

Manual sobre trata de personas

MARIO LUIS FUENTES ALCALÁ
COORDINADOR



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Unidad General de
Conocimiento Científico
y Derechos Humanos

ISBN en trámite

Primera edición: febrero de 2024

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo de la Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Manual sobre trata de personas

MARIO LUIS FUENTES ALCALÁ
COORDINADOR

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Primera Sala

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

Segunda Sala

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Lenia Batres Guadarrama
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek

Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos

Mtra. Alejandra Rabasa Salinas
Directora General

Contenido

Presentación	IX
Introducción	XIII

Capítulo I

Desafíos para la procuración e impartición de justicia en México

<i>Mario Luis Fuentes y Cristina Hernández</i>	1
Introducción	3
A. Contexto global	6
B. Dos grandes desafíos del Estado mexicano	16
C. El problema de coordinación en la Administración Pública Federal	26
Conclusiones	36
Bibliografía	38

Capítulo II

Contexto nacional y capacidades institucionales para enfrentar el delito de trata de personas

<i>Nelly Montealegre</i>	45
Introducción	47
A. La trata de personas en México	48

B. Contexto mexicano de la trata de personas. La vinculación de sus elementos adyacentes	63
C. Las capacidades institucionales	72
Conclusiones	93
Bibliografía	97

Capítulo III

Una mirada al delito

y sus fines de explotación desde la sociología jurídica

<i>Alethia Fernández de la Reguera Ahedo</i>	101
--	-----

Introducción	103
A. Construcción social y cultural de la trata de personas	104
B. Contextos de riesgo de la trata de personas	117
C. El enfoque punitivo y sus consecuencias no esperadas	124
Conclusiones	130
Bibliografía	131

Capítulo IV

Víctimas de trata de personas: necesidades específicas

<i>Luis Raúl González Pérez</i>	139
---------------------------------------	-----

Introducción	141
A. Las víctimas de trata de personas	142
B. Medidas de asistencia a las víctimas de trata de personas	167
C. Reparación del daño a las víctimas	172
D. Relevancia de la Comisión Intersecretarial	175
Conclusiones	176
Bibliografía	176

Capítulo V

La legislación mexicana e internacional para enfrentar la trata de personas y su aplicación: análisis desde una perspectiva de género

<i>Luz del Carmen Jiménez Portilla, Juliana Vanessa Maldonado Macedo, Rossana Montserrat Madrigal Pérez y Claudia Verónica Torres Patiño</i>	183
--	-----

Introducción	185
A. Diversas perspectivas feministas sobre género, igualdad, interseccionalidad y comercio sexual	187
B. El conflicto de perspectivas en la elaboración del Protocolo de Palermo	192
C. Análisis de legislación, programas, sentencias y prácticas en torno a la trata con fines de explotación sexual ...	197
D. Derecho comparado: Argentina, Colombia y Uruguay	209
Conclusión	212
Bibliografía	213

Capítulo VI

Análisis crítico de la legislación vigente: 11 años de la Ley General en materia de trata de personas y 12 años de la reforma constitucional de Derechos Humanos

<i>María Olga Noriega Sáenz</i>	221
Introducción	223
A. Trata de personas, política criminal y derechos humanos.....	229
B. Análisis crítico de la Ley General en materia de trata de personas.....	237
C. Análisis crítico del tipo penal básico de trata de personas, contenido en la Ley General	243
D. El papel del Poder Judicial Federal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en materia de trata de personas	246
Conclusiones.....	256
Bibliografía	258

Capítulo VII

Desafíos para la persecución y sanción del delito de trata de personas en México

<i>María Elisa Franco Martín del Campo y Guillermo Raúl Zepeda Lecuona</i> ...	267
Introducción	269
A. El corazón de la impunidad.....	277

B. Buenas prácticas para juzgar casos sobre trata de personas	291
Propuestas y conclusiones	300
Bibliografía	302

Capítulo VIII

Desafíos para garantizar el derecho a la procuración de justicia a las víctimas de trata de personas

<i>Patricia Lucila González Rodríguez</i>	307
---	-----

Introducción	309
A. Los fines de la procuración de justicia en México	310
B. Derecho a la investigación y el derecho a la verdad.....	317
C. Diseño institucional con perspectiva de género y condiciones de viabilidad para la investigación especializada de trata de personas.....	320
D. Problemas de prueba recurrentes en la procuración de justicia con impacto en las decisiones judiciales	337
E. Controles de fiabilidad probatoria en la obtención de testimonios	348
Conclusión	357
Bibliografía	359

