

Análisis jurídico de la Ley general (2012) contra la trata de personas

Analysis of the law to prevent human trafficking

Fecha de recepción: 12 de diciembre de 2014.
Fecha de aceptación: 27 de febrero de 2015.

Por Jesrreel López Delgado
UNAM

Resumen

En el último decenio el Estado mexicano ha implementado diversas estrategias para vencer el delito de trata de personas. En 2007 el Congreso de la Unión promulgó la Ley para prevenir y erradicar los delitos en materia de trata de personas, pero sus resultados no fueron los esperados. Como consecuencia, en 2012 dicha ley fue derogada y en su lugar se estableció la Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas, que a su vez protege y asiste a las víctimas. Dicha norma tiene el propósito de uniformar acciones para prevenir, sancionar y erradicar el comercio de personas en todo el país. La integración de esta ley siguió una metodología distinta a la que se utilizó en la elaboración de la norma establecida en 2007, es decir, atiende la materia desde los derechos humanos.

Este trabajo analiza las implicaciones y retos de la Ley general, con la finalidad de establecer herramientas que permitan su adecuada implementación en los tres niveles de gobierno.

Palabras clave

Trata de personas, Derecho mexicano, derechos humanos, Convención de Palermo, Derecho internacional, estructura y distribución de leyes.

Abstract

In the last decade the Mexican state has implemented various strategies aimed at overcoming human trafficking. In 2007, the Congress of the Union promulgated the Law to prevent and eradicate crimes in the matter of human trafficking, but the outcome was not as expected. As a consequence, in 2012 this law was derogated and replaced with the General law to prevent, punish and eradicate the crimes in the matter of human trafficking, which simultaneously protects and assists the victims. This law has the purpose of equalizing the actions to prevent, punish and eradicate the traffic of people throughout the country. The conformation of this law followed a different methodology than the one employed in the elaboration of the 2007 law, that is to say, attends the matter with a human rights point of view.

This work analyses the implications and challenges of the General law with the aim to establish the tools to allow its appropriate implementation in the three government levels.

Key words

Human trafficking, Mexican Law, Human Rights, Convention of Palermo, International Law, Law structure and distribution.

« A pesar de que en 2007 se expidió la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas la situación no mejoró; persistía en la sociedad el desconocimiento de las causas, factores, consecuencias del delito y sus modalidades »

Introducción

La trata de personas es considerada un delito grave en la legislación mexicana e interpretada como una de las peores formas de explotación (esclavitud). Aunque su conceptualización se ha transformado con los años, en la actualidad es considerada un fenómeno mundial vinculado con la violación de los derechos humanos, tanto de adultos como de menores de edad, a través del engaño, sometimiento, coacción, abuso de poder, intimidación y amenaza, equiparando la condición de las personas a las de un objeto productor de dinero.

En el año 2000 se crea el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo contra la trata de personas, derivado de la Convención contra la delincuencia organizada transnacional). Dicho plan es adoptado por México el 15 de noviembre de ese mismo año y se hace vigente el 29 de septiembre de 2001.¹ Cuando se le presta mayor atención a castigar el delito de trata, el Protocolo contra la trata de personas es el instrumento jurídico internacional que sirve de marco legal para su castigo y prevención.

En México los primeros intentos de lucha contra la trata fueron realizados a partir de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas de 2007, reflejo de que el gobierno asume la obligación de llevar acciones conducentes al combate de este delito, a partir de la capacitación a los servidores públicos y sociedad, pero de una manera superficial.

No obstante, a pesar de que en 2007 se expidió dicha ley, en los años subsecuentes la situación no mejoró: persistía en la sociedad el desconocimiento de las causas, factores, consecuencias del delito y sus modalidades; en primer término por la insuficiencia de mecanismos efectivos de disuasión y de información hacia la población y, en segundo lugar, por la limitada coordinación. Aunado a lo anterior, no existían programas o mecanismos articulados que permitieran incentivar de manera directa la participación y colaboración de la sociedad civil, académica y de organismos no gubernamentales para promover, fomentar e intensificar la lucha contra la trata de personas.

Por otra parte, la capacitación en materia de prevención a los servidores públicos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial era casi nula y no se contaba con la especialización que se requiere para detectar e identificar la posible comisión de ilícitos en los sectores de salud, educación, laboral, de seguridad pública, migratorio, turístico, de comunicación, de transportes y de desarrollo social, entre otros.

