

# La Trata y el Tráfico de personas en México

María Rita Chávez Gutiérrez<sup>1</sup>  
asesorchavezrita@yahoo.com.mx  
Daniel Manríquez González<sup>2</sup>  
manriquezd@yahoo.com.mx

## Resumen

Las figuras de la trata y el tráfico de personas se traslapan y configuran un fenómeno social que hace del comercio de los seres humanos un lucrativo negocio que es preciso erradicar mediante la aplicación de nuevos instrumentos legales. Este es el caso 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, publicada en México el 14 de junio de 2012, cuyo contenido nos proponemos comentar en este trabajo.

Vale la pena, asimismo, identificar algunos deslices legales de la justicia penal y justicia administrativa que se reproducen en la pretendidas armonizaciones de las leyes de las entidades federativas.

- 1 Especialista en Derecho Social, Especialista en Negociación Colectiva, Maestra y Doctora en Derecho. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1. Profesora Investigadora del Departamento de Desarrollo Social, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH), Universidad de Guadalajara, México.
- 2 Licenciado en Derecho, Maestro en Restauración y Conservación, Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad. Profesor Docente-investigador del Departamento de Teorías e Historias del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD), y del Departamento de Desarrollo Social del Centro Universitario de Ciencias sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara, México. Fecha de recepción 28 de octubre de 2013. Fecha de aceptación 28 de febrero de 2014

## Palabras claves

Trata y tráfico de personas. Explotación de personas. Comercio de seres humanos. Leyes contra la trata de personas.

## Abstract

The figures of human trafficking overlap and confound a social phenomenon that turns the trading of human beings into a lucrative business, precisely needed to be eradicated through the application of new legal instruments. This is the case of the General Law to Prevent, Sanction and Eradicate crimes on the matter of Human Trafficking and for the Protection and Assistance to the Victims of such crimes, published in Mexico on June 14th 2012, which content we intend to analyze in this essay.

It is also worth to mention also some legal slips on criminal and administrative justice that are reproduced in the intended harmonization of the laws among the states.

## Key words

Human trafficking, human exploitation, legal analysis.

## Introducción

La trata y tráfico de personas en México hacen del comercio de seres humanos un lucrativo negocio difícil de erradicar por su complejidad social, política y jurídica. En este sentido, comentaremos aquí los avances que se advierten en 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, publicada en México el 14 de junio de 2012. Vale la pena, al mismo tiempo, identificar algunos de los posibles deslices que podrán reproducirse en las armonizaciones y homologaciones que establezcan las leyes de las entidades federativas.

Es importante recordar que la Ley General fue redactada con la premura que exigieron los tiempos electorales para su publicación. Es preciso mantenerse vigilantes del cumplimiento

de sus transitorios y de la reglamentación, de que la Ley cuente con los recursos financieros de operación y la infraestructura suficiente para que no se quede en el papel, como muchas otras.

Reconocemos que la Ley General incluye importantes avances con el establecimiento de reglas para la eficacia de la coordinación entre las entidades federativas, la federación y los municipios para la persecución de estos delitos. Asimismo se desglosan en ella sus modalidades, las penas y las multas para quienes incurran en las conductas punibles.

El proceso penal ya no requiere, por ejemplo, de la querrela o denuncia por parte del quejoso, en razón de que es suficiente el conocimiento de la existencia de un hecho relacionado con la trata de personas para que los órganos jurisdiccionales intervengan para sancionarla.

Con relación a las víctimas, se describe con precisión las características de los sujetos pasivos y se amplía la reparación integral de las víctimas en proporción a la afectación y el daño causado.

No obstante, el Fondo para la Atención de las Víctimas y las instancias encargadas de combatir los delitos requerirán de un mayor presupuesto para garantizar su operación, lo que, en términos reales, parece inalcanzable en razón de que estos recursos se trasladarán hacia la Ley General de Víctimas.

Ahora bien, con relación al problema de la trata de personas, es preciso reconocer que en nuestro sistema jurídico concurren legislaciones inconexas, sujetas al fuero federal o común, las autoridades y funcionarios públicos carecen de capacitación en la materia, y la corrupción e impunidad suele fluir desde arriba hacia abajo en la administración de la justicia.

Es importante insistir que el tráfico y la trata de personas guardan una relación muy cercana. No obstante, la Ley General no incluye el tráfico con fines de trata e inclusive no concurren leyes conexas para sancionarlo.

A propósito de la trata y el tráfico de personas, las conductas se refieren a la inducción, promoción, distribución, comercialización, regenteo y uso de servicios. Los medios son las herramientas, infraestructura, objetos, imágenes, sonidos, impresiones y las situaciones de vulnerabilidad de los sujetos. Los fines describen los desenlaces de las diversas formas de sumisión, explotación de personas o para la obtención de otros beneficios económicos. Desde esta perspectiva, veamos los constitutivos de ambas figuras jurídicas, la trata y el tráfico de personas.

## De la trata de personas

Se considera trata de personas el proceso que embrolla la conducta de quien, reclute, induzca, procure, facilite, consiga, promueva, mantenga, acoja, favorezca, retenga, transporte, permita, solicite, ofrezca, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una o más personas, dentro y fuera del territorio, con fines de sumisión, explotación y cualquier otro beneficio.

Si en el transcurso se recurre a la coacción física o moral, la privación de libertad, la seducción, el engaño y el abuso de poder. Si se involucran las relaciones afectivas o profesionales, la comisión de delitos conexos, la situación de vulnerabilidad o la concesión y recepción de pagos o beneficios u otros medios con fines de sometimiento a la esclavitud, la servidumbre; la explotación sexual (pornografía); el turismo sexual; la explotación laboral y los trabajos forzados. La mendicidad forzada; la utilización de menores de edad en actividades delictivas; la adopción ilegal de menores de edad; el matrimonio forzoso o servil; el tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos; la experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

Aun cuando la Ley no lo prevé, consideramos la presencia de trata en las sectas religiosas, en las redes del narcotráfico y de paramilitares, en las prácticas ilícitas de usos y costumbres y en los embarazos forzados.

Con la intención de vincular la trata y el tráfico de personas nos propusimos sistematizar las conductas, los medios y los fines que aparecen dispersos en las leyes de trata y los códigos penales de las treinta dos entidades federativas. (Ver figura No. 1). Aquí se enlista una serie de verbos activos que se traducen en las conductas punibles del proceso de la trata de personas y los medios más efectivos para lograr los fines de sumisión, entre los que se ubica el tráfico, la sumisión, la explotación y la obtención de otros beneficios económicos.

Sin embargo, insistimos, la Ley General considera al tráfico sólo como un medio, en vez que se incorpore al catálogo de los delitos de trata de personas. Si así fuera, se cambiaría a la vigencia de la “Ley General de Trata y Tráfico de Personas”.

Como se observa en la figura anterior, las conductas, los medios y los fines se imbrican en el tráfico y la trata de personas.

## Del tráfico de personas

Según el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000) o Protocolo de Palermo, el tráfico de personas es la facilitación de entrada ilegal - es decir, sin cumplir los requisitos necesarios para el paso de personas - por la frontera de un Estado del cual no sea residente permanente con el fin de obtener, directa o indirecta, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

En consecuencia, estos hechos son comunes en los corredores de tránsito fronterizos de países por donde introducen o sacan a las víctimas en forma ilícita o las pasan por aduanas con documentos de identidad apócrifos que violan las normas migratorias.

Podemos decir que el tráfico se relaciona con la trata de personas cuando las víctimas con el consentimiento o sin él, son captadas, enganchadas, transportadas, transferidas, retenidas, entregadas, recibidas o alojadas y trasladadas en forma clandestina por el territorio nacional o internacional, por mar, tierra o aire con el fin de obtener un beneficio económico, sumisión o explotación de una persona.

