

Análisis de la legislación estatal en materia de prevención y combate de los delitos de trata de personas a la luz del sistema constitucional de competencias en la materia.

Por Lina Felina

El presente ensayo diserta sobre la necesidad de armonizar la legislación en materia de prevención y combate de los delitos de trata de personas, mediante la reflexión acerca de diversos aspectos que deben ser legislados por los Estados de la República Mexicana, sin invadir competencias constitucionales del Congreso de la Unión, proponiendo un marco normativo efectivo para prevenir y combatir los delitos de trata de personas.

I. La reforma constitucional en materia de trata de personas.

El 14 de julio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha reforma se reduce esencialmente a que: la prisión preventiva será oficiosa tratándose de los delitos de trata de personas (Artículo 19); se resguardará la identidad y datos personales de las víctimas de esos delitos (Artículo 20) y; que la competencia para legislar en materia de tipos penales y sanciones aplicables será reservada, exclusivamente, al Congreso de la Unión (Artículo 73).

Con la entrada en vigor de la referida reforma, se modificó la distribución de la potestad legislativa respecto a la trata de personas, que quedó depositada, en exclusiva, en el Congreso de la Unión. De ahí que sea el único facultado para establecer, mediante una ley general, como mínimo, los tipos y penas en materia de trata de personas:

En ese contexto, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el jueves 14 de junio de 2012, privando así a los Estados de la República de la atribución que anteriormente tenían para legislar en la materia; manteniendo sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito, conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

II. Conflictos entre las leyes estatales para combatir el delito de trata de personas en relación con la ley general.

En materia de trata de personas, por mandato constitucional, los tipos penales y las sanciones que corresponde al delito de trata de personas, deben encontrarse previstos en la ley general expedida por el Congreso de la Unión, excluyéndose por tanto a los demás niveles de gobierno, cuya actuación en las materias deberá ajustarse a la distribución de competencias y formas de coordinación que al efecto establezca la respectiva ley general. Esto porque el Congreso de la Unión al emitir la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, estableció, entre otras cuestiones, los tipos y penas, la distribución de competencias y las formas de coordinación en la materia entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, las reglas comunes y técnicas de investigación para ese delito, así como los procedimientos aplicables.

No obstante, al poco tiempo de emitida dicha ley general surgió una problemática legislativa por parte de los Estados de la República, que llegó incluso a ser de orden constitucional. El conflicto surgió debido a que diversas entidades federativas empezaron a legislar trata de personas, sobre aquello que el Congreso de la Unión ya había legislado en la ley general. Creando conflictos normativos por la coexistencia de ordenamientos, uno general y otros locales, que regulaban de distintas formas una misma materia; con la salvedad de que una norma era emitida por autoridad competente y las otras no.

Esta situación, fue controvertida constitucionalmente, y las leyes de los Estados de la República que se apartaron del contenido de la Ley General en materia de trata de personas, han sido impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía acción de inconstitucionalidad, específicamente por la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Entre las que se señalan las siguientes:

Estado de la República	Número de acción	Promovente	Normas impugnada	Estado Procesal	¿Se invalidaron normas?
Zacatecas	30/2015	CNDH	Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas.	En trámite	Pendiente de resolver
Zacatecas	23/2015	CNDH	Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas	En trámite	Pendiente de resolver
Quintana Roo	7/2015	CNDH	Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo	En trámite	Pendiente de resolver
Quintana Roo	6/2015	PGR	Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo	En trámite	Pendiente de resolver
Morelos	12/2014	PGR	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.	Resuelta en fecha 07/07/2015	Sí
Nuevo León	21/2013	CNDH	Ley de Ejecución de Sanciones del Estado de Nuevo León; y el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León.	Resuelta en fecha 03/07/2014	Sí
Sonora	1/2014	PGR	Código Penal para el Estado de Sonora, Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora,	Resuelta en fecha 03/08/2015	Sí
Veracruz	12/2013	PGR	Ley número 821 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 del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Resuelta en fecha 04/11/2013	Sí
Querétaro	10/2013	CNDH	Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro.	Resuelta en fecha 28/04/2015	Sí

Colima	54/2012	PGR	Código Penal para el Estado de Colima.	Resuelta en fecha 31/10/2013	Sí
--------	---------	-----	--	------------------------------	----

Los Estados de la Republica a que pertenecen las normas impugnadas son Colima, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Zacatecas. De ese número de acciones 6 han sido resueltas, y 4 se encuentra en trámite pendientes de resolución.