Asimismo, no existía coordinación interinstitucional y colaboración necesarias para prevenir de forma homologada el delito de trata de personas y sus fines de explotación, por un débil impulso de intercambio de información y desarrollo de proyectos en común encaminados a disminuir el número de víctimas de trata de personas. A esto se suma que el limitado grupo de especialistas dentro de las instituciones involucradas en el

combate a la trata y la protección de las víctimas hacen complejo el acercamiento al problema.

Lo anterior derivó en que en 2012 se promulgara 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 (Ley general de trata), que busca subsanar algunas de las deficiencias mencionadas y no previstas en la ley generada cinco años antes (Ley federal de trata 2007).

El objetivo de este trabajo es hacer un análisis de la estructura y distribución de las competencias que ordena 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, a fin de conocer si se cumplen los objetivos que la propia ley se traza y con base en ello proponer una serie de correcciones que permitan mayor efectividad de la misma. Asimismo, se planea comprender la forma de implementar las estrategias planteadas, que buscan tener mayor eficiencia en la protección de las víctimas de trata de personas, así como la prevención del delito.

Es necesario que se generen herramientas en la propia Ley general de trata que permita la adecuada implementación de esquemas que tengan impacto en la realidad de las víctimas, así como analizar jurídicamente dicha ley a fin de conocer sus deficiencias y aportar herramientas que lleven a una mejor aplicación de los esquemas de lucha contra la trata de personas.

“Ley general de trata tiene por objeto establecer los tipos penales, que serán los mismos para todo México; en el estatuto de 2007 los tipos penales eran distintos en cada estado”

ANÁLISIS DEL PROTOCOLO CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

En el año 2000 surgió el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, instrumento cuya finalidad principal es promover la cooperación entre los Estados que firmaron el acta.

La Ley federal de trata estaba basada en dicho protocolo, por lo cual es importante comparar la Ley general de trata (2012) vigente y la Ley federal de trata (2007) con el Protocolo contra la trata de personas, para conocer los cambios y aplicaciones que tiene en México.

El Congreso de la Unión propuso la Ley federal de trata dando cumplimiento a las recomendaciones internacionales, derivadas de diversos instrumentos de carácter vinculante, como es la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Convención de Palermo) y sus tres protocolos: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes

¹ http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=586&depositario=&PHPSESSID=c501f33799babaa6f9e29d9538a54f29 [Consultado el 21 noviembre de 2014].

“Con la Ley general de 2012 la investigación del delito se hará en el ámbito local, solo será competencia federal cuando participe el crimen organizado”

por tierra, mar y aire; y Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones.

Ahora bien, la ley promulgada en 2007 tenía competencia en el ámbito federal y su objetivo era la prevención, sanción, protección, atención y asistencia a las víctimas de la trata de personas, con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas.

En el Protocolo contra la trata de personas se definen conductas, medios y fines de la explotación; en su aplicación incluye la obligación de los países para implementar medidas legislativas que tipifiquen el delito; asimismo, resalta los medios de cooperación en materia de prevención e intercambio de información; establece que para prevenir y combatir eficazmente la trata de personas se requiere un enfoque más amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino, que incluya medidas para evitar este fenómeno, sancionar a los delincuentes y proteger a las víctimas dentro del marco de los derechos humanos².

² Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Pág. 2.



Se debe tener en cuenta que la Convención de Palermo busca la cooperación internacional y sus protocolos se dictan en ese mismo sentido, para lo cual el acta define, en su Artículo 2, referido a los delitos cometidos por la delincuencia transnacional, que el grupo delictivo organizado es un estructurado de tres o más personas que existe durante cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. La Convención de Palermo tipifica la trata de personas desde la delincuencia organizada, entendiéndola desde el concepto ya citado.

Por otra parte, el Artículo 3 contiene el concepto de trata de la siguiente forma:

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

Es importante resaltar que este concepto utiliza cinco verbos que manifiestan la acción de la trata de personas: captar, transportar, trasladar, acoger y recibir a seres humanos.

El objeto que tiene el Protocolo contra la trata de personas se resume en tres puntos:

- Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños.
- Proteger y ayudar a las víctimas, respetando plenamente sus derechos humanos.
- Promover la cooperación entre las naciones para lograr los fines establecidos.