Por tanto, el tráfico de personas en estas circunstancias, es otro delito de trata de personas; sin embargo, no es considerado como tal en el catálogo de los delitos de la Ley General.

Ante este vacío legal buscamos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (2012), y sólo encontramos el artículo 2º, que no señala nada al respecto, pero si nos remite al artículo 159 de la Ley de Migración (2011), sobre el tráfico de personas; no obstante, en ninguna de estas leyes aluden al tráfico de personas en condiciones de trata.

Los artículos 159 y 160 de la Ley de Migración (2011) sancionan a quien con ánimo de lucro y en forma ilegal interne, albergue, transporte y facilite documentos a una o varias personas para que permanezcan o transiten por un país. Asimismo se aumentan las penas cuando se involucra a menores de edad y a personas que carezcan de capacidad para comprender el significado del hecho.

Como se advierte, el tráfico de personas con fines de trata, debería preverse en la misma Ley General como otro delito de trata de personas.

Es innegable que el tráfico se relaciona con la trata de personas cuando las víctimas, con el consentimiento o sin él, son captadas, enganchadas, transportadas, transferidas, retenidas, entregadas, recibidas o alojadas y trasladadas en forma clandestina por el territorio nacional o internacional, por mar, tierra o aire, con el fin de obtener un beneficio económico, sumisión o explotación.

En efecto, el tráfico de personas en estas circunstancias constituye otro delito de trata de personas; sin embargo, cabe advertir que no se le considera como tal dentro del catálogo de los delitos de la Ley General, lo que crea un vacío legal.

La revisión de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (2012), no señala nada al respecto, mas el artículo 2° remite al artículo 159 de la Ley de Migración (2011) sobre el tráfico de personas; no obstante, ninguna de estas leyes alude al tráfico de personas en condiciones de trata. Los artículos 159 y 160 de la Ley de Migración (2011) sancionan a quien con ánimo de lucro y en forma ilegal interne, albergue, transporte y facilite documentos a una o varias personas para que permanezcan o transiten por un país. Asimismo se incrementan las penas cuando se involucra a menores de edad y a personas que carezcan de la capacidad para comprender el significado del hecho.

Como se demuestra, el tráfico de personas con fines de trata debería preverse en la misma Ley General como otro delito de trata de personas.

## Del proceso de armonización de las leyes

Hoy por hoy, están en proceso de armonización, respecto a la Ley General de 2012, 23 leyes contra la trata de personas que difieren entre sí en cuanto a conductas, medios, fines, penas, agravantes y supletoriedad.

Sólo siete estados de la república mexicana a la fecha han completado el proceso: Querétaro, Veracruz, Coahuila, Jalisco, Puebla, Chiapas y la iniciativa de Quintana Roo. Todas ellas coinciden con la misma estructura de la justicia administrativa en materia de prevención, atención, asistencia, protección y persecución del delito. Sin embargo, algunas remiten la justicia penal a la supletoriedad de la Ley General y otras asumen los delitos y las penas en su propia ley estatal.

Colima, Nayarit y Tlaxcala todavía siguen homologados respecto a la derogada Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas de 2007, y continúan aplicando en forma supletoria el Código Penal Federal.

El Distrito Federal, Michoacán, Guerrero, Baja California, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Durango, aplican sus propias leyes de trata, la derogada Ley de 2007 y sus respectivos Códigos Penales.

Cabe mencionar que el Estado de México y el Estado de Morelos carecen de ley contra la trata de personas, pero han dispuesto un capítulo alusivo en sus correspondientes códigos penales.

Por último, Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Guanajuato, Campeche y Zacatecas, no han legislado aún sobre la trata de personas, tampoco la sancionan en sus respectivos códigos penales.

En consecuencia, la falta de homologación por parte de un buen número de estados y los vacíos legales propician que las redes de tratantes se desplacen con libertad por los huecos que más les beneficien y les aseguren las pingües ganancias que les deja el tráfico de seres humanos.

## De las redes de trata y tráfico de personas

En el contexto de la trata, la explotación y el tráfico de personas se entrama un modelo económico inequitativo generador de pobrezas, con la marginación, regímenes de bienestar excluyentes, violencia e ignorancia y deficientes sistemas de procuración de justicia.

En este tenor, las víctimas se ven enganchadas en situaciones contradictorias que nublan sus expectativas de vida. Ante condiciones precarias de subsistencia, reciben ofrecimientos de mejoría en el nivel de bienestar con facilidad. De inmediato se enrolan en promesas de ambientes relajados y estatus de reconocimiento social que, supuestamente, los llevará a superar la violencia, la discriminación y la exclusión social sufridas.

Los tratantes, así, se aprovechan de los estados psicológicos depresivos de las víctimas, de sus carencias afectivas, la falta de capacidad de discernimiento acerca de la propia identidad, de un entorno problemático y de una fe religiosa que con frecuencia favorece el ilícito. Se acogen, entonces, con facilidad a los ofrecimientos de un mundo principesco y maravilloso que les asegura casi “vida eterna extraterrenal”, si es preciso.

De esta manera se diversifican las condiciones para los negocios ilícitos, la reclusión gratuita y la violación de los derechos fundamentales de las personas. Todo este fenómeno está de la mano con la deficiencia legislativa y la ineficacia de la ley en la protección de los derechos humanos, con la impunidad y la corrupción en el destino final de las denuncias.

Los tratantes en ocasiones llegan a ser los propios miembros de la familia de la víctima. Este nicho de negocio opera tanto en forma individual, como en redes de intermediarios, contratistas, y como parte de la delincuencia organizada, sea cual sea la modalidad de operación siguen el mismo patrón de comportamiento en cuanto al proceso del enganche, aislamiento y el beneficio de la sumisión y explotación. Recurren al engaño, la violencia física o mental, el tráfico y la explotación sexual. En algunas ocasiones recurren a gran variedad de ardidés para el convencimiento ciego de las víctimas.

Puede reconocerse un factor común que facilita el proceso del enganche: la familia, los amigos, las redes sociales y los medios impresos y electrónicos. De igual manera se identifican los atractivos laborales, educativos y matrimoniales o las facilidades para los traslados legales e ilegales.

En esta dimensión concurren similares consecuencias sociales, económicas y jurídicas para las víctimas. Sufren afecciones en su salud física y mental, pues una vez captadas se les aparta de su entorno, se hace uso de la amenaza, la extorsión, el despojo de documentos y bienes personales; se les retienen salarios o pagos, las inducen a las drogas, las privan de la libertad o las asesinan.

Es en un entorno como el que se describe que se promulgó la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en México (2012). Se espera que por tratarse de una ley de aplicación general, todas las leyes estatales, incluida la del Distrito Federal, deberán armonizarse a ella.

Desgraciadamente no se ha hecho un diagnóstico sobre la totalidad de las formas de trata de personas a que se refiere la Ley General. Aun los pocos estudios serios a disposición, aluden sólo a la explotación sexual y dejan de lado el resto de las modalidades. Enseguida señalaremos algunos hechos característicos de la trata y tráfico de personas en nuestro país.

## Las redes de trata y tráfico sexual

El informe 2012 de Urban Justice Center, con sede en Nueva York, dio a conocer que las redes nacionales e internacionales de trata de personas suelen comenzar en el estado de Tlaxcala y rematar en Estados Unidos. Señala que, desde Tlaxcala, las redes captan mujeres por 17 estados de la República: Tlaxcala, Puebla, Morelos, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Distrito Federal, Guerrero, Nuevo León, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Jalisco, Sinaloa, Estado de México y Querétaro. Las mujeres se distribuyen por los mismos estados de la república o son enviadas a Nueva York (Queens), Miami, Houston y Chicago (Concha, 20 de octubre de 2012).

