quedó demostrado el posible surgimiento de una interpretación contraria al espíritu de la ley y a la erradicación y persecución de los delitos en materia de trata de personas, por lo que es necesario su replanteamiento y reforma.

2.6. El artículo 13 de la Ley General de Trata de Personas.

El artículo 13 castiga al que se beneficie de la explotación de una o más personas a través de la prostitución, la pornografía, las exhibiciones públicas o privadas de orden sexual, el turismo sexual o cualquier otra actividad sexual remunerada mediante: el engaño, la violencia física o moral, el abuso de poder, etc.

Realizando el mismo ejercicio que en la observación anterior, es decir, analizando el tipo *a contrario sensu*, se descubre una posible interpretación contraria al espíritu de la Ley, como se demuestra a continuación.

El elemento condicionante de la conducta penada es la realización de la misma mediante la obtención de un *beneficio*, de lo contrario, es decir, si el sujeto activo del delito lleva a cabo cualquiera de las actividades penadas (prostitución, la pornografía,

las exhibiciones públicas, etc.) sin la obtención de un *beneficio*, entonces ya no se adecúa la conducta al tipo y no puede ser castigada penalmente.

Como se advierte, el margen interpretativo de esta disposición es muy grande, dando paso a la posibilidad de ser utilizado en la defensa de quienes se encuentren siendo procesados por ese delito, alegando que realizó la conducta sin haber obtenido un beneficio. Así, la falta de precisión y deficiente redacción que tiene el artículo analizado, es de tal dimensión que podría llegar a favorecer la impunidad, por lo que es importante su reforma.

2.7. El artículo 16 de la Ley General de Trata de Personas.

El artículo 16 penaliza al que “procure, promueva, obligue, publicite, gestione, facilite o induzca, por cualquier medio, a una persona menor de dieciocho años de edad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho (...) a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal, con fines sexuales, reales o simulados, con el objeto de producir material a través de video grabarlas, audio grabarlas, fotografiarlas (...) y se beneficie económicamente de la explotación de la persona”.

Tal y como se determinó en el apartado anterior, el elemento de la obtención de un *beneficio económico*, como constitutivo del delito, representa un error por parte del legislador, pues si el sujeto activo del delito lleva a cabo cualquiera de las actividades indicadas en el tipo, sin la obtención de un *beneficio económico*, no se adecúa la conducta al tipo y no puede ser castigada penalmente. Así las cosas, es importante que este artículo sea discutido y analizado por los legisladores con la finalidad de que se contemple la posibilidad de que las conductas ahí indicadas sean penadas aún cuando el sujeto activo del delito no reciba un beneficio económico a cambio.

Si en determinado caso no se presenta el elemento de la obtención de un beneficio, no se configuraría el tipo penal establecido en el art. 16 aquí mencionado, pero si podría llegar a configurarse algún otro delito como el de pornografía o corrupción de menores. Sin embargo, no todos los códigos penales estatales tienen tipificados estos delitos, por lo que si en una entidad que no cuenta con ellos, se comete la conducta descrita en el art. 16 de la Ley General de Trata de Personas sin el elemento de obtención de un beneficio económico, las posibilidades de que dicha conducta sea impune son altas.

2.8. Los artículos 19 y 20 de la Ley General de Trata de Personas.

El artículo 20 contempla una pena para aquel que “obteniendo beneficio económico para sí o para un tercero, contrate *aun sea lícitamente*, a otra para la prestación de servicios sexuales en las circunstancias de las fracciones II al VI del artículo anterior (19)²”.

La presente disposición castiga la conducta de contratar a una persona para la realización de servicios sexuales, obteniendo un beneficio económico para sí o para un tercero, cuando esa contratación establezca la naturaleza, frecuencia y condiciones del servicio, así como las medidas en las que la persona podrá abandonar el lugar, tendrá libertad para dejar el trabajo y salir de su lugar de residencia, etc.

No es claro a qué se refiere la presente disposición con el uso de la frase *contrate aun sea lícitamente*, cuando el propio artículo 19, al que se hace referencia, indica la prohibición de la realización de cualquiera de esas conductas. Pueden dársele diversas interpretaciones:

- 1) Que el término de licitud se refiera a efectuar la contratación habiendo obtenido el consentimiento de la víctima, interpretación poco probable pues la misma Ley contempla más adelante que el consentimiento otorgado de la víctima no excluye de la responsabilidad del delito.
- 2) Que el término de ilicitud se refiera a efectuar la contratación sin haber hecho uso del engaño de la víctima, sino habiendo expuesto con toda claridad los términos de la contratación que se le ofrecía.

La segunda interpretación pudiese ser la más probable, pues el elemento del engaño es de los únicos que no está presente en el artículo 20 y si en el 19, lo que hace pensar que es eso a lo que el legislador quiso referirse con licitud. Además de que sin esa

² Artículo 19. Será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión y de 4 mil a 30 mil días multa, el que contrate a una persona u oferte un trabajo distinto a los servicios sexuales y la induzca a realizarlos, bajo engaño en cualquiera de las siguientes circunstancias:

I. Que el acuerdo o contrato comprende la prestación de servicios sexuales; o

II. La naturaleza, frecuencia y condiciones específicas; o

III. La medida en que la persona tendrá libertad para abandonar el lugar o la zona a cambio de la realización de esas prácticas; o

IV. La medida en que la persona tendrá libertad para dejar el trabajo a cambio de la realización de esas prácticas; o

V. La medida en que la persona tendrá posibilidad de salir de su lugar de residencia a cambio de la realización de esas prácticas; o

VI. Si se alega que la persona ha contraído o contraerá una deuda en relación con el acuerdo: el monto, o la existencia de la suma adeudada o supuestamente adeudada.

diferencia ambos artículos estaría regulando prácticamente la misma conducta, lo que carece de sentido.

Esta reflexión demuestra la necesidad de que el presente artículo sea redactado en diferentes términos, no solo para dotarlo de claridad en cuanto a las características exactas de las conductas que serán penadas y las que no, sino además también para aclarar qué diferencias hay entre la conducta que se castiga en el artículo 19 y la que se castiga en el 20, pues de lo contrario se estaría castigando dos veces el mismo delito.

Además de la crítica anterior, en la presente disposición también se presenta el ya analizado elemento de la obtención de un beneficio económico, como condicionante para la comisión del delito, lo que, como ya se mencionó antes, pudiese constituir una herramienta para la impunidad.

2.9. El artículo 106 de la Ley General de Trata de Personas.

El artículo 106 de la ley establece la prohibición de toda publicidad o inserción en los medios de comunicación masiva, de anuncios de contacto sexual o que promueva la prostitución, la pornografía o que pueda propiciar la trata de personas.