En el primer punto se hace referencia a las mujeres y niños porque son los más vulnerables y los más explotados en todo el mundo. Datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) indican que mujeres y niñas constituyen aproximadamente del 80% de las víctimas identificadas, mientras que los varones conforman entre el 15% y el 20% de las víctimas. Este mismo organismo ubica a México como fuente, tránsito y destino para la trata de personas³. Es razonable que sea una de las razones fundamentales por las que fue incluido en el tratado.

En cuanto al punto de proteger y ayudar a las víctimas, se hace referencia a la protección de los derechos humanos como objetivo primordial. El mismo Protocolo menciona que los derechos de las víctimas deben ser reconocidos y da tres

³ Véase Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2012. Resumen Ejecutivo. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf [Consultado el 21 de noviembre de 2014].

recomendaciones al respecto: asistencia y protección; régimen aplicable en el país receptor; y la repatriación de los afectados. Al respecto, se puede comentar que México realizó una reforma legislativa en 2011 para elevar a rango constitucional la protección de los derechos humanos.

En cuanto al punto de la cooperación internacional, el Protocolo da el mismo énfasis que en los delitos cometidos por la delincuencia organizada, los cuales se deben de observar desde la perspectiva de la prevención. De la misma forma recomienda a los países miembros tipificar el delito desde su derecho interno tomando en cuenta la tentativa, la intencionalidad, la participación de cómplices y la organización de personas para llevar a cabo el delito.

El Protocolo contra la trata de personas hace mención a que cada Estado tiene la obligación de legislar y tipificar de manera personal, y según sus propias circunstancias, el delito de trata de personas. Específicamente en su Artículo 5 dice:

“Cada Estado parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.”

REFLEXIONES EN TORNO A LA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS DE 2007

En México la primera legislación en materia de trata de personas fue la Ley federal de trata de personas promulgada en 2007. Antes existía un vacío de normas concretas que se enfocaban a prevenir y sancionar la trata de personas conforme al sistema de justicia. Sí existían ordenamientos jurídicos, como los códigos penales de los estados o el Código Penal Federal, que contemplaban tipos penales parecidos o similares a la explotación: lenocinio, pornografía infantil y tráfico de menores, pero no había una ley concreta para el tipo de trata de personas, que además tomara en cuenta la responsabilidad con los acuerdos internacionales, ya que no se estaban asumiendo. La ley propuesta en 2007 definía trata de personas en su artículo 5 y decía al pie de la letra:

“Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.

Cuando este delito sea cometido en contra de personas menores de dieciocho años de edad, o en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo no se requerirá acreditación de los medios comisivos.”

Esta acepción hacía referencia a ocho acciones: promover, solicitar, ofrecer, facilitar, conseguir, trasladar, entregar y recibir; después mencionaba los medios para ejercer presión sobre la víctima: la violencia física o moral, el engaño o el abuso de po-

der; y después enlistaba los fines: explotación sexual, trabajos forzados, esclavitud, servidumbre o extirpación de un órgano.

Al hacer una comparación entre las definiciones de trata de personas de la Ley federal y la del Protocolo de Palermo, aunque son parecidas, el Protocolo no llega a elaborar un tipo penal y sólo menciona cinco verbos en la acción de la trata, mientras que la Ley federal señala ocho.

COMPARACIÓN DE ESPECIFICACIONES LEGALES	
Protocolo contra la trata de personas	Ley federal contra la trata (2007)
Captación	Promover
Transporte	Solicitar
Traslado	Ofrecer
Acogida	Facilitar
Recepción	Conseguir
	Trasladar
	Entregar
	Recibir
Los medios	
Violencia física	Violencia física
Violencia moral	Violencia moral
Engaño	Engaño
Abuso de poder	Abuso de poder
Los fines	
Explotación sexual	Explotación sexual
Trabajos forzados	Trabajos forzados
Servidumbre	Servidumbre
Esclavitud	Esclavitud
Prácticas análogas a la esclavitud	Prácticas análogas a la esclavitud
Extirpación de un órgano	Extirpación de un órgano

En los años siguientes se realizaron informes de organismos gubernamentales y de asociaciones civiles, que brindaron el panorama en el que se encontraba la situación de la trata en México. Uno de estos es el titulado Trata de mujeres en Tlaxcala, elaborado por el Instituto Estatal de la Mujer de Tlaxcala y el Instituto Nacional de las Mujeres y Proyectos Mujer A. C.⁴, en él se identificaron problemas graves en la recepción de denuncias de víctimas del delito de trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