## Las redes de trata y tráfico de migrantes

México es origen, destino, tránsito y retorno en la ruta migratoria general hacia Estados Unidos, en busca del inalcanzable “sueño americano”. Los enganches suelen verificarse en las ciudades del sur de México, en los vagones del tren llamado “La Bestia” o en las estaciones de trenes. Mantienen a los enganchados días, semanas o meses en lugares cerrados, hacinados, desnudos y amenazados de muerte... Son objeto de quemaduras, golpes y violaciones, y sujetos a prostitución.

Según la Secretaría de Gobernación, entre 2008 y 2011 ingresaron 150 mil migrantes indocumentados provenientes de Centroamérica a través de la ruta del Golfo. Para algunas organizaciones civiles la cifra alcanza los 400 mil, con ganancias hasta de 3 mil millones de dólares anuales, a través de un mecanismo de extorsión a los parientes de los migrantes que radican en Estados Unidos. Durante este periodo fueron objeto de secuestros colectivos 9 mil 758 migrantes (CNDH, 2011) por redes de polleros, policías municipales y del crimen organizado.

El Gabinete de Seguridad Nacional reconoce que entre 2010 y 2011, las células de los Zetas “El Extranjero” y “El Círculo” se vincularon con la masacre de 260 migrantes que fueron después encontrados en San Fernando, Tamaulipas.

### Las redes de explotación y trata laboral

En el Acuerdo de Cooperación Laboral del TLC (1993) se establecieron los

compromisos de mejorar las condiciones de trabajo y de la aplicación efectiva de la ley laboral: prohibición del trabajo forzado, eliminación del trabajo infantil y aplicación de programas para promover la inocuidad de las frutas y verduras frescas importadas y domésticas. Sin embargo, este acuerdo vinculatorio fue letra muerta para las agro-empresas que han convertido los pequeños y grandes valles en ventanas de producción extensiva para la producción y exportación para servicio del primer mundo, con tecnología de punta, y mediante un régimen de trabajo esclavizante.

La diversificación de cultivos requiere de la mano de obra barata de más de cinco millones de jornaleros migrantes (mexicanos), controlados por capataces y paramilitares que los mantienen secuestrados en los límites de los campos agrícolas.

Estos trabajadores son enganchados en los estados de Oaxaca y Guerrero y distribuidos, por familias, según la oferta y la demanda. No se cuenta con las condiciones mínimas de vida en los albergues y cuarterías inhabitables dispuestos para ellos, sus relaciones de trabajo son precarias, no reciben atención médica para una salud que suele empeorar por el uso de plaguicidas, carecen de seguridad social y sólo pueden gastar su mísero salario en la “tienda de raya” del patrón.

Las redes de trata y tráfico de adultos con discapacidad y de niños

Un fenómeno de mendicidad forzada se presenta entre personas con incapacidades físicas o adultos mayores que son víctimas de familiares y vividores. Lo mismo sucede con niños mendigos que son directamente explotados por sus padres o familiares, y que llegan a ser rentados a mafias explotadoras de niños de y en la calle.

Con este mismo fin se utiliza a menores en actividades propias de sicarios, como mulas, halcones o correos, y como esclavos sexuales en los cárteles del narcotráfico.

Areli Rojas (14 de mayo de 2013) de la organización ¿Y quién habla por mí? afirma que entre seis y siete mil niños y bebés mexicanos han sido robados por una red de delincuencia organizada que se mueve desde Centroamérica por los estados de Morelos, Puebla, Tlaxcala, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y el Distrito Federal con el fin de explotación sexual, mendicidad forzada, adopción ilegal e, incluso, para la venta de órganos, con destinos en México, Estados Unidos y Europa.

## El matrimonio servil

Las formas más burdas se presentan bajo el amparo de los usos y costumbres de algunas etnias a través de matrimonios forzados y serviles de niñas, acordados por los padres o tutores a cambio de dinero, bienes y ganado. Se trata de una modalidad de trata que encubre la venta de personas con fines de sumisión y explotación de mujeres.

## El tráfico de órganos

Carlos Castro Sánchez (15 de mayo de 2013) de la Fundación ALE, afirma que en México existe una tasa de donación de 3.2 órganos por cada millón de habitantes, y que es un mito la comisión del delito del tráfico de órganos en razón de que los trasplantes requieren de premura médica, compatibilidad y una compleja logística entre donador y receptor. Lo que sí es posible es el tráfico de influencias o manipulación de las listas de espera... Sin embargo, existe el temor de que redes de traficantes de órganos y otras células humanas hagan suyo este tráfico para convertirlo en un nicho de negocio.

Estas son sólo algunas de las modalidades en las que puede presentarse la trata y tráfico de personas en México. La lista no se agota, y sus particularidades pueden combinarse y adecuarse a circunstancias y hechos concretos.

## De los principios y valores

La Ley General (2012) establece una política de Estado a través del Programa Nacional y los Programas Estatales para operar las políticas y estrategias generales distribuidas en las competencias específicas y las concurrentes entre la federación, las entidades federativas y los municipios con el fin de aplicar la justicia penal y la justicia administrativa en materia de trata de personas.

En teoría, los principios de una ley son las reglas generales que atraviesan toda la normatividad con el propósito de regular en un mismo sentido las conductas y los actos

jurídicos para mantener el equilibrio social. En tanto que los valores son los imperativos categóricos con miras al logro mediato de la justicia.

En este sentido, los principios y valores que le dan sustento teórico a la Ley General son: la igualdad, la confidencialidad, la dignidad, la libertad y la prioridad social de la atención integral de las víctimas (art.3-I); la no sumisión a la revictimización (art.3-VIII); la asistencia a las víctimas independientemente de su situación migratoria (art.75); la no discriminación (art.1°c); la perspectiva de género (art.3-II); la libertad de religión (art.3-IX); la interculturalidad y armonía (art.85-V); la integración y cooperación internacional (art.113-XVIII); la celeridad del Estado (art.3-V); la gratuidad de los servicios de atención y acceso a la justicia (art.81) y (arts. 16 y 17 c); la prohibición de repatriación en caso de peligro (art.3-VII); la presunción de minoría de edad (art.3-X); el interés superior del niño, niña y adolescente (art.3-IV) y (art.4°c)); el derecho a la reparación del daño (art.3-VII); y el beneficio para todas las víctimas (art.3-XII).

Se entiende que la importancia de los principios es de primera importancia para regular las conductas y los actos jurídicos, cabe señalar en este sentido que en la Ley Estatal para Prevenir, Combatir y Erradicar la Trata de Personas del Estado de Jalisco (2012) no se estipulan los principios, en consecuencia, se aplican en forma supletoria los principios de la Ley General.

## Del principio Pro Personae

El principio Pro Personae es más conocido como principio pro homini; sin embargo conviene nombrarlo Pro Persona en concordancia con una posición de equidad de género conforme al artículo 29 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Es de señalarse la conveniencia de denominarlo de esta forma, Pro Persona, en el marco normativo de la Ley General, reglamentaria del artículo 73, fracción XXI constitucional, por ser de orden público y de interés general y social (art. 1° c). Subrayamos su carácter imperativo e irrenunciable y de interés nacional, por lo que corresponde al Estado garantizar su cumplimiento por seguridad propia, de la población y de las personas.

Cabe mencionar que la Ley General no alude a los tratados internacionales como parte del marco normativo, no obstante que la Constitución Política establece el goce de

los derechos humanos reconocidos por ella y los tratados internacionales de los que es parte el Estado mexicano, favoreciendo a la persona su protección más amplia conforme, precisamente, al principio Pro Persona (art. 1º c). De conformidad con este principio, las víctimas se beneficiarán de las leyes más favorables y las menos restrictivas. Es decir, se acogerán a la que más proteja, o menos restrinja, el ejercicio de los derechos humanos, aun en el caso de que estuvieran derogadas.