La presente disposición pudiese incurrir en una violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución, que regulan el principio de certeza y seguridad jurídica, pues como se ha planteado anteriormente, el legislador debe procurar darle el contenido más claro posible a la legislación que produce, de lo contrario incurre en una trasgresión a los artículos señalados. Ello, pues la cláusula “que pueda propiciar la trata de personas y demás delitos previstos en el presente ordenamiento” establece un margen demasiado amplio, dando paso a una extensa gama de posibilidades interpretativas que pudiesen complicar la impartición de justicia. Lo anterior, al no otorgarles a las autoridades encargadas de aplicar la Ley suficientes herramientas para perseguir y eliminar los anuncios que efectivamente fomentan la comisión de delitos, pues una ley incierta y vaga representa un instrumento para que los tratantes puedan fácilmente “burlar” la ley, aprovechándose de sus lagunas.

Además, la vaguedad de la disposición en comento puede resultar grave y violatoria de disposiciones constitucionales e internacionales en materia de libertad de expresión. Esto, pues al encontrarse la prohibición redactada en términos tan escuetos, la autoridad puede abusar de ella y utilizarla para censurar contenidos mediáticos que considere fomentan la trata de personas y delitos similares.

Esta disposición no debe analizarse sin tomar en cuenta el artículo 32, antes atendido, que se refiere a la misma cuestión, estableciendo una pena para el que “en cualquier medio impreso, electrónico o cibernético contrate, de manera directa o indirecta, espacios para la publicación de anuncios que encuadren en los supuestos de publicidad ilícita o engañosa, con el fin de facilitar, promover o procurar que se lleven a cabo cualquiera de las conductas delictivas objeto de la presente”. Como se advierte, el artículo 32 contempla más elementos descriptivos sobre las características de la publicidad que está prohibida, señalando que deberá facilitar, promover o procurar que se cometa el delito, no únicamente propiciarlo.

Así, por todo lo antes expuesto se considera que deben delimitarse y describirse con mayor precisión el contenido de los anuncios e inserciones en medios de comunicación que estarán prohibidos en términos de esta Ley, en aras de respetar el principio de certeza y seguridad jurídica, así como la libertad de expresión.

3. Observaciones y propuestas a la Ley relacionadas con repetición de preceptos, facultades y competencias.

3.1. Existen disposiciones dentro de la Ley que se encuentran repetidas, en algunos casos en términos casi idénticos. Tal es el caso de los artículos 65 y 68, que tienen un contenido prácticamente idéntico, al referirse a los rubros que incluirá la protección a las víctimas. Resulta innecesariamente repetitivo y absurdo que la misma disposición se encuentre reproducida dos veces dentro de una misma Ley, además de que es confuso para el destinatario de la norma que determinado derecho u obligación se encuentre regulada dos veces, existiendo la posibilidad de que resulten contradicciones. Lo ideal sería que los legisladores realicen una revisión integral de la Ley, con la finalidad de darle mejor estructura y síntesis, en aras de eliminar errores como este.

3.2. También está el caso de los artículos 69 y 65 fracción II, que regulan la asistencia que víctimas, ofendidos y testigos recibirán por parte de autoridades en coordinación con organizaciones no gubernamentales, en términos del artículo 62, fracción V. Si bien ambos artículos no se encuentran reproducidos en los mismos términos, su contenido es esencialmente el mismo, circunstancia que, como se menciona en líneas anteriores, resulta repetitiva y ociosa.

3.3. Los artículo 73 y 66, fracción V, contemplan el derecho de las víctimas, ofendidos y testigos a que se les dicten medidas cautelares y providencias precautorias durante el proceso penal. Si bien entre estos dos artículos hay diferencias sobre el momento en

el que tales medidas se deben adoptar o la finalidad de las mismas, en esencia tienen el mismo objeto y regulan lo mismo.

3.4. El artículo 82 regula todos aquellos gastos que habrá de contemplar la reparación del daño que deberá cubrir el acusado, mientras que el artículo 48 también establece una lista todo aquello que deberá contener la reparación del daño, replicándose así el contenido entre estos dos artículos, en algunos casos de manera casi idéntica. Además el artículo 82 contiene una disposición sobre el derecho de las víctimas a que se cambie su identidad en caso de que los sujetos activos del delito del que fueron víctimas hayan pertenecido a la delincuencia organizada, derecho que de igual manera se contempla en los artículos 62, fracción VII, 63 y 90, fracción III de la Ley.

3.5. Por su parte el artículo 89 fracción III establece una obligación a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública consistente en vigilar las estaciones de ferrocarril, terminales de autobuses, aeropuertos, puertos marítimos y cruces fronterizos, facultad que se encuentra reproducida en el artículo 103. Además debe mencionarse que la Secretaría de Seguridad Pública ya no existe, por lo que deberá atribuírsele esta facultad a la Comisión Nacional de Seguridad quien ha sustituido a dicha Secretaría, o alguna otra que el legislador estime conveniente.

4. Observaciones y propuestas a la Ley relacionadas con el organismo de la PGR encargado de la investigación y persecución de delitos en materia de trata de personas.

El artículo 126 de la Ley establece que la Procuraduría General de la República, a través de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, contará con una Coordinación General para la investigación y persecución de los delitos objeto de esta Ley, cuando sean cometidos por la delincuencia organizada. El pasado 12 de septiembre de 2012 fue publicado un Acuerdo de la PGR en el Diario Oficial de la Federación, por medio del cual se crea la mencionada Coordinación.

Por otro lado, debe traerse a colación el Acuerdo de la PGR publicado el 31 de enero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, mediante el que se creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, adscrita a la Oficina del Procurador General de la República para investigar y perseguir los delitos en materia de trata. Este acuerdo, establece que cuando los delitos de trata de personas sean cometidos por miembros de la delincuencia organizada, será competente para investigar la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de

Menores, Indocumentados y Órganos, adscrita a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.

Así en el Acuerdo de 2008 se indica que cuando los delitos de trata sean cometidos por miembros de la delincuencia organizada será la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos quien tenga a su cargo la investigación, mientras que en la nueva Ley se señala que será una nueva Coordinación General para la investigación y persecución de los delitos objeto de esa Ley.

Al respecto, debe mencionarse que el Acuerdo de 12 de septiembre de 2012 que crea la Coordinación General para la investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas no establece la necesidad de que se deroguen las disposiciones del Acuerdo de 2008 que estén en contravención al nuevo. Si bien ambos acuerdos fueron emitidos por el Procurador General de la República, al día de hoy existen dos disposiciones no empatadas sobre qué organismo es el competente para conocer de los delitos en materia de trata de personas que se hayan cometido por miembros de la delincuencia organizada.