Presentación

La reforma constitucional en materia de derechos humanos dio paso a un nuevo paradigma que transformó el lenguaje del derecho. De manera destacada y a partir de la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado de dicha reforma, se ha ampliado el parámetro de regularidad constitucional, se consignaron novedosas herramientas interpretativas, se estableció la vinculatividad de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se consolidó la obligación de las personas juzgadoras federales de realizar un control oficioso de convencionalidad de todas las normas sujetas a su conocimiento, entre muchos otros logros.

A pesar de estos cambios en nuestro sistema legal, el modelo de formación y capacitación del personal jurisdiccional y los materiales de apoyo se habían mantenido estáticos y sin evolución coordinada. Por ello, surgió la necesidad de consolidar un nuevo perfil de las personas juzgadoras, sustentado en la formación de las competencias y habilidades propias del nuevo paradigma constitucional. En ese contexto, y con base en las necesidades formativas identificadas, la Suprema Corte diseñó el proyecto editorial *Manuales de Actuación* dirigido especialmente al personal jurisdiccional.

Los *Manuales* buscan ser herramientas didácticas que faciliten la resolución de los casos según los estándares más actualizados en derechos humanos y que, al mismo

tiempo, contribuyan a la formación especializada en temas esenciales para la impartición de justicia. Así, los *Manuales* abordan temas poco explorados en la formación de quienes imparten justicia, aun cuando resultan trascendentales para su labor. Algunos desarrollan conocimientos transversales a la función jurisdiccional con independencia de la materia. Otros buscan profundizar sobre temas específicos en diversas materias como penal, civil o laboral.

Cada *Manual* es coordinado académicamente por una persona experta en el tema. Los capítulos son escritos por personas nacionales y extranjeras cuidadosamente seleccionadas con base en su formación y experiencia. El eje rector, en todo momento, consiste en fortalecer la impartición de justicia con herramientas pedagógicas, accesibles y claras, en línea con la visión de una nueva formación judicial.

* * *

En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación presenta, bajo la coordinación de Mario Luis Fuentes Alcalá, titular de la Cátedra Extraordinaria “Trata de Personas” de la Universidad Nacional Autónoma de México, el *Manual sobre trata de personas*, el cual busca convertirse en una herramienta fundamental no sólo para las personas juzgadoras, sino para todas aquellas que operan el sistema de justicia en el ejercicio de sus funciones. El *Manual* presenta el contexto del fenómeno de trata y describe los desafíos que surgen al interactuar con el sistema de justicia; hace aclaraciones conceptuales para establecer un piso mínimo en la materia; expone informes nacionales e internacionales sobre la trata; analiza la legislación nacional e internacional y otras fuentes relevantes, y desarrolla las obligaciones generales de las autoridades y los correlativos derechos para las víctimas. Todo lo anterior, se fortalece con un importante trabajo de identificación de estándares jurisprudenciales que dan luz sobre las buenas prácticas identificadas en sede judicial para juzgar con perspectiva de derechos humanos.

El *Manual* expone también los escenarios globales, regionales y nacionales que rodean la trata de personas, los cuales se relacionan con la violencia basada en

género, así como con las políticas migratorias y de seguridad fronterizas. Con dichos planteamientos se identifican algunos de los principales desafíos como la doble dimensión de la trata de personas —como delito y como violación de derechos humanos— la falta de capacidades y recursos institucionales para responder a este fenómeno, los problemas probatorios que acarrea, así como los vacíos normativos y las ambigüedades legislativas existentes.

El *Manual* también realiza diversas precisiones conceptuales que esclarecen la definición del tipo penal y aportan a comprender su concepción sociocultural para efectos de política pública. Por ejemplo, a través de la conceptualización del género, se verifica su impacto en los factores de riesgo para la victimización, tanto para hombres como para mujeres. Por otra parte, se problematiza el uso del término “explotación” en la Ley General en la materia, así como lo que debe entenderse por el “aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad de la víctima”, desde los debates entre posturas denominadas neo-abolicionistas y liberales, entre otros.