De las 6 acciones resueltas, en todas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en favor de su invalidez, evidenciando su contradicción con el texto de la Constitución Federal. En todos estos casos, se prueban dos cosas; por una parte la inconstitucionalidad de las normas impugnadas debido a la falta de competencia de los Congresos locales para legislar en los temas que ya han sido regulados por el Congreso de la Unión en materia de trata de personas; y por otra, la incertidumbre jurídica que se genera con la existencia de dichos preceptos.

En ese sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 54/2012, promovida por PGR, determinó que con motivo de la entrada en vigor del decreto por el que se reformaron los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Federal,¹ los Estados de la República dejaron de tener competencia para legislar respecto de los tipos penales y sanciones aplicables al delito de trata de personas.² Ese mismo Tribunal constitucional, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 21/2013, promovida por la CNDH, determinó que en el marco jurídico vigente no se deja ningún margen de regulación de carácter procesal para las entidades federativas, en materia de trata de personas.

Es así que ante con la existencia de las normas locales que regulan aspectos sustantivos y adjetivos, además del indiscutible vicio competencial, se genera un efecto de incertidumbre jurídica, que trasgrede los principios del proceso penal, y con ello se

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2011

² Jurisprudencia del Pleno de la SCJN, identificada con el número P./J. 44/2013 (10a.), del rubro: "**TRATA DE PERSONAS. LA LEGISLACIÓN EMITIDA POR LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 124 CONSTITUCIONAL, EN LA QUE SE ESTABLECEN LOS TIPOS PENALES Y SANCIONES APLICABLES A AQUEL DELITO, DEBE CONSIDERARSE VIGENTE HASTA LA FECHA EN LA QUE ENTRÓ EN VIGOR LA LEY GENERAL RELATIVA.**"

puede producir el desamparo de las víctimas de los delitos de trata de personas, al perturbar el marco jurídico, de exacta y única aplicación, que regula dichos delitos y sus consecuencias jurídicas.

En concomitancia con la duplicidad de normas procesales en materia de delitos de trata de personas, se perturba la acción investigadora, procedimental, sancionadora y reparadora del Estado en delitos de trata de personas, lo que pudiera traducirse en la existencia de investigaciones y procesos penales fundados en una norma local en materia de trata de personas, que ha sido expedida por una autoridad incompetente, generando con ello, incertidumbre jurídica en un doble aspecto; para las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, así como para las víctimas de tales delitos.

De lo antes expuesto, queda claro de manera indubitable que las legislaciones controvertidas de las entidades federativas señaladas, trasgreden la esfera competencial que la Constitución otorga en materia de trata de personas, y por ende, se viola la seguridad jurídica de las víctimas de esos delitos.

III. Valoraciones acerca del problema.

No debe perderse de vista que, si no existe un marco normativo legal adecuado, se corre el riesgo que los culpables del delito de trata de personas queden impunes por errores atribuibles al Estado, toda vez que sus autoridades no son conscientes ni responsables de las facultades que a cada una de ellas les corresponde en el ámbito de sus competencias, y se llega a poner en riesgo los objetos mismos del proceso penal, consagrados en el artículo 20 constitucional, porque se inhibe el esclarecimiento de los hechos, la protección del inocente, y se posibilita que el culpable queda impune, además se obstaculiza la reparación del daño causado por el delito.

Por otra parte, el problema denota una falta de sensibilidad y de conciencia de las autoridades estatales para asumir la responsabilidad que les corresponde, pues desconocen aspectos fundamentales como la competencia que tienen para combatir el delito. Resulta casi inverosímil que Congresos y Ejecutivos de los Estados emitan normas que se distancian de los mandatos constitucionales que ordenan una protección normativa especializada, por la de su naturaleza, para combatir los delitos de trata de personas y las víctimas de esos delitos.