Según el criterio de convencionalidad de la Suprema Corte de Justicia, deberá ser aplicado por los tres órdenes de gobierno y hacerse efectivo por vía de las políticas públicas. Es decir, el principio Pro Persona o Pro Personae, habrá de aplicarse en los hechos que tengan relación entre derechos humanos, Estado e individuo.

Esto tiene que ver también con el ejercicio del derecho a tener un proyecto de vida saludable, en igualdad de condiciones, que el Estado debe cumplir en la medida en que las condiciones socioeconómicas lo permitan. De esta manera, el principio Pro Persona desecha la jerarquía y la temporalidad de las leyes y obliga al juzgador a superar los métodos positivistas para juzgar pues, además de acudir a la exégesis judicial, echará mano de la interpretación sociológica, histórica, teleológica, gramatical y filológica para conocer el exacto significado de las normas.

Es importante aclarar que los tratados complementan a la Constitución para asegurar que se mantenga al día la protección del derecho Pro Persona a que se refiere el artículo primero. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cuatro de septiembre de 2013, aprobó un desafortunado criterio jurisprudencial que señala que los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales signados por México tienen la misma jerarquía que la Constitución, pero que en caso de que ésta los restrinja deberá prevalecer el señalado límite.

Esta resolución en contradicción de tesis va contra el párrafo segundo del artículo primero constitucional que establece que: “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, lo que con claridad indica que debe mantenerse el criterio de la norma más favorable a la protección de las personas, en el caso de contradicción entre la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, sin ninguna limitación.

## Del contenido formal y material

Como se sabe, la ley es un texto escrito que recoge las demandas sociales acerca de una problemática que habrá que regular. En este sentido, la técnica legislativa material y formal nos ofrece las pautas para formular una ley homogénea e integral con el propósito de evitar repeticiones, contradicciones y lagunas en su interpretación. Desde esta perspectiva, señalaremos a continuación algunos deslices conceptuales que hemos identificado en la Ley General con el propósito de evidenciarlos y dar pie a futuras enmiendas.

### *El título de la Ley General*

De entrada, el título de una ley no tienen por qué incluir la totalidad de los capítulos de su contenido, como sí lo hace la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos. Tanto es así que la jerga cotidiana ha optado por denominarla como “Ley General”, “Ley GTP” o “Ley de Trata”. Se sugiere, en consecuencia, acotar la extensión del título y sustituirlo por otro más corto y de fácil citación. Bien podría denominarse “Ley General contra la Trata de Personas”, sin detrimento alguno.

### *De la exposición de motivos*

Igualmente, la exposición de motivos de una ley no requiere de la repetición del contenido de títulos y capítulos enteros del ordenamiento que pretende justificar. Si bien es cierto que no todas las leyes requieren de una justificación, en tratándose de la ley de trata de personas, parece ineludible el acompañamiento de un diagnóstico realizado con una metodología de validez científica, que explique lo que se ve y lo que no se visibiliza, así como los resultados por parte de los operadores de la persecución del delito. Nada de esto aporta la exposición de motivos de tan importante Ley General. De esta manera, se ha desaprovechado una exposición de motivos lo suficientemente convincente capaz de avalar su contenido material y formal.

Si bien es cierto, hace referencia histórica a la complejidad del fenómeno de la trata y el tráfico sexual de personas, no señala, y menos explica, la presencia de los demás delitos. En definitiva, la Ley en comento merecería un diagnóstico concluyente y fundado, con la posibilidad inobjetable de ir más allá de la trata sexual, e incluyente del resto de modalidades del fenómeno de la trata.

### *El principio Pro Persona en la Ley*

Tal como lo comentamos con anterioridad, la Ley General no alude a los tratados internacionales ni al principio Pro Persona como parte del marco normativo, a pesar de que la Constitución los reconoce junto a los derechos humanos (art.1ºc). Es preciso señalar la importancia de su inclusión en el artículo 1º de la Ley.

#### *Artículo 4º fracción XIII*

Dicho numeral establece: “[...] se entenderá daño grave o amenaza de daño grave, cualquier daño físico, psicológico, financiero, sexual o a la reputación, o la sola amenaza para la víctima, capaz de hacerle creer que no tiene más opción que someterse o seguir sometida a la conducta de explotación que el sujeto activo, conociéndola, la utilice para obtener el sometimiento de la misma”. Como se observa, resulta desafortunado castigar sólo a quien reconozca la conducta de explotación para obtener el sometimiento de la víctima. De ahí la importancia que se excluya el párrafo “[...] que el sujeto activo, conociéndola, la utilice para obtener el sometimiento de la misma” desde el momento en que resulta más desafortunado que complementario.

#### *Artículo 4º fracción XIV*

Esta fracción, por un lado establece que la asistencia y protección a las víctimas son el conjunto de medidas de apoyo y protección de carácter integral que se brindan a las víctimas desde el momento de su identificación o rescate hasta su reincorporación plena a la sociedad. Por otro lado, en forma incongruente, en el párrafo final señala que dichas medidas cumplen la función de orientarlas legalmente, otorgar apoyo médico, psicológico, económico temporal, así como protección para ella y su familia. Es decir, en un primer momento establece la integralidad y en otro el apoyo temporal... por lo que al final del párrafo sería conveniente eliminar la palabra “temporal” y agregar la leyenda “hasta el total cumplimiento de la reparación del daño psicosocial y económico”.

#### *Artículo 4º fracción XVII*

Aquí se define la situación de vulnerabilidad como la condición particular de la víctima derivada de una o más de las siguientes 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.

En el inciso a) junto las circunstancias de origen, sexo y condición económica, parece irrelevante repetir la edad, en razón de que en las fracciones e) ya se especifica que se trata

de una persona mayor de sesenta años, mientras que en el caso del inciso g) se refiere a la circunstancia de una capacidad reducida para formar juicios por tratarse de una persona menor de edad. En consecuencia, resulta prolijo repetir la edad al principio de esta fracción.

Del mismo modo, en el mismo artículo 4° fracción XVII inciso b), al referirse a otras circunstancias de vulnerabilidad, el nivel educativo, falta de oportunidades, embarazo, violencia y discriminación sufrida previa a la trata, incluye además los “delitos relacionados”.

Consideramos que el término coloquial de “delitos relacionados” no resulta el más afortunado pues, de conformidad con la dogmática del sistema jurídico mexicano, en todos los Códigos de Procedimientos Penales, y en especial en el artículo 475 del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria y complementaria, se hace alusión a ellos como delitos conexos, por lo que convendría homologar la denominación en este sentido.

#### *Artículo 7° fracción II*

Con relación a la excepción de la prisión preventiva en los casos de lucro con contratos, edición y publicación en los medios impresos, electrónicos o cibernéticos y el uso de inmuebles relacionados con la trata de personas (arts.7-II, 32,33 y 34), el legislador no deja claro por qué razones se exime de la prisión preventiva a quienes participan en la fase de promoción de la trata.

#### *Artículo 9°. De la supletoriedad*

La Ley General establece que en aquello no previsto deberán aplicarse las leyes federales. Por ende, la Ley General deberá aclarar el alcance de la supletoriedad de las leyes estatales para sancionar los delitos de trata con sus propios códigos penales (art.5°).

En otro orden, conviene resaltar que el mismo artículo 9 dejó de incluir como supletorias la Ley de Migración y la Ley General de Salud, no obstante que tienen relación directa con la trata y tráfico de personas.

#### *Artículo 10. Del concepto de trata de personas*

Aquí hemos señalado la concepción abstracta y unívoca del concepto de trata de personas como una unidad de conocimiento expresada en el tipo penal.

En relación a este asunto, la Ley General en lugar de definir la trata de personas, la señala como la explotación de personas, aun cuando ésta no siempre se traduce en trata, pero la trata siempre incluye la explotación. Veamos la definición en la Ley en el Capítulo II. De los delitos en materia de trata de personas:

**Artículo 10.** Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes.

Puede observarse que en los constitutivos del concepto no se alude al delito de trata de personas, lo que induce a confusión, pues pareciera que la explotación (considerada como trata), con sus respectivas sanciones, fuera un delito distinto a los señalados en el catálogo de la Ley que, cabe decir, cuentan con sus respectivas penalidades.