A partir del análisis crítico de la legislación nacional e internacional, en particular de la reforma constitucional de derechos humanos, la Ley General en materia de trata de personas, así como de la Convención y el Protocolo de Palermo, se plantea la necesidad de adoptar distintas perspectivas para su interpretación y aplicación. En este sentido, el *Manual* propone la aplicación de la perspectiva de derechos humanos, de género e infancias al momento de estudiar y resolver sobre el fenómeno, así como en la formulación de políticas públicas —tanto en relación con el ejercicio de los derechos de las víctimas como en las estrategias de persecución del delito— y de prácticas jurisdiccionales para atender la trata de personas.

Finalmente, dentro del *Manual* se presentan distintas temáticas en torno a la interacción de las víctimas con el sistema de justicia y las obligaciones que las autoridades tienen para con ellas. Se destacan las obligaciones y derechos específicos identificados en la legislación nacional e internacional; los aspectos relevantes en torno a la coordinación institucional; la incorporación y el desahogo de pruebas durante juicio; las medidas de protección para las víctimas y testigos, así como los mecanismos para acceder a la reparación del daño.

Después de un profundo trabajo conjunto, se presenta este *Manual sobre trata de personas* con la convicción de que, a través de la formación especializada y el estudio cuidadoso de las cuestiones jurídicas, pero también de los contextos y las circunstancias sociales y culturales, la judicatura podrá responder de manera más eficiente y responsable ante los complejos desafíos que conlleva la trata de personas.

*Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Introducción

La trata de personas es un delito que expresa una profunda crisis civilizatoria, pues hace evidente que la libertad y la dignidad humanas, derechos fundamentales sobre los que se han construido nuestras sociedades contemporáneas, sigan siendo negadas para decenas, si no es que para cientos de miles de personas alrededor del mundo.

Es también expresión de una crisis civilizatoria porque, aunque constituye una expresión del *mal radical*, en tanto que implica la deshumanización total de las víctimas, es un crimen cada vez más “rentable” que se ha adaptado al avance de las tecnologías de la información y del flujo de capitales, y que se hace posible en un contexto de vulnerabilidad creciente en todos los países. Esto se asocia tanto a problemáticas estructurales como la pobreza, la desigualdad y las violencias, así como también a la desprotección por parte de las instituciones gubernamentales que tienen la obligación de garantizar el derecho humano a vivir libre de esclavitud y cualquier forma de explotación.

Para el caso de México, en los últimos años la configuración de la trata de personas se ha complejizado, además, debido a su articulación con fenómenos que han registrado un crecimiento exponencial como las desapariciones, la violencia feminicida y los desplazamientos forzados.

A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por la comunidad internacional a partir de la adopción del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (ampliamente conocido como Protocolo de Palermo) en el año 2000, la trata de personas sigue siendo un desafío creciente para todos los Estados. El Estado mexicano, desde 2012, se dio a sí mismo el mandato de articular una Política de Estado para enfrentar la trata de personas que prevé la persecución del delito, así como la procuración e impartición de justicia a las víctimas. Sin embargo, tal como se señala a lo largo del *Manual sobre trata de personas*, la deuda con las víctimas para garantizar su derecho al acceso a la justicia no sólo persiste, sino que se ha agravado.

Este *Manual* presenta, articulados en cinco ejes temáticos, ocho capítulos que plantean aspectos considerados aquí como fundamentales en la discusión para avanzar hacia el fortalecimiento de las capacidades de quienes tienen la obligación de dar vigencia al derecho de las víctimas de este crimen al acceso a la justicia, desde el reconocimiento de la complejidad que entraña el delito, así como su identificación y persecución en el actual contexto global y nacional. Son ocho capítulos escritos por personas académicas, algunas con experiencia en procesos de judicialización de este delito, que desde distintas disciplinas ofrecen elementos que contribuyen a fortalecer la labor judicial y jurisdiccional en materia de trata de personas.

El primer eje temático es el *contextual*, desde la consideración de que es indispensable reconocer que la trata de personas no ocurre en el vacío y que, dada la complejidad social, cultural, económica y política en los ámbitos mundial y nacional, es necesario dar cuenta de cómo este contexto desafía la procuración e impartición de justicia en general y específicamente en materia de trata de personas. En este eje se enmarcan los capítulos uno y dos.