El informe señalaba que del cien por ciento de las denuncias presentadas por las víctimas, el 56% habían sido tramitadas como averiguaciones previas, mientras que al resto se le había dado la calidad de actas circunstanciadas.⁵

4 Véase: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/cedoc/Pag_cat_libre_art482.php?pagina=12&orden=titulo&criterio=&tipo=

5 Informe, Trata de mujeres en Tlaxcala, Patricia Olamendi Colaboración: Nadia Sierra, Laura Baptista, Bertha E. Castellanos, Ma. Teresa Glase,



Entre los aspectos más relevantes del documento, se encuentra el hecho de que el 93% de las víctimas señaló al presunto responsable del delito; sin embargo, todas las denuncias seguían en período de integración.⁶ Asimismo, registró que en el 73% de casos el agresor era pareja sentimental de la víctima, y en el 8% se trató de un familiar.⁷

Sobre los hechos que motivaron a la víctima a denunciar, en el 60% de los casos las víctimas fueron objeto de violencia física y psicológica grave, que ocasionó el solicitar el auxilio de la autoridad.⁸

Existe otro escrito que da muestras de los resultados del año 2010. Se trata del Informe sobre trata de personas 2010⁹, realizado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. Aunque no sea una institución ni documento vinculante con México, se utiliza en este trabajo para mostrar la situación de la trata en ese tiempo; además gracias a este documento se afirmó que, por segundo año consecutivo, eran escasos los resultados de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas. También menciona la falta de recursos gubernamentales y sentencias, así como los esfuerzos desiguales en México. A su vez recomienda defender el principio contenido en el Artículo 3 del Protocolo contra la trata de personas, el cual indica que el consentimiento de la víctima no es tomado en cuenta, cuando los elementos de la fuerza o la coerción son verificados.

Poco antes, en 2008, se creó la Fiscalía Especializada en Violencia Intrafamiliar contra la Mujer y la Trata de Personas, pero su efectividad fue cuestionada por su pobre desempeño: desde su creación

“México es fuente, tránsito y destino para el delito de trata de personas”

(enero 2008) hasta octubre de 2010 atendió 386 denuncias y canalizó 139 averiguaciones previas, de las cuales consignó 45, además de que obtuvo apenas 17 órdenes de aprehensión y solamente una condena.¹⁰

Ante el panorama descrito surgió la necesidad de reformar el marco jurídico, puesto que al mismo tiempo que existía la Ley federal de trata había 13 leyes estatales y 16 códigos penales locales en donde se tipificaba el delito,¹¹ creando con esto un conjunto de leyes que entorpecía el acceso a la justicia más que lograr una eficiente aplicación de la ley.

Ahora bien, en julio de 2011 se publicó la reforma constitucional para que el Congreso de la Unión tuviera la facultad de expedir 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, aplicable en todo el país. Esta reforma incluyó cambios en los artículos 19, 20 y 73 constitucionales.

El Artículo 73, fracción XXI, apunta que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad de:

“Establecer los delitos y las faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro y trata de personas que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federa-

ción, el Distrito Federal, los Estados y los municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.”¹²

La reforma en los artículos mencionados faculta al Congreso para legislar en materia de trata de personas. Es así que, bajo dicho precepto, se expide 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.

OBJETIVOS DE LA LEY GENERAL DE TRATA Y SUS DIFERENCIAS CON LA NORMA DE 2007

Es importante conocer los cambios entre la Ley federal de trata de 2007 y la Ley general de trata vigente, para conocer cuáles son los avances jurídicos en la materia. La Ley general de trata, publicada en junio de 2012, atendió a la reforma constitucional de 2011 ya mencionada y fijó una serie de objetos, los cuales se citan y se confrontan con la ley de 2007.

Julio César Guillén, Encuesta a cargo de: Primer Colegio de Sociólogos de Tlaxcala, A.C. Tlaxcala, Tlax., Diciembre del 2008

6 Ídem

7 Ídem

8 Ídem

9 Véase: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2010/> [Consultado noviembre de 2014].

10 AZAOLA, Elena, La trata de personas en México, UNAM, México, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3169/12.pdf> [Consultado noviembre de 2014]

11 Véase La exposición de motivos de la citada iniciativa. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/253_DOF_14jun12.pdf [Consultado noviembre de 2014]

12 Reformado mediante decreto publicado en el DOF el 14 de julio de 2011, Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/253_DOF_14jun12.pdf [Consultado noviembre de 2014].