Ahora bien, el legislador no debió definir la trata como explotación, sino conceptuar en forma unívoca cada ilícito.

Acerca del mismo argumento, conviene señalar que dejaron de mencionarse los medios en el concepto, por lo que los elementos constitutivos quedaron inconclusos: conducta, medio y fin.

Del mismo modo, no debió definirse como “la acción u omisión dolosa”, pues resulta reiterativo en razón de que son constitutivos del delito en general. En este mismo sentido, al referirse al sujeto activo del delito, o a la víctima, debe considerárseles como personas en lo individual, en singular, y evitarse el plural.

Ante este dislate ¿Cuáles serán las penas aplicables? ¿Las penas generales del artículo 10? ¿Las agravantes del artículo 42? ¿Las penas de la explotación sexual en general? ¿Las penas específicas de cada delito? ¿Qué pasará cuando sea preciso castigar un delito que tenga una mayor o menor penalidad que la sanción general? Estos desfases legales crearán condiciones para promover la impunidad desde el momento en que el implicado en trata de personas podrá hacer suyos varios principios: el de *exacta aplicación de la ley* que señala que no puede sancionarse dos veces por un mismo hecho; el principio de *in dubio pro reo* que indica que en caso de que los medios probatorios no creen una convicción de culpabilidad debe favorecerse al reo; o el principio *favor rei* que al interponer un recurso ante un tribunal superior lo lleva a pronunciarse con una sentencia más favorable aunque consienta la condena y, por último,

el principio *favor libertatis*, relacionado con la interpretación de las normas que favorezcan la libertad del detenido.

De todo esto, concluimos en que resulta de suma importancia la definición de la trata de personas (no de la explotación) en forma unívoca, con la conducta, los medios y el fin, sin precisar las penas.

*Artículo 42. La duplicidad de agravantes*

De conformidad con el artículo 42 de la Ley General, son causales agravantes para todos los delitos de trata de personas las siguientes: a) Se aumentará hasta una mitad cuando se aproveche la situación de vulnerabilidad de la víctima en los siguientes casos: el abuso del poder; el daño grave o amenaza de daño grave; la violencia física o mental; la privación de la libertad; el fanatismo religioso; los tratos crueles, inhumanos y degradantes; el tráfico internacional; la situación de peligro; la muerte o suicidio; el daño y lesiones graves; la provocación de enfermedades psicológicas y físicas incluyendo el VIH/SIDA; si el delito se comete contra mujer embarazada, personas con discapacidad física o psicológica; menores de 18 años o personas de la tercera edad que no tengan capacidad para valerse por sí mismas; la vulnerabilidad, la pertenencia a una etnia en condición de vulnerabilidad; cuando se trata de más de una víctima.

Del mismo modo en los casos que el autor del delito sea miembro de la delincuencia organizada, y haya administrado sustancias prohibidas. Cuando se beneficie de la situación de responsabilidad y confianza de la víctima. Asimismo, cuando se aproveche de la posición de autoridad, control y dominio de un menor de 18 años. Si el autor del delito es un funcionario público y cuando se haya condenado con anterioridad por el mismo delito de cualquier delito de trata.

Del mismo modo se violenta el principio de *stricta legalidad* en la tipificación de las penas y sus agravantes, pues no puede aplicarse dos veces una pena general y otra relacionada con el delito específico, como prevé la Ley General. Veamos los siguientes casos.

*Artículo 43.* Agravante hasta las dos terceras partes por la autoría intelectual y financiamiento. La pena se aumentará hasta dos terceras partes.

*Artículo 16.* Agravantes en el delito de la pornografía ajena.

*Artículo 16.* Agravante con pena de 15-30 años de prisión y 2 mil a 60 mil días de

multa, cuando la víctima sea menor de 18 años, se trate de alguien incapaz de comprender el hecho y de resistirlo. Esto quiere decir que no obstante ser agravantes similares, además de ésta se aplicarán las sanciones establecidas en el artículo 42.

*Artículo 16.* Agravante hasta una mitad de la pena. En caso de engaño, violencia, coerción, abuso de poder, adicciones, jerarquía, confianza para obtener el consentimiento. También serán aplicables las agravantes establecidas en el artículo 42.

*Artículo 24.* Agravante en el delito de mendicidad forzada. Agravante con pena de 9 a 15 años de prisión y un mil a 25 mil días de multa, cuando se trate de menores de 18 años y mayores de 60 años, embarazadas, enfermos y discapacitados. Tal como se interpreta, la Ley establece agravantes similares en el artículo 42.

*Artículo 42 fracción II. Del fanatismo religioso*

Llama la atención que en el artículo 42 fracción II, se establece como agravante el fanatismo religioso, cuando debió considerarse como un delito de trata independiente, análoga a la esclavitud. Si bien es cierto que profesar una religión es un derecho humano, éste no debe vulnerar física y mentalmente a una persona, no obstante haber dado su consentimiento. Así lo consigna la propia Ley General como principio en el artículo 3 fracción IX, que al tenor establece:

Artículo. 3-IX. Laicidad y libertad de religión: Garantía de libertad de conciencia asegurando a las víctimas la posibilidad de vivir y manifestar su fe y practicar su religión, sin ninguna imposición en los programas o acciones llevados a cabo por las instituciones gubernamentales o de la sociedad civil que otorgue protección y asistencia.

Con relación a esta práctica, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece en el Artículo 2º, la libertad y el consentimiento informado para contribuir con este tipo de organizaciones civiles.

Artículo 2º. No ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias,

festividades, servicios o actos de culto religioso.

Con relación al consentimiento a que nos hemos referido, la Ley General reitera en el artículo 42 fracción II, que el consentimiento no es excluyente de responsabilidad. Sin embargo, es práctica común que las distintas religiones apliquen protocolos específicos para enganchar a las víctimas. Tratan de convencer a la víctima sin sustento irrefutablemente informado acerca de la existencia de una vida extraterrenal aprovechando las condiciones de soledad, vulnerabilidad emocional, económica y educativa, y de los problemas de salud y de identidad que la aquejan. Ante ello, los enganchadores mesiánicos ofrecen indulgencias, oraciones eternas, a cambio, muchas veces, de los bienes de los moribundos a su cargo.

Llegan también a hacer creer a las víctimas que han sido tocadas por un destino divino. Las separan de su entorno, les confiscan sus bienes y les cambian el nombre y la identidad con el fin de someterlas. Las preparan no sólo para que asuman sus creencias, sino para que se conviertan en multiplicadoras de la fe a través de las distintas figuras, como representantes de las congregaciones. México suele ser pasto fértil para esta modalidad de trata de personas en las comunidades indígenas, las comunidades pobres o con antecedentes históricos religiosos, y en algunos los colegios y universidades confesionales.

### *De los delitos en materia de trata*

Con el propósito de ubicar con facilidad los delitos y las penas a que se refiere la Ley General. Presentamos en la figura N° 2, el delito, las penas privativas de la libertad, las multas, los agravantes y los artículos relativos de los que sólo haremos referencia a los delitos que nos merecen algún comentario.

Figura No. 2 Los delitos de trata de personas en la Ley General

Fuente: Elaboración propia a partir 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, (2012).

## La servidumbre

Se considera servidumbre la condición de siervo por deudas, cobro discrecional y por gleba. En la Ley General (art.12), se configura la condición de siervo por deudas cuando una o varias personas obliguen a otra al pago en cumplimiento de servicios personales, o de otra persona sobre la que ejerce autoridad como garantía de la deuda.