5. Observaciones y propuestas a la Ley relacionadas con la publicidad y anuncios en materia de trata de personas.

5.1. En la ley se encuentran ciertas disposiciones que regulan el tema de los anuncios y la publicidad que fomente la trata de personas, abordando el tema desde tres diferentes ópticas: 1) un delito; 2) una prohibición simple y llana; y 3) una facultad de la autoridad. No obstante, en ninguna de las tres disposiciones que lo regulan queda claro quiénes serán, con toda certeza, los responsables de dicha actividad.

El delito está en el ya analizado artículo 32, que sanciona con una pena al que en cualquier medio contrate espacios para la publicación de anuncios que encuadren en los supuestos de publicidad ilícita o engañosa, con el fin de facilitar, promover o procurar que se lleve a cabo cualquiera de las conductas delictivas objeto de la Ley. No queda claro quiénes serán las partes contratantes que podrán ser objeto de la conducta ahí establecida, si será tanto la persona que ofrece el espacio publicitario como quien lo solicita. Además, en caso de que con el término “contrate” se pretenda incluir a ambas partes contratantes, no hay certeza sobre si serían los dueños o representantes de los medios de comunicación.

Por otra parte, la prohibición simple y llana se encuentra en el artículo 106, que prohíbe toda publicidad o inserciones pagadas en los medios de comunicación masiva

de cualquier índole, que incluya en sus publicaciones anuncios de contacto sexual o que promueva la prostitución y la pornografía y que pueda propiciar la trata de personas y delitos relacionados. Aquí se establece la prohibición de que existan esos anuncios, sin indicar quiénes se considerarán los responsables de que tal prohibición se incumpla. Sin una disposición completa que no solo contenga prohibiciones sino también responsables y sanciones aplicables, la norma resulta no más que una buena intención sin posibilidad coercitiva.

Finalmente, la facultad de la autoridad está en el artículo 88 que regula las facultades de la Comisión Intersecretarial, indicando en la fracción XV, que deberá, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, monitorear y vigilar de manera permanente que los anuncios clasificados que se publiquen por cualquier medio se apeguen a los lineamientos que emitirá para este efecto. De esta disposición no se logra desprender si la atribución ahí regulada tendrá como producto únicamente dar aviso al Ministerio Público a efecto de que inicie una investigación o si tiene como finalidad la aplicación de algún tipo de sanción específica a los medios de comunicación.

Es importante que todas las carencias relacionadas con las sanciones antes narradas sean cubiertas desde la ley y no pretendiendo regularlo a nivel reglamentario. Lo anterior, pues se estima que el derecho sancionador pertenece en la ley y no en los reglamentos, al constituir las sanciones una representación de el *ius puniendi* del estado e incidir contundentemente en la esfera de los derechos de los particulares.

5.2. Otro tema relacionado con los anuncios y la publicidad en materia de trata es relativo a la ausencia en la Ley de un mecanismo de participación ciudadana, que sirva para denunciar, monitorear o presentar quejas sobre contenido publicitario ilegal en los medios de comunicación.

La participación ciudadana es fundamental en la prevención del delito, por lo que deben incluirse mecanismos que incentiven estas vías en otros rubros de la prevención del delito de la trata de personas, además de los mencionados en el párrafo anterior.

6. Observaciones y propuestas a la Ley a la luz de ordenamientos jurídicos relacionados con la materia.

6.1. La Ley General de Trata de Personas y la Ley de Asistencia Social.

La Ley de Asistencia Social tiene por objeto mejorar las circunstancias de carácter social que impiden el desarrollo integral de las personas. Contempla como sujetos de la asistencia social a: los niños, niñas y adolescentes que han sufrido maltrato o abuso, que hayan sido víctimas de cualquier tipo de explotación o que hayan sido víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual; a las mujeres en situación de explotación, incluyendo la sexual; y a cualquier persona víctima de la comisión de delitos, entre otros.

La Ley de Trata también contempla como sujetos de su protección a los arriba mencionados. El resultado de lo anterior es una doble regulación de los derechos, beneficios y prerrogativas de los que son titulares estos sujetos, así como de los programas, políticas, medidas y acciones que se deben crear para atenderlos. Ello, no necesariamente deriva en una doble protección, sino más bien en una posible burocratización y dispersión de la atención al problema.

Además, se advierte que la Ley de Trata contempla diversos preceptos que inciden de manera directa en la materia de asistencia social. Un ejemplo se encuentra en el artículo 62 de la Ley de trata, que regula la obligación de toda autoridad responsable de atender a víctimas del delito, de adoptar medidas tendientes a proteger y asistir a víctimas, ofendidos y testigos, enlistando una serie de modelos, programas y mecanismos que se deben implementar. Otro ejemplo es el artículo 65 que señala los rubros que deberá comprender la protección de las víctimas, ofendidos y testigos, dentro de los cuales se encuentra garantizar alojamiento adecuado; atención médica de calidad; acceso a la educación; capacitación y oportunidades de empleo; atención física, psicológica y social, entre otras.³

Lo anterior representa una doble problemática, por un lado un reto en materia de interpretación, pues aparecen dos ordenamientos jurídicos que regulan una misma materia, en donde no queda claro si el criterio rector será la prevalencia del especial sobre el general; y por otro lado el desafío que implica una materia regulada de manera escueta o por diversos ordenamientos jurídicos a la vez, que puede ocasionar un incorrecto ejercicio de competencias por parte de las autoridades, ya sea porque se

³ También están los artículos 90, 89 fracciones XI, entre otros.

produzcan invasiones de esferas competenciales o porque existan competencias que nunca se ejerzan, por ignorar a quién le corresponde hacerlo.

Una posible solución para intentar enmendar esta situación es que se haga referencia en la Ley de Trata a la Ley de Asistencia Social en los preceptos que tienen en común para evitar reiteraciones o incluso contradicciones

6.2. La Ley General de Trata de Personas y la Ley General de Víctimas.

La Ley General de Víctimas representa una norma general en el tema de víctimas, mientras que las disposiciones en la Ley de Trata en materia de víctimas son normas especiales para víctimas de esos delitos. Así, representa un acierto del legislador creador de la Ley de Trata introducir disposiciones especiales para las víctimas de trata, que requieren de medidas y atenciones diferentes al resto de las víctimas reguladas en la Ley de Víctimas.