Ley federal de trata (2007)	Ley general de trata (2012)
Objeto	Objeto
Prevención y sanción de la trata de personas	Establecer competencias y formas de coordinación para la prevención y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales.
Protección, atención y asistencia a las víctimas	Establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones.
Garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas	Determinar los procedimientos penales aplicables a estos delitos.
	La distribución de competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de delitos, objeto de esta ley.
	Establecer mecanismos efectivos para tutelar la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, así como el libre desarrollo de niñas, niños y adolescentes, cuando sean amenazados o lesionados por la comisión de los delitos objetos de esta ley.
	Reparar el daño de las víctimas de trata de personas de manera integral, adecuada, eficaz y proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida.

La Ley federal de trata mencionaba la prevención y la sanción del delito, así como la protección a las víctimas y la garantía al respeto y libre desarrollo de la personalidad de los individuos; en cambio, la actual Ley general de trata señala más puntos: el primero es el de establecer competencias e indica las formas de coordinación, así como una serie de objetivos como la prevención, la investigación, la persecución y la sanción, todo lo anterior con coordinación de los Gobiernos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal.

Asimismo, la Ley general de trata establece diferencias entre las funciones de investigación, sanción y aquellas propias de la prevención general, especial y social del delito. Para las funciones de investigación fija la competencia de las entidades federativas para perseguir y sancionar los delitos, no importa que sean realizados por la delincuencia organizada; cuando sea así, las entidades estatales coadyuvarán a la autoridad federal en la investigación. Es decir, la investigación del delito de trata se investigará en el ámbito local y sólo será competencia federal cuando participe el crimen organizado.

Los supuestos en que la Federación conocerá del delito de trata lo dice el Artículo 5:

- I. Se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- II. El delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° del Código Penal Federal.
- III. Lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales.

IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

V. Que sean cometidos por la delincuencia organizada, en los términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

En cuanto a las facultades en materia de prevención general, especial y social, la Ley general de trata indica que los tres órdenes de gobierno deben coordinarse para llevar a cabo sus recomendaciones. También hace mención de una Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas, organizada por la Secretaría de Gobernación. Dicha comisión ya estaba prevista en la ley de 2007. Es importante comentar que esta comisión también establecía la obligación de recopilar información sobre el delito de trata con el objetivo de publicarla, como lo señalaba el Artículo 12, Fracción IX, función que no se cumple en su totalidad, puesto que la Procuraduría General de la República no ha colocado la información en la página web como lo ordena el artículo mencionado:

“Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de trata de personas, con la finalidad de publicarlos periódicamente. Dicha información deberá contener de manera desagregada:

- a) El número de detenciones, procesos judiciales, número de condenas de traficantes y tratantes de personas y de quienes cometen delitos relacionados con la trata de personas en las diferentes modalidades;
- b) El número de víctimas de trata de personas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad, modalidad de victimización y, en su caso, calidad migratoria;

- c) Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometen el delito de trata de personas,
- d) Aquélla referente al tránsito fronterizo internacional relacionado con la trata de personas.”

Esta comisión, dice la Ley general, debe ser permanente y sus miembros son los titulares de las secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública y Turismo.

En cuanto a la finalidad de la comisión, de acuerdo con el Artículo 84, es la de:

- I. Definir y coordinar la implementación de una Política de Estado en materia de Trata de Personas y demás objetos previstos en esta Ley;
- II. Impulsar y coordinar en toda la República la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar los delitos objeto de esta Ley;
- III. Inspección y vigilancia de los programas, acciones y tareas;
- IV. Evaluación, rendición de cuentas y transparencia sin perjuicio de las atribuciones que en dichas materias correspondan a otras instancias.

En resumen, se le asigna a la Comisión Intersecretarial coordinar las acciones de sus integrantes para elaborar y poner en práctica los programas para prevenir el delito de trata de personas.

Ahora bien, para tocar el tema de la sanción de las penas, el Artículo 2 de la Ley general de trata dice que la misma ley tiene por objeto establecer los tipos penales en materia de trata, en otras palabras, las conductas tipificadas como delitos serán los mismos para toda la República a diferencia de los que decía el estatuto de 2007, en el que los tipos penales eran distintos en cada estado. Pero aún no están homologados esos tipos penales en las leyes de trata de cada entidad.