En el capítulo uno, que escribí en coautoría con Cristina Hernández Enggrandes, se analizan los desafíos que impone el actual contexto global en la procuración e impartición de justicia, de manera general y en materia de trata de personas de manera particular, se destaca la crisis de gobernanza internacional y su coincidencia con lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha

llamado un nuevo complejo de múltiples “niveles de incertidumbre”.¹ Este tema se considera de la mayor relevancia, pues pone en evidencia el agotamiento de la promesa de un siglo XXI en el que se haría realidad la vigencia plena de los derechos de todas las personas, pero también de la fragilidad de la arquitectura institucional internacional que se construyó para cumplir este objetivo. Asimismo, se reflexiona en torno al surgimiento o agudización de nuevos riesgos sociales a partir de la pandemia de COVID-19 —todos asociados con una vulnerabilidad creciente frente a la trata de personas— y los cambios socioculturales que están dando paso a nuevas formas de relacionarse, de ser y estar en el mundo, que atraviesan la configuración del delito: los avances tecnológicos, las nuevas formas de comunicación y de socialización, los riesgos del espacio público virtual, entre otros.

También se hacen visibles dos grandes desafíos que se enfrentan al interior del país que están agudizando los impactos del contexto global previamente revisado: la expansión de todas las violencias registradas en los últimos tres lustros y el reto de construir una ciudadanía integral y una democracia de ciudadanas y ciudadanos como condición necesaria para garantizar el acceso a la justicia. Finalmente, se discute un tema que se considera fundamental para una adecuada implementación de la política de persecución, procuración e impartición de justicia en materia de trata de personas y que tiene que ver con el problema de la coordinación en la Administración Pública Federal, sobre todo al considerar que ésta se enmarca, tal como lo establece 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), en una Política de Estado que hasta la fecha no se ha logrado instrumentar.

El segundo capítulo, escrito por Nelly Montealegre Díaz, presenta el panorama y contexto de la trata de personas en México para, desde ahí, dar cuenta de las capacidades institucionales con las que actualmente cuenta el país para enfrentar la trata de personas, específicamente, en lo que a la procuración e impartición de justicia se refiere. Este panorama se construye con base en los últimos informes

¹ Véase PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano 2021-2022. Panorama general. Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*, 2022, p. iii.

internacionales y nacionales emblemáticos en la materia. También se exponen las condiciones de vulnerabilidad y de riesgo que enfrenta la población frente a la trata de personas y desde ahí se analizan las capacidades institucionales con las que se cuenta a lo largo de todo el proceso que implica la persecución, procuración e impartición de justicia en materia de trata de personas. De esta forma, se da cuenta de los desafíos que se enfrentan para el reconocimiento y la identificación de las víctimas; para un adecuado contacto con las autoridades, así como para el acompañamiento que debe darse a las víctimas de trata de personas en el proceso de investigación; para el fortalecimiento de las capacidades para el procesamiento y la sanción del delito, y en la representación de las víctimas de la trata de personas ante las autoridades.

El segundo eje temático del *Manual* es el *sociocultural*. Éste se conforma por el tercer capítulo, escrito por Alethia Fernández De la Reguera Ahedo, en el cual se expone una mirada a la complejidad de la trata de personas no sólo como delito, sino como un problema enraizado en aspectos sociales, históricos y culturales en gran medida articulados en razón del género de las víctimas. La autora analiza cómo el género ha estado en el centro de la construcción social de la trata de personas como delito asociado a prácticas que articulan la feminidad, las masculinidades y las relaciones entre hombres y mujeres. Así, explica que la trata de personas está asociada a mandatos tradicionales de feminidad y masculinidad y, desde ahí, problematiza la acción del Estado no sólo para hacerle frente, sino como un reproductor de las desigualdades de género que inciden en su perpetuación. Este capítulo también describe los contextos de riesgo de la trata de personas en México, pero los acota específicamente a la violencia de género; a los riesgos y vulnerabilidades que se asocian con la *securitización* fronteriza históricamente presente en la política migratoria mexicana, agudizada en los últimos años, así como a prácticas culturales desde las que, por ejemplo, se ha legitimado el trabajo doméstico. Finalmente, el capítulo reflexiona sobre los efectos del *enfoque punitivo* que ha prevalecido en la política en materia de trata de personas en México y alrededor del mundo, articuladas a lo que establece el principal instrumento jurídico internacional en la materia: el Protocolo de Palermo.