En esta parte, la Ley omite considerar el sometimiento de la voluntad en que el victimario

obliga a la realización de actos y trabajos, distintos a los servicios personales, que se realicen con otros fines, mediante el engaño, amenazas, coacción u otras formas de violencia.

### El cobro discrecional

En la Ley General se prevé el delito de servidumbre cuando una o varias personas realicen cobros discrecionales consistentes en la prestación de servicios que fueron valorados en forma equitativa, pero que no fueron aplicados al pago de la deuda, o en los casos en que no se definieron los límites y la naturaleza de los servicios. Aun así, la Ley no menciona el sometimiento que implica la no elección ni el conocimiento sobre las consecuencias de los préstamos o anticipos salariales recibidos generando sujeción.

### La explotación sexual

De conformidad con la Ley General se considera explotación sexual cuando una o varias personas realizan una acción u omisión dolosa para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o a varias personas con fines de explotación sexual (art. 10, inciso 3).

De nueva cuenta se presentan dos posibles penalidades: como explotación, en general, se establece una pena de 5 a 15 años de pena privativa de la libertad, además de una multa de mil a veinte mil días; la otra, como explotación sexual, señala de 10 a 15 años y de mil a 30 mil días de multa. Si la segunda pena es la específica para ese delito, no se justifica el establecimiento de una pena para la explotación en general.

Cabe mencionar que esta Ley no prevé las situaciones específicas para realizar, inducir y favorecer las conductas delictivas, ni la participación forzada o privación de la libertad de otra persona; tampoco especifica la recepción de la víctima dentro y fuera del territorio nacional, aunque medie el consentimiento de la víctima. También deja de puntualizar que se trata de una explotación sexual comercial.

A esta forma de explotación se agregan otras formas de explotación sexual, como la pornografía, las exhibiciones públicas o privadas de orden sexual y el turismo sexual, aunque éste último sólo se menciona y no se define en la Ley (art. 13).

## La pornografía

Puede calificarse como un galimatías el exceso de texto repetitivo en la Ley de lo relacionado con la pornografía. En forma errónea define la pornografía (art.14) en el apartado de destrucción de materiales pornográficos (art. 16) donde se involucra a menores de 18 años y a personas discapacitadas, cuando debería estar ubicada como conducta general en el Artículo 14.

## La prostitución

Aunque la Ley menciona la prostitución ajena, no la define. Es posible encontrar alguna alusión a ella en la maraña del excesivo texto sobre la pornografía donde, sólo de paso se mencionan los servicios sexuales, dentro de los que pudiera considerarse la prostitución. Aun así, le resultan aplicables las penas de explotación sexual; como consecuencia, y en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, fácilmente podría evadirse la sanción.

Consideramos, pues, que deben quedar muy claros los constitutivos de la prostitución como trata de personas, más allá del lenocinio. Aquí proponemos algunos de los posibles constitutivos con mayor precisión:

Será sancionado con pena de 10 a 15 años de prisión y de un mil a 30 mil días multa, las conductas de prostitución ajena para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una persona con el fin de inducir y solicitar para que otra comercie sexualmente su cuerpo.

Se considera prostitución ajena el regenteo o la administración directa o indirecta de prostíbulos, casas de cita o lugares de concurrencia expresamente dedicados a explotar la prostitución.

Se impondrá pena de 15 a 30 años de prisión y de 2 mil a 60 mil días multa, cuando se trate de una persona menor de dieciocho años de edad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o no tenga la capacidad de resistirse a la conducta.<sup>3</sup>

## El turismo sexual

Aunque no debería referirse al turismo sexual, puesto que éste, no deja de considerarse

3 El texto de la propuesta es nuestro.

como una explotación sexual llana. Sin embargo, la Ley General sanciona a quien comercia con el turismo sexual, pero no a quien lo consume. Por otro lado, se refiere al turismo sexual en el artículo relacionado con los menores de 18 años y con las personas discapacitadas, cuando debió presentar una definición de aplicación general.

Otro desliz aparece al tipificar el delito de turismo sexual, pues omite incluir a las personas en situación de vulnerabilidad en los términos del artículo 4° fracción XVII, inciso h); es decir, a la o las personas en situación de vulnerabilidad que reúnen cualquier otra característica que sea aprovechada por parte del sujeto del delito.

En consideración a los razonamientos expresados, consideramos que el turismo sexual no debe aparecer en la Ley General, porque es una forma de explotación sexual como cualquiera otra. Ahora bien, suponiendo que la Ley General deba incluir el turismo sexual entonces se propone el siguiente texto:

Art. 18. Turismo sexual es la utilización de personas para ofertarlas en servicios sexuales relacionados con paquetes turísticos, culturales o naturales, promocionados a través de imágenes eróticas difundidas por cualquier medio de telecomunicación, tecnología de información u otros medios de comunicación.

Se impondrá pena de 15 a 25 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa, al que promueva, publicite, invite, facilite o gestione para que una o más personas viajen al interior o exterior del territorio nacional con la finalidad de que realicen cualquier tipo de actos sexuales, reales o simulados, con una o varias personas forzadas a participar y se beneficie económicamente de ello. La misma pena se aplicará a quien haga uso de estos servicios.

Se sancionará con penas de 15 a 30 años de prisión y de un mil a 30 mil días multa tratándose de menores de dieciocho años de edad, o con una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o con una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo.<sup>4</sup>

### *Los contratos sexuales*

4 De nuevo se trata de una propuesta de modificación propia, con la inclusión de los constitutivos invocados en negritas.

La Ley General sanciona como delito de trata los contratos para prestar una actividad laboral lícita (art.19) que una vez celebrado, no realiza lo pactado sino que se obliga al trabajador a realizar actividades sexuales contra su voluntad. En este caso, diremos que se trata de un contrato laboral con causales de nulidad que le corresponde juzgar a la ley laboral, no a la Ley General.

En otro tenor, la misma Ley General reconoce los contratos sexuales lícitos (art.20), que se penalizan cuando se dan en condiciones de trata de personas. Precisamente en este caso se configura el mayor desliz de la Ley, en razón de que en nuestro sistema jurídico estos contratos carecen de existencia legal. Al parecer fueron desafortunadamente importados de una legislación australiana .

En consecuencia, los contratos sexuales a que se refieren los artículos 19 y 20 no deben figurar en la Ley.

#### *La mendicidad forzosa*

La Ley General remite, sin distinciones, a la mendicidad forzosa en el art.10-VI, implicando una indigencia obligada; en tanto el artículo 24 se refiere a la mendicidad ajena como una indigencia inadecuada. Ante esta discordancia debe precisarse el adjetivo de la mendicidad: o es “forzosa” o es “ajena”, o son ambas.

## De la justicia administrativa

La justicia administrativa tiene por objeto establecer las reglas para la prevención, atención, asistencia, protección de las víctimas, y para el financiamiento y la fiscalización de los programas aplicados por la federación, los estados y los municipios.

#### *La prevención*

Para la prevención de la trata de personas, los tres órdenes de gobierno realizarán acciones: jurídicas, de bienestar, de participación social, de investigación, de seguridad y de vigilancia.

#### *Atención, asistencia y protección*

La Ley General prevé mecanismos de atención, asistencia y protección a las víctimas, testigos y ofendidos. Con este fin se aplicarán programas y modelos de atención a las víctimas y capacitación a los actores sociales involucrados. Se proporcionará atención

personal integral médica, psicológica, jurídica y social. Se buscará la reunificación familiar. Se proporcionará alojamiento digno y se salvaguardará su integridad. Se proporcionará protección contra agresiones y se realizarán cambios de identidad.

#### *Atención a víctimas extranjeras*

Se facilitará la permanencia, el retorno seguro a su lugar de origen y se expedirán visas humanitarias a las víctimas extranjeras. Asimismo, si lo amerita, se les concederá la condición de refugiadas.

#### *Atención a víctimas nacionales en el extranjero*

El gobierno mexicano proporcionará recursos y facilitará los medios para su repatriación.