Es necesario tener en cuenta la diferencia entre la unificación de normas, la cual consiste en el establecimiento de un solo tipo penal en varios sistemas normativos y la armonización legislativa, es decir, las normas análogas que puedan generar procesos que eviten con-

“Mujeres y niñas constituyen el 80% de las víctimas identificadas, mientras que los varones conforman entre el 15% y el 20% de los casos”

tradiciones, como en el caso de la diferencia entre asociación ilícita y conspiración. Como modelos delictivos esta armonización u homologación es uno de los objetivos de esta Ley general de trata, a miras de establecer un solo tipo penal en los diferentes estados de México.

En cuanto la visión que tiene esta Ley general sobre los derechos humanos, se puede decir que integra una perspectiva de género en su redacción y atiende a situaciones de vulnerabilidad de las vícti-

mas mujeres, niños, niñas, adolescentes, migrantes y personas en situación de pobreza, como se hace mención en su tercer artículo.

Conclusiones

La Ley general de trata, como ya se analizó, pretende lograr avances en protección, castigo y prevención para las víctimas, en contraste con la ley de trata gestionada en 2007. Al hacer el comparativo de conceptos y objetivos de dichas disposiciones, se concluye que la Ley general de trata busca mayor cobertura y también pretende mayor protección a las víctimas, lo que la vuelve compleja y difícil de poner en práctica al no ser específica y clara en sus pronunciamientos. En el siguiente cuadro se comparan los conceptos de trata de personas y las diferencias entre la Ley general de trata, la Ley federal de trata y el Protocolo contra la trata de personas:





<i>Ley general de trata (2012)</i>	<i>Ley federal de trata (2007)</i>	<i>Protocolo contra la trata de personas (200)</i>
CONCEPTO		
<p>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 20 mil días multa, son 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.</p>	<p>Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consigna, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una personas, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.</p>	<p>Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.</p>
<p>Se entenderá por explotación de una persona a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La esclavitud. • La condición de siervo. • La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual. • La explotación laboral. • El trabajo o servicios forzados. • La mendicidad forzosa. • La utilización de personas menores de 18 años. • El matrimonio forzoso o servil. • Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos. • Experimentación biomédica ilícita en seres humanos. 		

Mientras que la Ley general de trata (2012) tiene un concepto del tipo penal, en el que se criminalizan y especifican los tipos de explotación, la norma de 2007 no lo mencionaba ni criminalizaba ninguna forma de explotación, sólo penaba el delito de trata de personas. Esto es un cambio respecto a la tipificación en materia de trata.

Asimismo, en la Ley general de trata se menciona cada tipo de explotación y su sanción, con esto se busca que se compruebe primero la situación de la explotación, es decir, ante qué tipo de explotación se está, con el fin de que el autor reciba sanción por ese hecho. La Ley federal de trata de 2007 no hacía mención de ello.

Una característica importante de la norma promulgada en 2012 es el énfasis en la coordinación, objetivo que tampoco contemplaba la primera ley. Al referirse a la coordinación, la Ley general tiene el propósito principal y federal de establecer la uniformidad de acciones para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas en todo el país. Esta coordinación es la parte medular, porque da atributos a instituciones para llevar a cabo esta encomienda, en primer

término nombra a la Comisión Intersecretarial para que lleve a cabo la mayoría de programas, pero apoyándose de otras instituciones.

Bien, acerca de este mandato es importante recordar que el Protocolo contra la trata de personas hace mención a que cada Estado parte dirigirá, de acuerdo con sus propias características, las formas de ayuda a las víctimas que sean necesarias en cada particular situación. En México, la Ley general de trata le da atribuciones al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para que brinde ayuda psicológica, seguridad jurídica y albergue, especialmente a mujeres y niños, pero en esta ley primero debe tomarse en cuenta la capacidad operativa y presupuestal de las instituciones que implementarán este esquema; de lo contrario será un pronunciamiento más.

La Ley general de trata tiene cosas por mejorar. Teniendo en cuenta que ninguna ley es perfecta, en este trabajo se hacen notar los puntos con los que las estrategias recomendadas contra la trata de personas pueden tener mayor eficacia. A continuación se enlistan algunos puntos encontrados en la Ley general de trata.

Existe la obligación mencionada en la Ley general de trata de crear más de 30 programas con distintas finalidades, pero muchos de estos se repiten en la misma. En los artículos de la Ley general

no se hace mención a ningún tipo de sanción para las autoridades que no cumplan con la obligación de poner en marcha los programas. Esto es un punto importante porque si no se ejerce alguna presión para aplicar los programas, entonces se quedarán en el papel.