Tampoco debe pensarse que los Estados quedan impedidos para legislar en materia de trata de personas. Al contrario esa es la razón por la que el constituyente permanente dispuso que la materia de trata de personas se trata de una facultad concurrente y no de una exclusiva, porque el problema es tan grande que debe ser asumido de cara como una responsabilidad compartida por los tres órdenes de gobierno.

La intención de una legislación única prevista en el artículo 73 de la constitución, es que las conductas perseguidas y sancionadas sean las mismas en todo el territorio nacional y no exista una diferencia en esas conductas y sanciones; de modo que lo que en un estado fuera delito, en otro no, o que las sanciones sean diversas. El espíritu del artículo 73 constitucional, trata de armonizar la penas y las sanciones con la intención proteger con igualdad los bienes jurídicamente tutelados que son la integridad física mental psicosexual de las personas.

Por eso los Estados deben de asumir su responsabilidad legislativa desde otra óptica, pueden legislar, pero para realizar acciones más específicas y concretas que repercutan en una mejor prevención de delitos, según lo requiera la entidad federativa.

Al final, esto es de lo que los Estados no se han dado cuenta, que si el constituyente permanente reservó al Congreso de la Unión para legislar en materia de tipos y sanciones para los delitos de trata de personas, no lo hizo para la prevención de ese delito. De esa manera, y de acuerdo al sistema de competencias constituciones previsto en los artículos 73, fracción XXI, inciso a) y 124 constitucional, y de la ley general de la materia, la prevención del delito de trata de personas al no estar prevista como exclusiva del Congreso de la Unión, es una materia sobre la que los estados pueden legislar libre y responsablemente.

De ese modo, se debe cambiar la actitud frente al problema de trata de personas empeñándose en legislar, infructuosa e innecesariamente, sobre aspectos que ya ha sido resueltos por el Congreso de la Unión en la Ley General, para atender el problema en aspectos que no han sido atendidos plena y cabalmente; la prevención del delito.

Estamos frente a un hecho típico en extremo complicado, y sobre el cual es menester advertir a la sociedad, desde los núcleos sociales más básicos, pues tanto hombres

como mujeres, mayores y menores de edad son víctimas potenciales de las redes de tratantes, o muy lamentablemente ya lo han sido.

Existen una serie de acciones que los Congresos Locales no están atendiendo legislativamente para su implementación, y que abonen a la prevención y combate de la trata de personas, específicamente en materia de educación, verificación, denuncia y atención de las víctimas. Por ejemplo:

A. Los Estados deben de implementar en los temas educativos el desarrollo de una conciencia por parte de los niños, niñas y adolescentes del respeto a la libertad y dignidad de las personas, del respeto al cuerpo de las mujeres y hombres, y de la autoprotección, a través de campañas permanentes.

B. La realización de campañas informativas a la ciudadanía en general, donde se expliquen qué conductas constituyen la trata de personas y qué hacer en caso de que se presencie o se sea víctima de uno de estos delitos, y donde incluso se reciban denuncias y se atienda el problema a través de estrategias comunitarias de prevención.

D. Que los Estados provean legislativamente lo necesario para ejecutar acciones que abonen a la prevención del delito, como puede ser la verificación administrativa de establecimientos que pudieran ser propicios para el desarrollo de los delitos de trata como hoteles, bares, u otros donde se ha detectado la comisión de delitos de trata de personas como una actividad recurrente.

E. Que sean implementadas campañas televisivas o radiofónicas que ayuden a visibilizar el problema de trata de personas, empezando por señalar como afecta a los individuos y a sus familias.

Las anteriores, *grosso modo*, son una serie de aspectos que los legisladores estatales desatendiendo, sin embargo es momento de llamar la atención sobre de ellos, para que por los medios jurídicos sean verdaderamente atacadas las redes de trata de personas, y que ésta cultura legal repercuta en las raíces sociales, para lograr que mediante la información, la debida reinserción al culpable y la correcta protección de las víctimas, para la sociedad sepa que se trata de una conducta repudiable y que de ningún modo debe ser tolerada, creando la conciencia de denunciar.