#### *Financiamiento de los programas*

Los recursos para la gestión operativa se financiarán con las partidas de las leyes de ingresos y decretos de egresos. Se constituirá un fondo de operación, mediante un porcentaje establecido por el reglamento. Del mismo modo, se echará mano de los bienes decomisados, las fianzas, la administración de valores, depósitos, donaciones y aportaciones. Esta disposición quedará sujeta a la recién promulgada Ley General de Víctimas (2013). Por tanto, algunos artículos de la Ley General quedarán derogados, en razón de que el manejo de recursos, la infraestructura y la atención la asumirá la Ley General de Víctimas.

#### *Fiscalización y evaluación del fondo*

Será la Auditoría Superior de la Federación la encargada de auditar la aplicación de los recursos, formular indicadores, y emitir recomendaciones e informes.

## De la justicia penal

La justicia penal se refiere a la procuración, impartición y ejecución de la justicia en los delitos de trata de personas, cuyo carácter es imprescriptible.

#### *Delitos del fuero federal*

Los delitos federales se sustanciarán de conformidad con la Ley General por razón del territorio, por tratarse de delitos continuos, permanentes y continuados, por los delitos conexos, por los delitos que sean atraídos por razones especiales, por la naturaleza de los hechos, por el perfil de los sujetos.

#### *Delitos del fuero común*

Los delitos comunes serán investigados por el Ministerio Público de los estados de la República o del Distrito Federal, para lo cual homologarán a la Ley General sus leyes contra la trata y sus códigos penales.

#### *Sujetos implicados*

En los procedimientos penales relacionados con los delitos de trata de personas están implicados: la víctima, el tratante, el victimario, el cómplice, el testigo, las personas jurídicas y los informantes

#### *Autoridades implicadas*

Los encargados de administrar la justicia penal son la Procuraduría General de la República, los Juzgados Federales, la Coordinación General y la Policía Investigadora. En las entidades federativas la Procuraduría General de Justicia, Juzgados del Fuero Común, las Fiscalías y los Ministerios Públicos especializados, así como la Policía Investigadora especializada.

#### *El Ministerio Público*

Serán los agentes del Ministerio Público federales o del orden común quienes accionarán de oficio la maquinaria judicial, para lo cual no se requiere denuncia ni formulismos para investigar hechos relacionados con trata de personas.

#### *La ejecución de las penas*

Exclusión de derechos. Los sentenciados no tendrán derecho a la libertad preparatoria, a la sustitución de la pena, ni a la reducción de la condena.

Beneficios de sentenciados colaboradores. Los sentenciados primo-delincuentes serán beneficiados cuando aporten datos para localizar a la víctima y a los miembros de la delincuencia organizada, siempre que la sentencia sea menor de cuatro años y acepte, a su costa, portar un dispositivo de localización, haya reparado el daño, cuente con un aval, realice algún trabajo y se comprometa a no molestar a las víctimas.

#### *La reparación del daño*

La reparación de los daños probados se hará en forma proporcional y estará a cargo del sentenciado y, en forma subsidiaria, será proporcionada por el Estado.

Reparación del daño preferente. La reparación del daño tendrá preferencia, con excepción de los alimentos y salarios. En orden descendente tendrán preferencia la víctima,

los ofendidos, dependientes, herederos, derechohabientes sucesorios. La parte ofendida tendrá derecho a la reparación civil, la restitución de derechos y tratamientos.

**Pago por daños.** A las víctimas se les restituirá el patrimonio y serán indemnizadas por los daños físicos y psicológicos, por la pérdida del empleo y de oportunidades. Se les pagarán gastos médicos y sociales, lo correspondiente a los ingresos económicos que dejaron de percibir. Se les proporcionará asistencia jurídica y los costos del juicio. Se les pagará transporte, estancia, vestido y alimentación.

**Recuperación de la dignidad.** Las víctimas serán resarcidas en su dignidad y reputación, Habrá disculpa pública y reconocimiento de la responsabilidad del funcionario público.

## Ley Estatal para Prevenir, Combatir y Erradicar la Trata de Personas del Estado De Jalisco

La ley estatal tiene por objeto la prevención, combate y erradicación de la trata de personas; proteger, apoyar, atender y asistir a las víctimas, ofendidos y testigos, con el fin de garantizar el respeto a su dignidad, su libertad, el desarrollo de la personalidad, la seguridad y fortalecimiento de sus capacidades. Para lo cual se establecerán las competencias entre el estado y los municipios, y los criterios de coordinación interinstitucional con relación a las políticas públicas, programas de gobierno y los operativos.

La Ley Estatal para Prevenir, Combatir y Erradicar la Trata de Personas de Jalisco ha remitido toda la parte de la justicia penal a la supletoriedad de la Ley General. En consecuencia, tratándose de los delitos y las sanciones, corresponderá la aplicación de la Ley General (art.28).

En lo que corresponde a la investigación, procedimientos, sanciones y la reparación del daño se aplicará la Ley General, y en lo no previsto se aplicarán en forma supletoria el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación de la Ley de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (art. 29). Con lo anterior queda claro que la Ley de Trata de Jalisco asume las mismas limitaciones técnicas de la Ley General a las que nos venimos refiriendo en detalle.

Tal como sucede a nivel federal, en el ámbito estatal está en proceso la creación de

la infraestructura para la operación de la Ley. Del mismo modo, no se han consolidado las instituciones judiciales que investigarán y aplicarán la justicia, lo que quiere decir que no se ha concretado lo dispuesto por los artículos transitorios, tanto en la Ley General como en la estatal.

Desde esta perspectiva, consideramos que la Ley de Jalisco debió definir su objeto y precisar el concepto de trata de personas con claridad, así como identificarlos delitos, para enseguida remitir a la Ley General todo lo relativo a la justicia penal.

Resulta inconcebible que una Ley no mencione de qué trata ni lo que sanciona, por lo que parece reducirse a una ley administrativa en razón de que sólo se refiere a las acciones del procedimiento administrativo en la prevención, investigación, asistencia, atención y protección de las víctimas, ofendidos y testigos.

Al igual que la Ley General promueve la cultura de la prevención, el estudio, la investigación y el diagnóstico respecto de los delitos de trata de personas con la participación ciudadana. Como se observa, la Ley Estatal reproduce el mismo contenido de la Ley General respecto a la participación de las entidades federativas. Nos referiremos a continuación a la parte de la Ley Estatal que nos merezca alguna observación o comentario.

#### *La Comisión Interinstitucional*

La Comisión Interinstitucional sólo se compromete a poner en práctica el Programa Estatal para Prevenir, Combatir y Erradicar la Trata de Personas, el que deberá incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención, combate y erradicación de la trata de personas, la protección y atención a las víctimas de estos delitos (art.4).

Esto quiere decir que la expresión “cuando menos” excluye la inspección y vigilancia de los programas, las acciones y tareas, y la evaluación, rendición de cuentas y transparencia a que sí se refiere el objeto de la Comisión Intersecretarial de la Ley General (art.84).

#### *La integración de la Comisión Interinstitucional*

Se destaca la participación de un representante de las secretarías, del poder legislativo y judicial y de las instituciones para la atención de la familia, las mujeres, la juventud, las víctimas, los derechos humanos y el sector empresarial (art.5). En esta integración interinstitucional parece desafortunada la exclusión de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil a que

se refiere la Ley General como integrantes de la Comisión Intersecretarial (art. 86-X).

Del mismo modo, resulta discriminatorio que se excluya a las organizaciones de la sociedad civil más no a un representante del sector empresarial. Nos preguntamos cuál fue el criterio de equidad para la conformación de una Comisión Interinstitucional que relega a un actor de la sociedad que ha demostrado su compromiso con la defensa de las víctimas de la trata de personas.