La Ley general de trata debe establecer mecanismos que presionen a las autoridades obligadas a implementar los programas y debe contener algún mecanismo para sancionar a quienes incumplan con sus obligaciones. En resumen, es necesaria la creación de mecanismos políticos de presión. Por otra parte, es importante que la Ley general de trata haga menciones claras acerca de la estructura de los programas y sobre quién debe ponerlos en marcha, qué objetivos específicos deben tener y qué autoridades se deben coordinar.

La Ley general de trata no es específica en cuanto a la estructura en general que deben tener los esquemas y estrategias a implementar contra la trata de personas en México, lo que deriva en falta de certeza para las instituciones. Esto crea contradicciones sobre las obligaciones que menciona la ley, acerca de quien exactamente debe poner en marcha tal o cual programa. También conduce a la burocratización de la ayuda que solicitan de manera urgente las víctimas de trata de personas.

La Ley general de trata menciona la creación de una multiplicidad de programas que atienden la lucha contra la trata de manera aislada, sin que haya coordinación entre ellos. Es preciso recordar que la coordinación es el objetivo fundamental de esta ley. De igual manera, esto puede resultar, como ya se mencionó, en un incorrecto ejercicio de facultades y competencias por parte de las autoridades sobre la creación de progra-

mas, ya sea porque se creen dos o más programas iguales o porque no se realice ninguno, o por ignorar a quién le corresponde hacerlo.

En conclusión, es importante que se analicen a detalle todos los programas que la Ley general de trata manda a 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 implementen los programas y las formas en que se evaluará la efectividad de los mismos.

Se encuentran entre los artículos de la Ley general de trata, cuestiones que se dejan a una interpretación muy amplia, tal es el caso del Artículo 106 que dice:

“Queda prohibida 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 que pueda propiciar la trata de personas y demás

delitos previstos en el presente ordenamiento.”

En este artículo se prohíbe toda publicidad o inserción en los medios de comunicación masivos, de anuncios de contacto sexual o que promueva la prostitución, la pornografía o algo que pueda propiciar la trata de personas. Si no se es más específico, este artículo puede incurrir en una violación o contradicción a los artículos 14 y 16 de la Constitución, que regulan el principio de certeza y seguridad jurídica. 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.

“La capacitación en prevención para los servidores públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial era casi nula”



La mención de “que pueda propiciar la trata de personas y demás delitos previstos en el presente ordenamiento” tiene una idea demasiado amplia, 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, convierte a esta ley en incierta y vaga, que podría representar un instrumento para que los tratantes burlen la ley fácilmente, aprovechándose de sus lagunas. Esto ha ocurrido en muchas situaciones donde se presentan delitos de trata de personas. La recomendación que se hace aquí es delimitar y describir con mayor claridad y precisión el contenido de los anuncios e inserciones en medios de comunicación, para que exista certeza jurídica y al mismo tiempo se proteja la libertad de expresión.

Delimitar y ser concreto sobre qué institución es la encargada de ciertas acciones en específico es parte fundamental en la ley, pero sucede que el Artículo 126 dice:

“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, que contará como mínimo con un coordinador general, Fiscales, Ministerios Públicos y policías ministeriales especializados, los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su efectiva operación. Esta Coordinación General se integrará con servicios periciales y técnicos especializados para el ejercicio de su función, de conformidad con lo establecido en la normatividad respectiva.”

Es importante comentar que existe el acuerdo de la Procuraduría General de la República, publicado el 31 de enero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual 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. En este acuerdo se menciona 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, mientras que en la Ley general de trata se señala que será una nueva Coordinación General para la investigación y persecución de los delitos objeto de esa Ley; es decir, existen dos instituciones encargadas de investigar los mismos delitos.

En el acuerdo del 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 se 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, entonces al día de hoy existen dos disposiciones en las



que no se tiene claro 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.

Otro punto importante es que la Ley general de trata no menciona un mecanismo de participación ciudadana que sirva para dar aviso, denunciar, monitorear o presentar quejas sobre contenido publicitario ilegal en los medios de comunicación, como lo es internet.

La participación ciudadana es fundamental en la prevención del delito y es necesario incluir las estrategias necesarias para que la sociedad participe en los esquemas de lucha contra la trata de personas.