El tercer eje temático se dedica a las *necesidades de las víctimas*. Este *Manual* asume que es indispensable llevar a cabo una discusión sobre los desafíos para procurar

e impartir justicia, en donde las necesidades de las víctimas deben ser consideradas como una perspectiva necesaria en estos procesos, sobre todo si se piensa en la diversidad que es posible observar en ellas. El cuarto capítulo, que conforma este eje y que es escrito por Luis Raúl González Pérez, presenta un análisis acerca de las necesidades específicas de las víctimas de trata de personas, en particular acerca de su derecho al acceso a la justicia. El autor inicia con una discusión sobre la complejidad en la identificación y protección de las víctimas de trata de personas haciendo énfasis en las características que tienen grupos particulares en situación de vulnerabilidad y desde ahí señala la necesidad de un enfoque diferenciado en función de las exigencias de cada uno de ellos que pueden identificarse en el *espectro* de las personas víctimas.

Posteriormente, realiza un planteamiento de cuáles son las autoridades competentes para investigar los delitos de trata de personas y frente a eso, cuáles son los derechos de las víctimas que deben ser protegidos, así como las medidas de protección que se requieren implementar. También describe cuáles son las medidas indispensables de asistencia a las víctimas de trata de personas y pone énfasis en tres ámbitos particularmente relevantes: el primero de ellos es la atención médica y psicológica; el segundo es el resguardo a la identidad de la víctima, y el tercero es su retorno al país de origen. Este capítulo también plantea las complejidades de uno de los ámbitos que en mayor medida han estado invisibilizadas en la política pública en materia de trata de personas: las acciones dirigidas a la reparación del daño.

El cuarto eje temático es el de los *análisis críticos* de la legislación nacional e internacional vigente en los que se enmarcan los procesos de persecución, procuración e impartición de justicia. En este eje se encuentran los capítulos quinto y sexto, que presentan una exhaustiva revisión a la legislación desde dos enfoques, el primero de ellos es la perspectiva de género y el segundo es el enfoque de derechos humanos, en términos del artículo primero constitucional desde la reforma de 2011 en la materia y que, de acuerdo con el entonces ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan N. Silva Meza, debió haber sido el punto de partida de una transformación paradigmática en toda la acción gubernamental incluida, desde luego, la judicial.

Así, el quinto capítulo, escrito por Luz del Carmen Jiménez Portilla, Juliana Vanessa Maldonado Macedo, Rossana Montserrat Madrigal Pérez y Claudia Verónica Torres Patiño, plantea que es necesario hacer visible que la trata de personas se articula a elementos socioculturales en los que el género constituye un componente central, por lo que es necesario incorporarlos en estas legislaciones o construir nuevas que permitan una impartición de justicia que evite criminalizar a poblaciones que, por distintas razones, deciden ejercer alguna forma de trabajo sexual de manera autónoma y segura. Las autoras presentan evidencia sobre cómo, bajo un modelo *neoaboliconista*, en México se ha sentenciado a personas involucradas no en casos de trata de personas, sino de trabajo sexual, lo cual constituye también una forma de injusticia. Al respecto, ofrecen un análisis de derecho comparado que puede ser el punto de partida para un debate nacional que no debe postergarse más.

Por su parte, el sexto capítulo, escrito por María Olga Noriega Sáenz, revisa los desafíos que, a diez años de la publicación de la Ley General de Trata persisten para su implementación, pero también aspectos que requieren revisarse —e incluso, modificarse— a la luz de las sentencias más recientes de los tribunales nacionales e internacionales más importantes y de la propia evolución del delito de trata de personas, así como de los contextos en los que se articula. La autora construye una crítica al tipo penal básico del delito de trata de personas y expone también la relevancia del Poder Judicial de la Federación, así como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para avanzar hacia una mejor persecución del delito.

Finalmente, el quinto eje temático es el de los *desafíos* que se presentan a lo largo de los procesos de procuración e impartición de justicia en materia de trata de personas en el país. Son parte de este eje temático los capítulos siete y ocho.