No obstante lo anterior, debería existir una coordinación entre ambas normas, siendo las disposiciones especiales para las víctimas de trata subsidiarias o accesorias a las generales de la Ley de Víctimas, de tal forma que no suceda una doble regulación, lo que efectivamente acontece en el caso.

La Ley de Víctimas contiene una vasta descripción de todos los derechos que tienen las víctimas, los principios rectores en la materia, organismos e instituciones encargadas de diseñar e implementar políticas y programas de asistencia, además de que contempla la creación de un fondo de donde se tomarán los recursos necesarios para la reparación del daño. De ahí que basta con que la Ley de Trata haga un reenvío a la otra para señalar las instituciones a las que las víctimas deberán dirigirse, los fondos que financiarán sus gastos, los derechos que tiene en su calidad de víctimas, etc.

Lo anterior no sucede, resultando en una multiplicidad de instituciones, comisiones y comités, programas, fondos, medidas, acciones y políticas aisladas una de la otra, que atenderán el problema de manera independiente, sin que haya una correlación entre ellos con la finalidad de abordar el problema de manera integral para obtener resultados reales y efectivos.

Un ejemplo de ello es la existencia en la Ley de Víctimas del Comité de Trata y Tráfico de Personas, dentro de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas,⁴ en contraste a la

⁴ Artículo 94.

Comisión Intersecretarial que crea la Ley de Trata, comisiones que son integradas por algunas de las mismas secretarías y organismos.

Esta doble regulación puede generar problemas complejos de interpretación, sobre todo ante una contradicción entre ambas leyes. Un ejemplo es el caso de los recursos que integrarán los fondos creados por cada Ley respectivamente, pues cada una de ellas indica que uno de los elementos que integrará su fondo será el producto de los bienes decomisados en un proceso penal. Lo anterior levanta un cuestionamiento sobre el fondo al que se destinarán los bienes decomisados durante un proceso penal en materia de trata.

De lo expuesto en el presente apartado es posible concluir que el marco jurídico en torno a la atención a las víctimas de trata no se encuentra totalmente integrado y armonizado. Por un lado se encuentra la Ley de Asistencia Social, por otro la Ley General de Trata y por otro la Ley General de Víctimas, por mencionar las más representativas. Estos tres ordenamientos, si bien regulan materias específicas y diferentes entre sí, tienen un común denominador que es asistir y proteger a todos aquellos que han sido víctimas de cualquier delito en materia de trata de personas. Es decir, cada una de ellas contiene disposiciones sobre los sujetos que serán protegidos por la Ley, variando entre una y otra, pero en las tres se contempla a las víctimas de trata de personas, como beneficiarias de los derechos y prerrogativas ahí establecidas.

Es necesario un trabajo legislativo reflexivo, analítico y comparativo, en el que se revise este marco jurídico, con la finalidad de establecer mecanismos más efectivos de atención a las víctimas.

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

APARTADO DOS.

**CONJUNTO DE COMENTARIOS VERTIDOS DURANTE EL FORO REALIZADO EN LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL 3 DE MAYO DE 2013
CONVERTIDOS EN RECOMENDACIONES PARA LOS LEGISLADORES LOCALES**

Como se mencionó al principio del presente documento, CEIDAS llevó a cabo la labor de recoger y sintetizar los comentarios expuestos por los ponentes participantes en el Foro llevado a cabo en la SCJN el 3 de mayo. Estos comentarios fueron posteriormente analizados para ser convertidos en recomendaciones dirigidas a los legisladores que pretendan llevar a cabo una adecuada implementación de la Ley General de Trata de Personas en las entidades federativas.

Antes de exponer las recomendaciones en materia de trata de personas dirigidas a los legisladores locales, es importante traer a colación lo resuelto por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 26/2012 durante las sesiones del Pleno del 14 y 21 de mayo.

Mediante esta acción de inconstitucionalidad la Procuraduría General de la República impugnó el artículo 161 del Código Penal del Estado de Colima que contenía un tipo penal en materia de trata de personas⁵. En síntesis, la Procuraduría alegó que el artículo trasgredía los principios constitucionales de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal, pues establecía “una pena de seis a doce años” sin indicar la naturaleza de esa pena.

Como se observa, la Procuraduría expuso argumentos de inconstitucionalidad distintos a la incompetencia del congreso estatales para legislar en materia de trata de personas, no obstante, la SCJN hizo uso de su facultad para suplir los conceptos de invalidez (argumentos de inconstitucionalidad) planteados por el accionante y decidió analizar la facultad del Congreso del Estado de Colima para legislar en la materia.

Los ministros del Pleno de la SCJN partieron de un análisis del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución, mismo que fue reformado el 14 de julio de 2011 para atribuirle la potestad normativa punitiva en materia de trata de personas al Congreso de la Unión. De esta premisa los ministros integrantes del Pleno concluyeron que a partir de dicha reforma constitucional solo el legislador federal puede crear tipos penales y sanciones en materia de trata, siendo incompetentes para hacerlo las legislaturas estatales.

⁵ ARTICULO 161.- A quién promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba a una persona para sí o para un tercero, 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, a 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, la cual podrá consistir en la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos, le será impuesta una pena de seis a doce años y multa de cuatrocientas a novecientas unidades.

Con base en lo anterior, al haberse publicado el artículo impugnado del Código Penal del Estado de Colima el día 4 de febrero de 2012, es decir después a la reforma constitucional mencionada, la SCJN dedujo que el Congreso del Estado de Colima lo había hecho sin contar con la competencia para ello, invadiendo la esfera de competencias del Congreso de la Unión, por lo que el precepto impugnado debía declararse inconstitucional.

Además, posterior a la resolución de este asunto, el Pleno de la SCJN discutió otras acciones de inconstitucionalidad también promovidas por la Procuraduría General de la República en contra de disposiciones legislativas de diversos estados (Aguascalientes, Baja California y Coahuila) que regulaban la materia del secuestro.⁶ Esta materia también se encuentra regulada en el artículo 73, fracción XXI constitucional y de igual manera implica el establecimiento de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en este caso para establecer tipos penales y sanciones en materia de secuestro.

Así, tomando como base los argumentos utilizados para la acción de inconstitucionalidad 26/2012, los Ministros resolvieron declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en dichas acciones, pues el secuestro, al igual que la trata de personas, representan materias cuya potestad normativa punitiva corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión y las legislaturas locales que lo hagan estarán actuando al margen del marco constitucional.

Los anteriores precedentes son trascendentales a la luz del alcance que las legislaturas locales tienen para legislar en materia de trata de personas, pues este criterio establecido por la SCJN aclara que las entidades federativas no tienen competencia para establecer tipos penales y sanciones en las materias establecidas en el artículo 73, fracción XXI constitucional, que contempla a la trata de personas.