## Participación de la sociedad civil

La Ley Estatal establece que la Comisión podrá, a propuesta de su presidente aprobar la incorporación de otras dependencias y organismos oficiales y no gubernamentales (art. 6).

### *Inclusión discrecional en la Comisión en la Ley Estatal*

De nueva cuenta la Ley Estatal deja al arbitrio del presidente la incorporación de organismos no gubernamentales. Esto quiere decir que quita armas legales para exigir su incorporación como un actor importante con derecho a participar en las decisiones.

### *Invitación discrecional en la Comisión Interinstitucional en la Ley Estatal*

Del mismo modo, la Ley Estatal establece de nuevo que a propuesta de su presidente la Comisión podrá, si así lo desea, invitar con efectos meramente consultivos a representantes de organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil, así como a académicos y expertos en temas vinculados con la trata de personas (art.7).

Consideramos, pues, que la Ley Estatal va en contra de la intención de la Ley General al aislar de la toma de decisiones a las organizaciones de la sociedad civil, desde el momento en que a los “funcionarios inexpertos” integrantes de la Comisión sólo les interesa escuchar a los expertos en el tema. A nuestro juicio, debería ser al revés: los expertos tendrían que presentar sus propuestas para que los funcionarios, por sus atribuciones, les den seguimiento.

### *Facultad incluyente de la Comisión Intersecretarial de intervención de la sociedad civil en el Plan Nacional de la Ley General*

Consideramos que la Ley General tiene un carácter más incluyente desde el momento en que además de que la Comisión Intersecretarial acepta a tres representantes de la sociedad civil también tiene la facultad de establecer las bases para la coordinación nacional de, entre otros organismos con las organizaciones de la sociedad civil y con instituciones académicas

para el diseño y aplicación del Programa Nacional (art.88-III).

*Facultad incluyente de la Comisión Intersecretarial en la cooperación de la sociedad civil en la Ley General*

Del mismo modo, la Ley General incluye a la sociedad civil en la adopción de políticas, programas y lineamientos a fin de elaborar y aplicar el Programa Nacional, la coordinación de recopilación e intercambio de datos y facilitar la cooperación internacional, en especial con los países que aportan mayor número de víctimas extranjeras, y de los identificados como tránsito o destino de las víctimas mexicanas (art. 88-IV).

*Facultad incluyente de la Comisión Intersecretarial de la Ley General en convenios y acuerdos con la sociedad civil*

La Comisión Intersecretarial tiene facultades de celebrar convenios y acuerdos de colaboración con organizaciones de la sociedad civil y la academia, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley General de Migración con el fin de informar, capacitar con perspectiva de género, de derechos humanos, conforme el interés superior de la niñez, conceptos fundamentales e implicación de los delitos de trata de personas, de los instrumentos internacionales, al personal de la administración pública federal. En nuestra opinión, debería también incluir la capacitación acerca del tráfico de personas:

En la promoción de la investigación e intercambio de experiencias relacionadas con la protección de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres.

En las tareas de información acerca de los riesgos para prevenir la comisión de delitos de trata o la revictimización.

En las tareas de información de prevención y advertir al personal de empresas susceptibles de constituirse en medios para la comisión de delitos de trata, acerca de la responsabilidades en que pueden incurrir con la facilitación u omisión de conductas (art. 88-VII).

Aquí cabe mencionar que en la Ley Estatal la Comisión Interinstitucional también promueve la investigación científica y el intercambio de experiencias entre organismos e instituciones a nivel nacional, incluidas las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la protección de las personas (art. 9-VIII).

Del mismo modo, la Comisión Intersecretarial deberá, por ley, promover acuerdos con asociaciones, fundaciones y organismos no gubernamentales que tengan por objeto prevenir

y combatir los delitos de trata de personas, y proteger a las víctimas con el fin de poner en marcha proyectos estratégicos (art. 88-X).

*Limitada facultad consultiva de la Comisión Interinstitucional en la Ley Estatal*

No obstante la amplitud de las relaciones de cooperación de la Comisión Intersecretarial de la Ley General con las organizaciones de la sociedad civil, la Ley Estatal le otorga discrecionalidad al presidente de la Comisión Interinstitucional para que, a su arbitrio, invite, con efectos meramente consultivos, a las organizaciones de la sociedad civil, así como a académicos y expertos en temas vinculados con la trata de personas (art. 7). Como puede observarse, se deja a criterio de un funcionario permitir la participación de actores sociales verdaderamente involucrados en el problema de la trata, con lo que se limita su derecho per se a tomar decisiones.

## La participación social en la Ley Estatal

A las autoridades y organismos estatales y municipales, así como a la Comisión Interinstitucional, ahora sí, les corresponde promover la participación ciudadana para que la población y la sociedad civil organizada hagan trabajo de prevención, participen en campañas, detecten víctimas, denuncien ante el Ministerio Público y proporcionen datos para las investigaciones (art. 25). No obstante, no se les concede injerencia en la toma de decisiones de políticas públicas.

## Conclusiones

A manera de cierre, concluimos que la Ley General constituye un instrumento jurídico novedoso en vías de mejoramiento formal y material. Sin embargo, antes de la consecuente armonización de las leyes estatales, se sugiere subsanar algunas de sus deficiencias conceptuales para evitar su reproducción.

Aun cuando se haya mejorado su contenido, debe evitarse que se convierta en un instrumento legal “nacido muerto”.

Es importante que fluyan los recursos económicos e infraestructura suficientes para la operación de la gestión pública.

## Propuestas

Resulta ineludible un diagnóstico realizado con una metodología de validez científica que incluya los resultados que hasta ahora se han obtenido por parte de los operadores de la persecución del delito en la exposición de motivos.

Se sugiere acotar la extensión del título de la Ley General por otro más corto, de fácil citación.

Es importante revisar la congruencia formal y material de algunos artículos, e incluir algunas adecuaciones.

Conviene incluir en el catálogo de delitos de trata (Art. 11), los delitos de tráfico de personas, la trata religiosa, la trata en grupos paramilitares, las prácticas ilícitas de los usos y costumbres y los embarazos forzados.

Se propone mejorar el texto de los constitutivos conceptuales de los delitos de trata y evitar dobles penas privativas de la libertad.

La Ley de Jalisco debe descartar las limitaciones técnicas de la Ley General.

Es urgente la creación de la infraestructura necesaria para la operación plena de ambas leyes y para el funcionamiento de las instituciones judiciales que investigarán y aplicarán la justicia. Es decir, concretar lo dispuesto por los artículos transitorios de la Ley General y de la Estatal.

## Referencias

- Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, (1993). Recuperado de <http://dewww.rmalc.org.mx/tratados/tlcan/aclan.pdf>
- Castro Sánchez, C. (15 de mayo de 2013). En México no hay tráfico de órganos. En periódico El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/923109.html>
- Comparad, (2012). Reporte sobre la discriminación en México 2012. Recuperado de [http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte\\_2012\\_Trabajo.pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_2012_Trabajo.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2011). Informe especial sobre secuestro de migrantes en México. Recuperado de [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011\\_secmigraentes\\_0.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmigraentes_0.pdf)
- Concha, M (20 de octubre de 2012). Simulaciones contra la Trata. En periódico La Jornada Jalisco.
- Código Federal de Procedimientos Penales. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/7.pdf>
- Código Penal Federal (2012). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Protocolo de Palermo (2000). Recuperado de [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_spa.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_spa.pdf)
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (2012). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf>
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2012). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/>

LGPSEDMTP.pdf

Ley Estatal para Prevenir, Combatir y Erradicar la Trata de Personas de Jalisco (2012). Recuperado de <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/15/551/>

Ley de Migración (2011). Recuperado de <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/66.htm?s=>

Rojas Rivera, A (2013). Roban cerca de siete mil niños de los estados del centro. Organización ¿Y quién habla por mí? En periódico Excélsior. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/14/899057>