El séptimo capítulo, escrito por María Elisa Franco Martín del Campo y Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, se dedica a aquellos desafíos que tienen que ver con la persecución y sanción del delito, en los que, de acuerdo con los autores, la impunidad es el problema central. Para combatir esta situación, presentan una serie de propuestas y buenas prácticas para juzgar casos sobre trata de personas.

Por su parte, en el octavo capítulo, escrito por Patricia Lucila González Rodríguez, se revisan los retos que se enfrentan en el proceso de procuración e impartición de justicia a las víctimas haciendo un análisis que va desde los fines que requiere tener la procuración de justicia en el país, hasta aquellos que atañen a las pruebas y controles de fiabilidad, pasando por el diseño institucional necesario para dar viabilidad a la investigación especializada en materia de trata de personas.

El presente *Manual* es un esfuerzo colectivo que aporta una mirada amplia en torno a los desafíos que enfrenta no sólo el Poder Judicial, sino el Estado mexicano en su conjunto para garantizar el derecho de acceso a la justicia por parte de las víctimas de trata de personas. Por ello se revisan desde los contextos global y nacional, hasta elementos muy específicos de los procesos de procuración e impartición de justicia en el país. En este sentido, es un documento que busca ofrecer temas que se consideran indispensables para abrir la discusión sobre cómo avanzar en la mejora de los marcos jurídicos e institucionales, pero también de los procesos y mecanismos para implementar los primeros y permitir un correcto funcionamiento de los segundos, siempre guiados por el principio *pro persona* y por los estándares del derecho internacional y constitucional que garanticen lo que debe ser siempre su fin último: lograr una justicia en clave de dignidad.

Mario Luis Fuentes

Titular de la cátedra extraordinaria “Trata de Personas” de la UNAM
Coordinador

Desafíos para la procuración e impartición de justicia en México

Mario Luis Fuentes*
y Cristina Hernández**

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo y Titular de la Cátedra Extraordinaria sobre Trata de Personas de la UNAM.

** Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Coordinadora de proyectos académicos de la Cátedra Extraordinaria sobre Trata de Personas de la UNAM.

Los autores agradecen el apoyo de Liz Angélica Pérez González, asistente de investigación de la Cátedra Extraordinaria sobre Trata de Personas de la UNAM.

Desafíos para la procuración e impartición de justicia en México. Introducción; A. Contexto global; B. Dos grandes desafíos del Estado mexicano; C. El problema de coordinación en la Administración Pública Federal; Conclusiones; Bibliografía.

Introducción

Son numerosos los desafíos que se enfrentan en el país para garantizar el derecho de las víctimas al acceso a la justicia, sobre todo, en lo que se refiere a un delito de la complejidad y gravedad de la trata de personas. Este primer capítulo presenta un análisis sobre algunos de los mayores desafíos que se enfrentan en el país para la procuración e impartición de justicia, en general, y específicamente a las víctimas de este delito que es, también, una de las más graves violaciones a los derechos humanos.

Se parte de la idea de que analizar los desafíos que se enfrentan para procurar e impartir justicia a las víctimas de un delito como la trata de personas requiere de manera indispensable contextualizarse en los años transcurridos desde el 2000. Además de las implicaciones sociales, políticas, económicas y culturales de los procesos de profundas transformaciones que han venido ocurriendo desde el cambio de siglo —todas con impactos directos e indirectos en el sistema de justicia—, también fue en ese año cuando la comunidad internacional firmó el Protocolo para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños, hoy ampliamente conocido como Protocolo de Palermo. La adopción de ese instrumento jurídico internacional fue el inicio de las obligaciones específicas para enfrentar la trata de personas que adquirieron los Estados.

El 2000 es un año emblemático; fue en ese año cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Declaración del Milenio*, una hoja de ruta que, se pensó, permitiría transitar hacia “un mundo más pacífico, próspero y *justo*”: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).¹ Esta agenda, conformada por ocho objetivos, expresó el conjunto de expectativas por parte de la comunidad internacional sobre el siglo XXI que quería construirse para las siguientes generaciones; uno articulado en esos tres ideales: la paz, la prosperidad y la *justicia*.² Uno de estos instrumentos jurídicos fue, precisamente, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT) y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños. Con estos instrumentos del derecho internacional, la trata de personas adquirió su definición hasta hoy vigente a nivel mundial.