Otro de los objetivos de la Ley general de trata es proteger y dar asistencia a las víctimas, pero se debe precisar qué leyes son aplicables en exactamente qué personas, esto para no crear confusión o entorpecimiento en las labores de los servidores públicos así como incertidumbre en la población. Ante lo anterior, se menciona que la Ley de asistencia social tiene como fin mejorar las circunstancias de carácter social que impiden el desarrollo integral de las personas. El Artículo 3 apunta:

“Para los efectos de esta Ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circuns-

tancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación. 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 general de trata también contempla como sujetos de su protección a los que menciona el artículo anterior. Lo que se deduce de los objetos de estas dos leyes es que existe una doble regulación de los derechos, beneficios y prerrogativas de los que son titulares de estos sujetos, así como de los programas, políticas, medidas y acciones que se deben crear para atenderlos. Lo importante es hacer notar que no se manifiesta en una doble protección, sino más bien en una posible burocratización y dispersión de la atención al problema.

Además, se advierte que la Ley general 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, que dice:

“Las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en los ámbitos federal, de los estados, municipales, del

Distrito Federal y de sus Demarcaciones Territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptarán medidas tendientes a proteger y asistir debidamente a víctimas, ofendidos y testigos, para lo cual deberán (...)”

En este artículo se regula la obligación de toda autoridad a adoptar medidas tendientes que protejan y asistan a víctimas, ofendidos y testigos del delito, enlistando una serie de modelos, programas y mecanismos que deben ser implementados. Otro ejemplo es el Artículo 65, que señala los rubros que comprenderá 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.¹³

Lo expuesto nos dice que existe 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 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

¹³ En el mismo sentido están los artículos 90, 89 fracciones XI, entre otros.



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.

Otro ordenamiento que presenta un problema parecido es la Ley general de víctimas, la cual 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 general de trata al introducir disposiciones especiales para las víctimas 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 está compuesta de 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. Entonces basta con que la Ley general de trata haga un reenvío a la Ley de víctimas, para señalar las instituciones a las que las víctimas deberán dirigirse, los fondos que financiarán sus gastos, los derechos que tienen en su calidad de víctimas.

En el análisis realizado en este trabajo se concluye que lo anterior no sucede y esto da por resultado una multiplicidad de instituciones, comisiones y comités, programas, fondos, medidas, acciones y políticas aisladas una ley de la otra, que atienden 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.

En ambas leyes citadas en este trabajo se encuentra que en la Ley de víctimas del Comité de Trata y Tráfico de Personas, dentro de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y en la Comisión Intersecretarial que crea la Ley de trata, existen comisiones que son integradas por algunas de las mismas secretarías y organismos.

Lo anteriormente expuesto deja en claro que existe una doble regulación que puede generar problemas complejos de interpretación, una contradicción entre ambas leyes. Otro ejemplo es el caso de los recursos que integrarán los fondos creados por la Ley de víctimas y la Ley general de trata, 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 si en ambas leyes se hace mención del fondo.

En conclusión, 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 so-

cial, 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: asistir y proteger a todos aquellos que han sido víctimas de cualquier delito en materia de trata de personas. En otras palabras, 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 importante que se realice un examen minucioso de la Ley general para erradicar, sancionar y prevenir los delitos en materia de trata de Personas, en el que se establecen los funcionamiento y formas de llevar a la práctica los mecanismos más efectivos de atención a las víctimas de trata de personas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografía

AZAOLA, ELENA, La trata de personas en México, UNAM, México, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3169/12.pdf>

Legislación Nacional

Protocolo de para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos;
Ley de Asistencia Social
Ley General de Víctimas
Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas

Páginas de internet

http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=586&depositario=&PHPSESSID=e501f33799baba6f9e29d9538a54f29

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2012. Resumen Ejecutivo. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/cendoc/Pag_cat_libre_art482.php?pagina=12&orden=titulo&criterio=&tipo=

Informe, Trata de mujeres en Tlaxcala, Patricia Olamendi Colaboración: Nadia Sierra, Laura Baptista, Bertha E. Castellanos, Ma. Teresa Glase, Julio César Guillén, Encuesta a cargo de: Primer Colegio de Sociólogos de Tlaxcala, A.C. Tlaxcala, Tlax., Diciembre del 2008

Véase: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2010/>
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/253_DOF_14jun12.pdf

<http://revista.cleu.edu.mx/new/index.php/convocatoria>