Por otro lado, este precedente es indicativo de que las entidades federativas tienen como principal tarea, en lo que corresponde a trata de personas, legislar lo relativo a la operatividad de las acciones, medidas y programas que la Ley General les atribuye, así como las reglas, medidas y políticas de actuación que deben tener los funcionarios públicos que la ley menciona, como el caso de quienes intervienen en la persecución del delito y la impartición de justicia. Es decir, los congresos locales deben enfocarse

⁶ Acción de inconstitucionalidad 25/2011 promovida por la PGR en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, acción de inconstitucionalidad 36/2012 promovida por la PGR en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, y acción de inconstitucionalidad 36/2012 promovida por la PGR en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila.

en la operatividad de la Ley, no en la parte relativa a los tipos penales, materia que compete en exclusiva a la Federación.

Este antecedente judicial no servirá únicamente como criterio orientador del margen normativo que tienen los congresos locales para legislar, sino que también representa un ejemplo de las graves consecuencias que pueden derivar de una invasión de esferas competenciales. Lo anterior, pues los procesos penales que se iniciaron a la luz de las disposiciones que fueron declaradas inconstitucionales tendrán que ser repuestos de inicio, pues se encuentran viciados de origen, al tener como fundamento un tipo penal declarado inconstitucional y comenzar a seguirse con fundamento en los tipos penales aplicables, es decir lo de las leyes generales. La anterior consecuencia desde luego que representa un acierto por parte de la SCJN, pues de lo contrario estaría avalando tremendas violaciones al derecho al debido proceso de los procesados, no obstante, esta circunstancia es en detrimento de los derechos de las víctimas de esos delitos, cuyo derecho a la justicia y reparación del daño se verá considerablemente retrasado por esta causa.

Tomando en cuenta esta advertencia previa, a continuación se exponen una serie de recomendaciones para los legisladores locales encargados de implementar la Ley General en las entidades federativas a las que pertenecen, mismas que en su generalidad derivan de los comentarios vertidos durante el Foro llevado a cabo en la SCJN el 3 de mayo.

A. Las condiciones de implementación estatal de la Ley General de Trata de Personas.

En materia de trata, la federación mantiene una centralización normativa y una descentralización operativa. Esto hace que la Ley afronte condiciones muy complicadas de implementación estatal, como lo planteó Raúl Mejía Garza, Secretario de Estudio y Cuenta de la Ponencia del Ministro Cossío, por los siguientes motivos:

La Ley transfiere la competencia operativa a los estados y municipios. Al encontrarse estas competencias establecidas de manera muy genérica, requieren no solo de reglamentación para tener efectividad y aplicabilidad, sino también que los estados expidan leyes para aterrizarlas. Lo anterior no es tarea fácil pues aún no se cuenta con un reglamento que dé luz a los estados sobre el camino que deben seguir. Esto representa una problemática importante, pues que los estados legislen sin que haya reglamento implica el riesgo de emitir legislación que pueda ser posteriormente contradicha cuando sea publicado el reglamento, derivando en un posible conflicto

constitucional (controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad o incluso juicios de amparo).

La ausencia de un reglamento también representa un gran problema de operatividad de la Ley a nivel municipal, pues esta contempla instancias de coordinación, administración y prevención a su cargo, lo que significa una incertidumbre sobre los rasgos administrativos y presupuestarios de la ejecución de las acciones y programas a nivel municipal.

Recomendación: Los legisladores locales se encuentran muy limitados para legislar en materia de trata, debido a la ausencia de reglamento y a la restricción que les ha impuesto la SCJN, sin embargo esto no los exenta de la obligación de hacerlo, por lo que deben tener especial cautela en no invadir las esferas competenciales de los distintos niveles de gobierno y deben vigilar que las disposiciones que emitan en materia de trata de personas estén dentro del marco constitucional y legal que les corresponde, es decir el ámbito operativo de la Ley General de Trata de Personas.

B. Retos de la persecución del delito y la impartición de justicia en materia de trata de personas.

Los delitos en materia de trata de personas pueden ser conocidos por autoridades locales o federales dependiendo de las reglas establecidas por la propia Ley. Esto puede generar problemas en la procuración y administración de justicia por los siguientes motivos:

1) El art. 5 de la Ley establece criterios de distribución competencial en lo que se refiere al conocimiento de los delitos en la materia que no resultan suficientes. Ello pues no se toma en cuenta la naturaleza de delito continuado que generalmente es la trata de personas, ya que en la gran mayoría de los casos el delito es cometido en varios estados, así lo comentó Raúl Mejía Garza, Secretario de Estudio y Cuenta de la Ponencia del Ministro Cossío. En su opinión, esta circunstancia no hace al delito competencia federal, sino que se mantiene local, lo que puede ocasionar que los jueces locales intenten declinar su competencia no solo a la federación, sino a jueces de otros estados, a pesar de ser competentes para conocer de él.

Estimó que lo anterior ocasionará que se presenten diversos asuntos ante el Poder Judicial con la finalidad de que den solución a los problemas de competencia que se generan, por lo que los problemas de competencia deberán resolverse mediante conflictos competenciales o contradicciones de tesis.

2) Lilia Mónica López Benítez, Magistrada del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito advirtió que cuando una misma conducta delictiva esté prevista tanto en ley local como en federal, será la ley especial la que se aplique, siendo en este caso la Ley General (o sea la Federal) la que rija.

Recomendación: La legislación local en materia de trata puede incluir disposiciones que indiquen las normas que serán supletorias en materia de trata de personas, pudiendo señalar a la Ley General de Trata de Personas como la principal, con la finalidad de que los aplicadores u operadores de la ley sepan a qué norma acudir en caso de presentarse alguna laguna legal o una duda en torno a la interpretación de determinado precepto.

3) De acuerdo a Alma Rosa Cariño Pozo, titular de la Fiscalía Especializada en Protección a los Derechos de las Mujeres de la Procuraduría General de Justicia de Chiapas, se presenta la problemática consistente en que los jueces reclasifican el delito de trata a uno menor, como corrupción de menores e incluso lesiones, al encontrarse muchas veces los medios comisivos de los tipos penales establecidos en sus códigos muy difíciles de comprobar.

Un comentario similar tuvo la Magistrada del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Lilia Mónica López Benítez, pues indicó que el principio de debida diligencia es difícil de cumplir en los delitos de trata de personas, por la dificultad de probar los medios comisivos durante la investigación, lo que contribuye a que no haya una sentencia inmediata. Además, señaló que esa misma problemática conlleva a que se reclasifique el delito a uno más leve como lesiones. De donde consideró que es importante que haya una capacitación de Ministerios Públicos, Policías, Jueces y todos los operadores de la Ley para que tenga éxito.

C. La atención a las víctimas del delito durante la averiguación previa y el proceso penal.

Existen temas relacionados con la administración y procuración de justicia a los que no se les presta la atención suficiente, lo que debe ser tomado en cuenta sobre todo por los legisladores estatales, como se apunta a continuación:

1) La procuración y administración de justicia no debe limitarse solo a la persecución y sanción del delito de trata de personas, pues esto significa que el enfoque de la autoridad está en castigar al delincuente y no en asistir a la víctima. Si las víctimas no son resocializadas y atendidas debidamente, tienen altas posibilidades de volver a encontrarse en condiciones de vulnerabilidad, como lo estimó Nelly Montealegre Díaz,

Fiscal Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. Por lo tanto, las autoridades de procuración y administración de justicia deben involucrarse en el estado en el que se halla la víctima, no limitarse a concluir sus obligaciones judiciales o de investigación, sino protegerlas y apoyarlas.

Para lograr esto, Guillermina Cabrera Figueroa, titular de la Fiscalía Especializada de Trata de Personas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, consideró que las secretarías de estado deben tener mayor presencia durante los procesos de investigación y los judiciales, colaborando y generando vínculos con las autoridades encargadas de ello. Esto con la finalidad de que las víctimas de trata puedan tener atención médica, psicológica y de asistencia durante la averiguación previa y el proceso penal.

2) Además es importante la creación no solo de fiscalías especializadas, sino también policías, ministerios públicos y peritos con la capacitación adecuada sobre los aspectos jurídicos de la trata de personas, y con la sensibilidad necesaria para atender y conducir a las víctimas durante los procesos en los que participan.

Renato Sales Heredia, Procurador General de Justicia del Estado de Campeche, sobre esta línea, también recomendó el establecimiento de fiscalías, jueces, policías y trabajadores sociales especializados en trata. Hizo énfasis en que los procesos de obtención de pruebas sean independientes del testimonio de las víctimas y que se implementen técnicas especiales de investigación.

Recomendación:

1) La legislación local puede incluir un amplio desarrollo de las medidas y consideraciones especiales que los policías, ministerios públicos, jueces y demás personal relacionado con la persecución del delito y la impartición de justicia pueden tener respecto a las víctimas de trata de personas y en el procesamiento de quienes son acusados por tales delitos. La Ley General de Trata de Personas contempla apartados especiales sobre los derechos de las víctimas y testigos durante el procedimiento penal y medidas de protección a su favor, así como principios para la investigación, procesamiento e imposición de las sanciones. Estos apartados representan un campo sobre el que pueden abundar las leyes estatales en materia de trata;

2) La legislación local puede establecer la obligación de que las autoridades encargadas de la persecución del delito y la impartición de justicia realicen convenios de colaboración con dependencias encargadas de la salud y la asistencia social, con el

objeto de que la canalización de las víctimas a las instancias en donde pueden encontrar ayuda sea más eficiente e inmediata.

D. Observaciones a artículos específicos de la Ley.

1) En el art. 13 de la Ley se exenta la comprobación de los medios comisivos, tratándose de víctimas menores de edad o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, pero se omitió incluir a quienes no pueden resistir el hecho, como cuando la víctima esta bajo la influencia de un narcótico, opinó Jorge Martínez Arreguín, Juez 40° Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Este mismo precepto fue objeto de los cometarios de la Magistrada Lilia Mónica López Benítez, Magistrada del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien señaló que a dicho tipo penal le falta el verbo reclutar, que representa una conducta común en casos de trata de personas.

2) Respecto del art. 15 párrafo segundo, el Juez Martínez Arreguín indicó que ahí se encuentra una excusa absolutoria, consistente en deslindar responsabilidades a quien divulgue materia de contenido sexual con fines científicos, artísticos o para la educación sexual o reproductiva. En su opinión ello no debió calificarse como excusa absolutoria, sino como excluyente de responsabilidad, pues la primera implica el efectivo procesamiento de quienes realizan esta conducta, sin que hayan cometido delito alguno y la segunda implica que esa circunstancia impide que la persona sea procesada antes que nada.

Sobre ese artículo señaló que no solo debe facultarse al Juez, sino también al Ministerio Público para ordenar peritajes sobre si el contenido de lo publicado es con fines científicos, artísticos o para la educación sexual o reproductiva o no, y por tanto posiblemente constitutivo de un delito.

3) Respecto del art. 19 que prevé que alguien contrate a otra persona para realizar trabajos distintos a los sexuales y la induzca a hacerlos mediante engaño, el Juez expresó que no tienen razón de existir las subsiguientes fracciones que detallan la conducta inducida a la víctima, porque lo importante es que se indujo mediante el engaño a la realización de trabajos sexuales y eso solo debe bastar. Además, señaló que en su opinión si estas fracciones llegaran a actualizarse, no se estaría configurando un engaño pues se estaría siendo claro respecto de los términos de la conducta que se espera. De estas dos críticas concluyó que el artículo carece de la claridad necesaria.

Lo mismo señaló respecto del artículo 20, concluyendo que estos dos artículos no cumplen con la taxatividad necesaria y deben ser reformados, pues ello obstaculiza la realización de averiguaciones previas.

4) El art. 47 señala que no tendrán derecho a la libertad preparatoria quienes cometan los delitos establecidos por la Ley, pero en opinión del Juez no toma en cuenta que el art. 7 excluye de la prisión preventiva a los delitos regulados en los artículos 32, 33 y 34, por lo que estos también debería señalarse en el mencionado 47.

5) El art. 48, fracción VIII obliga al condenado de haber cometido algún delito establecido por la Ley, a hacer una disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad, lo que en opinión del Juez trastoca el derecho del inculpado a la no autoincriminación, en caso de que este no haya confesado. La misma crítica observó la Magistrada Lilia Mónica López Benítez, Magistrada del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien no obstante la crítica, reconoció la importancia que esta disculpa implica para las víctimas.

6) Renato Sales Heredia, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Campeche, levantó el cuestionamiento en torno a la forma en que se han sistematizado las agravantes y los medios comisivos en los delitos de trata, pues indicó que conceptos como el engaño, las amenazas y la intimidación pueden ser simultáneamente medios comisivos y agravantes. Sobre esta línea, cuestionó si la privación de la libertad de una persona puede ser delito de secuestro y además agravante del delito de trata de personas, señalando que son reflexiones que debe hacer el legislador.

E. Sobre el tema de la Ley General a la luz de otras disposiciones relacionadas.

1) Se encuentran muy relacionadas por la materia que tratan, la Ley General de Víctimas y la de Trata, conteniendo disposiciones tan similares en algunos temas que levanta el cuestionamiento sobre cuál de las dos debe ser aplicada en lo que a víctimas de trata se refiere. Sara Irene Herrerías, Titular de PROVICTIMA señaló que si llegarán a ser contradictorias habría un problema de aplicación e interpretación, sugiriendo que la ley especial prevalezca sobre la general o que se aplique la que más favorece a la víctima.

2) La titular del organismo expuso que ambas leyes contemplan la creación de fondos para la reparación del daño a las víctimas, sin embargo señaló que tanto la Ley de Víctimas, como la de Trata establecen que dichos fondos contemplan las mismas fuentes (bienes decomisados en procesos penales en materia de trata de personas).

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

APARTADO TRES.

REFLEXIONES SOBRE CONCEPTOS

I. La trata de personas y el trabajo sexual voluntario.

Un tema importante de la Ley General de Trata de Personas es aquel relacionado con el trabajo sexual voluntario. Como lo apuntó el Mtro. Mario Luis Fuentes en el Foro realizado el 3 de mayo de 2013 en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la Ley General de Trata de Personas, todo es trata y todos son tratantes.

Es importante que el legislador haga una reflexión sobre el tema del trabajo sexual voluntario y consentido y las distintas posturas al respecto (abolicionista, prohibicionista y reglamentarista) además de escuchar las reflexiones y realidad de afrontan los grupos sociales que las representan.

Es importante que la Ley aborde esta reflexión, pues de esa manera se evita que la misma traiga consigo determinada carga ideológica que pueda llegar a criminalizar a quienes no realizan conductas delictivas, estigmatizar a quienes sean víctimas de la trata de personas o victimizar a quienes no lo son.

II. La explotación infantil, el abuso sexual infantil, y la explotación sexual comercial infantil.

La Ley General de Trata de Personas omite hacer una distinción conceptual entre: 1) la explotación infantil; 2) el abuso sexual infantil, y 3) la explotación sexual comercial infantil, conceptos que tienen connotaciones distintas, como se expone:

- 1) La *explotación infantil* no necesariamente implicará en todos los casos un contexto sexual o comercial, pues el acto de explotar (utilizar en provecho propio a una persona) no se encuentra relacionado de manera incondicional al lucro o a los actos sexuales, pues puede explotarse a una persona de otras formas. Así, la explotación infantil no puede equipararse a la explotación sexual o a la explotación comercial.
- 2) De igual forma el *abuso sexual infantil* tampoco conlleva necesariamente un contexto comercial, pues pueden haber conductas que impliquen el abuso de un menor de edad sin que implique forzosamente la obtención de una ganancia.
- 3) Así, la *explotación sexual comercial infantil* es una conducta que tiene sus características específicas, a saber: la explotación con carácter específicamente sexual y la finalidad de obtener una ganancia.

Como se observa, si bien las tres conductas tienen características similares e incluso coincidentes, no tienen la misma connotación ni las mismas implicaciones,

por lo que deben ser establecidas en ley de manera diferenciada y con penas distintas. No debe ser penada de la misma forma y con la misma gravedad la explotación infantil lisa y llana que el abuso sexual infantil o la explotación sexual comercial infantil. Es distinta la conducta descrita en el artículo 34 de la Convención sobre los Derechos del Niño (explotación sexual infantil comercial o no) que las conductas reguladas en las fracciones I y II del Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (explotación laboral infantil).

III. Violación a las normas relativas al trabajo o trata de personas.

Otra diferenciación conceptual importante de tomar en cuenta en la Ley General de Trata de Personas es aquella relativa al enfoque que debe tener el acercamiento jurídico de la explotación sexual. Es decir, en qué momento y como consecuencia de qué circunstancias la explotación laboral se convierte en un tema de violación a derechos fundamentales y deja de ser un tema de incumplimiento de un contrato de trabajo o de incumplimiento a la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 22 de la Ley General de Trata de Personas se refiere a la explotación laboral e incluye una lista de las conductas que actualizarán el delito, dentro de las cuales se encuentra la existencia de condiciones peligrosas o insalubres, sin las protecciones necesarias de acuerdo a la ley; la existencia de una manifiesta desproporción entre la cantidad de trabajo realizado y el pago efectuado por ello, o la prestación de un salario por debajo del legal.

Surge el cuestionamiento en torno a la forma en que las autoridades de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, los jueces y ministerios públicos, así como los organismos protectores de derechos humanos diferenciaran cuando se trata de una cosa o la otra y por tanto tienen competencia para conocer de un asunto. Por tanto es importante que se contemple la posibilidad de que estas autoridades conformen mesas interinstitucionales para definir y delimitar sus ámbitos competenciales.

IV. Sobre las políticas públicas

Este aspecto consiste en la evaluación previa que debe hacerse sobre las capacidades y recursos de las instituciones públicas a las que se les intente atribuir cierta competencia mediante la ley. Es decir, el legislador debe tomar en cuenta las capacidades operativas y presupuestales de las instituciones públicas a las que se les pretenda atribuir alguna competencia relacionada con la prevención, sanción y erradicación de los delitos en materia de trata de personas o con la protección y asistencia a las víctimas.

Un ejemplo de lo anterior es el caso del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, al que la Ley General le atribuye una gran cantidad de competencias a las que difícilmente podrá responder tomando en cuenta su estructura y presupuesto.⁷

⁷ Artículo 89. Las dependencias integrantes de la Comisión tendrán las siguientes obligaciones:
XI. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se encargará de la protección y atención antes, durante y después del proceso, de todas aquellas víctimas del delito menores de 18 años cuidando que sus necesidades especiales sean satisfechas en los albergues para víctimas del ilícito de trata de personas

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

ANEXOS

“Todo lo que hagamos por abonar a favor de esa lucha en contra de la trata de personas tiene que ser visto como un asunto estratégico, fundamental, si en verdad queremos evolucionar en la sociedad contemporánea”

Palabras del Doctor José Narro Robles, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Siempre que vengo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación me siento muy reconfortado, ésta no es la excepción. Reconfortado por encontrarme en la sede de uno de los Poderes fundamentales de la República; reconfortado por encontrar un ánimo en favor de la justicia, reconfortado por encontrarme con mexicanos extraordinarios, comprometidos con el país, con las instituciones y con las mejores causas.

Me parece que este acto que el día de hoy nos convoca, la inauguración de este Foro de Análisis *Retos Para la Implementación de la Ley General de Trata de Personas*, tiene la mayor relevancia porque algunos no percibimos debidamente lo que pasa en esta materia.

Para algunos de nosotros, y lo digo en primera persona del plural, ha sido un doloroso descubrimiento encontrar lo que pasa en la sociedad contemporánea, en el mundo, y en particular en México.

Todo lo que hagamos por abonar a favor de esa lucha en contra de la trata de personas tiene que ser visto como un asunto estratégico, fundamental, si en verdad queremos evolucionar en la sociedad contemporánea.

Este año se cumplen 200 años de la expresión de uno de los mexicanos más extraordinarios, José María Morelos y Pavón, haciendo un señalamiento en torno a un documento fundamental en la fundación del México contemporáneo, un documento esencial en la visión de un personaje ligado a las mejores causas del país y a quien este país le debe mucho: “Los Sentimientos de la Nación”.

Y cuando uno repasa el pensamiento, el ideario de Morelos, no puede sino decir, ¿por qué 200 años después tenemos que seguir considerando la vigencia de ese documento?; ¿por qué no hemos podido después de 200 años resolver los problemas que Morelos identificó y las respuestas que a los mismos él ofrecía?; ¿por qué tiene

que seguir vigente la lucha a favor de la libertad, en favor de la autonomía de las personas?; ¿por qué esta nueva forma de esclavitud que es la Trata de Personas nos tiene que tener aquí, preocupados, atendiendo esto? A veces parece que no existe, a veces uno quisiera poder negarlo; pero la realidad se impone y nos damos cuenta de que no hemos podido hacerlo.

Por eso me parece que sumar esfuerzos, desde las estructuras públicas del país, junto con organizaciones de la sociedad, resulta indispensable para poder decir un: “¡ya basta!”, y para poder hacer algo en favor de niñas, niños, de mujeres, de adultos, de jóvenes que son afectados por estas nuevas maneras de actuar de sectores ligados indiscutiblemente con el crimen organizado, son modalidades y son formas.

Por eso celebro que la Universidad Nacional Autónoma de México, con esta Catedra extraordinaria radicada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y a cargo del Maestro Fuentes Alcalá, pueda hacer acto de presencia, pueda sumar los esfuerzos, en todos los sectores, con otras escuelas, la de Trabajo Social, con la Oficina del Abogado General, y con muchos otros espacios universitarios para sumarse a una de las causas fundamentales.

Deseo, espero, que este Foro tenga el éxito que la tarea merece y que la dimensión del problema requiere, enhorabuena y muchas gracias.

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

“Autoridades federales y locales del ámbito ejecutivo, legislativo y judicial tenemos una gran responsabilidad en el combate a la trata de personas, que demanda, incluso, revisar la forma en que hasta ahora hemos entendido, transmitido y aplicado el concepto de Derecho en nuestro país”

Palabras del Señor Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal

A nombre de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, co-organizadora de este foro de análisis, doy la más cordial bienvenida a una mañana de reflexión sobre los retos para la implementación de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

La trata de personas constituye un severo problema social que tiene su origen en la conceptualización que se hace de las personas como mercancías, como objetos de intercambio comercial, ignorando por completo la dignidad humana. Es, pues, un evidente caso de violación a los derechos humanos de quienes la sufren: niñas, niños y adolescentes, mujeres y personas migrantes, a quienes se vincula con la explotación sexual y laboral, así como al tráfico de órganos.

En México existen muchos factores de riesgo que facilitan la comisión del delito de trata: pobreza; falta de alternativas económicas; bajos niveles de educación; carencia de vivienda, de hogar; violencia y discriminación de género; abuso en el uso de las drogas.

A la luz de esta realidad y de las obligaciones que nos impone en forma destacada ahora el Artículo 1º de la Constitución General de la República, todos, así dice la Constitución, debemos prevenirla, combatirla y sancionarla en el marco de nuestras respectivas competencias.

Este deber requiere conjugar y coordinar esfuerzos en los que cada uno de nosotros, los actores institucionales, asumamos decididamente la responsabilidad que nos corresponde.

Los trabajos de esta mañana deben enmarcarse en la convicción de que, como autoridades federales y locales del ámbito ejecutivo, legislativo y judicial, tenemos una gran responsabilidad en el combate a la trata de personas que demanda, incluso, revisar la forma en que hasta ahora hemos entendido, transmitido y aplicado el concepto de Derecho en nuestro país.

La Constitución nos exige a todos entender que el sistema jurídico de México pone en el centro de actuación del Estado y sus instituciones, el respeto a los derechos de las personas y a las garantías que los hacen efectivos.

Siguiendo este imperativo, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la par de su labor sustantiva jurisdiccional, se han realizado una serie de acciones que pretenden colaborar con el cambio de la cultura jurídica del país, realizando cursos y seminarios presenciales y virtuales que ofrecen contenidos en materia de derecho internacional de los derechos humanos; produciendo más y mejores materiales, como protocolos, compilaciones y repositorios informáticos, que tienen como objetivo poner a disposición de los operadores jurídicos nacionales herramientas actualizadas e indispensables para poner en marcha el nuevo paradigma constitucional.

Recordemos que, a partir de la reforma al Artículo 1º Constitucional, el nuevo régimen ha sido reforzado por medio de la incorporación de nuevos sistemas normativos que han venido a refrescar nuestra tradición jurídica, como lo son precisamente la de Trata que será analizada el día de hoy, la denominada Ley de Víctimas o la propia Ley de Amparo.

La Suprema Corte de Justicia seguirá haciendo su parte para colaborar en el esfuerzo de actualización que enfrentamos todos, como ahora lo hace con estos trabajos, ahora con y bajo el impulso del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Las herramientas que estamos generando pretenden que aquellos encargados de aplicar el derecho, incluidos por supuesto los juzgadores, contemos con más y mejores herramientas, y con más y mejor información en relación con los derechos de las personas, lo que sin duda generará también un trato mejorado en favor de aquellos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

Que los trabajos sean muy provechosos, muchas gracias.

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

Este documento se elaboró con el apoyo de:

The Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons of the US Department of State.

La Universidad Nacional Autónoma de México.

La ponencia del Señor Ministro José Ramón Cossío Díaz de la SCJN.

Nuestro agradecimiento a todas las instituciones y autoridades que participaron en la realización de este Foro.

**Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social A.C.
(CEIDAS)**

Pennsylvania No. 86, Col. Parque San Andrés, Del. Coyoacán, C.P. 04040

Tel. 5659-6120/5659-6209

www.ceidas.org