Así, el año 2000 marca el inicio de un poderoso impulso a la adopción de un conjunto de instrumentos jurídicos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que tenían como objetivo primordial promover la construcción de marcos jurídicos dirigidos a promover y proteger los derechos humanos de todos los grupos de población: mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas indígenas; personas con discapacidad; personas adultas mayores; población de la diversidad sexual; población migrante y en movilidad, entre otras.

De manera paralela y como fundamento de estos instrumentos, se impulsó también la necesidad de ampliar la democracia entendiéndola como el fundamento y la condición indispensable para lograr los acuerdos políticos y sociales necesarios para dar cumplimiento a lo que todos esos instrumentos jurídicos mandatan. En ese sentido, no es posible pensar en la procuración e impartición de justicia y sus desafíos en el presente siglo sin observar lo que ha ocurrido en el devenir de la democracia, particularmente, si se considera que, tal como lo ha señalado el Programa

¹ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Declaración del Milenio*. Septiembre del 2000.

² Los ocho ODM fueron: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ésta no ha logrado transitar de una democracia *electoral* a una democracia *de ciudadanas y ciudadanos*.³

Agotado el plazo para el cumplimiento de los ODM, a finales de 2015, la comunidad internacional convino que, debido a los obstáculos que se habían enfrentado durante los primeros tres lustros del siglo —incluida la más grave crisis económica y financiera en el ámbito global después de la Gran Depresión de 1929— y, ante el reconocimiento de que la desigualdad y la crisis climática constituían problemáticas estructurales que comprometían un desarrollo en el largo plazo para las sociedades de todos los países, era necesario dar continuidad a los ODM con una *nueva agenda de desarrollo*. Se construyó así la *Agenda 2030*, conformada ya no por ocho, sino por diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a cumplirse en 2030.⁴ La lucha contra la trata de personas forma parte de estos objetivos, específicamente del Objetivo 5: Igualdad de género; del Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico y del Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

Hasta 2015, el sistema de gobernanza global articulado a partir de esas agendas de desarrollo, de un papel activo y fuerte de los organismos internacionales, y un cada vez más amplio corpus jurídico en materia de derechos humanos, se había mantenido vigente. Sin embargo, distintos sucesos fueron ocurriendo como síntomas de que esos acuerdos de gobernanza global estaban siendo puestos en tensión. El primero de ellos fue la elección de Donald Trump como el presidente número 45 de los Estados Unidos, quien, en una de sus primeras acciones, declaró la salida de este país del Acuerdo de París.

Los siete años transcurridos desde entonces no podían ser más complejos; la irrupción de la pandemia de COVID-19 a inicios de 2020 y que hoy continúa afectando de distinta forma a la población ocupa un lugar central. Actualmente se vive un complejo contexto global que ha tenido distintas implicaciones que

³ PNUD, *Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, 2004, pp. 77-89.

⁴ Asamblea General de la ONU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1.

han agudizado algunos de los mayores problemas nacionales que se enfrentan y que desafían la acción del Estado en su conjunto, incluida la labor judicial y jurisdiccional. Aquí se enfatiza la expansión de las violencias y los efectos de transformaciones democráticas que aún están lejos de consolidar una ciudadanía integral capaz de ejercer a plenitud sus derechos, pero también de exigir su cumplimiento.

Así, en el primer apartado, se hace un recuento de algunas de las aceleradas transformaciones globales que han tenido lugar en las últimas dos décadas y cómo han incidido en la configuración de la vulnerabilidad frente a la trata por parte de la población, así como en las capacidades de los Estados para implementar políticas (incluyendo judiciales) en la materia. En el segundo apartado, se reflexiona en torno a dos desafíos nacionales ineludibles que complican aún más el complejo contexto global. Y, finalmente, en el tercer apartado se analiza cómo las capacidades de la administración pública y los cambios que ésta ha tenido en los últimos años, sobre todo en la actual administración federal, constituyen uno de los mayores retos para la impartición de justicia a las víctimas de trata de personas, pero, en general, para cumplir en los términos en los que se establece 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 esos Delitos (en adelante Ley General) la Política de Estado en esta materia.

A. Contexto global

I. Crisis de la gobernanza internacional y una incertidumbre inédita

La Declaración del Milenio en el 2000 expresó la reafirmación del compromiso de los Estados con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas como fundamento de una “paz justa y duradera en todo el mundo”.⁵ En uno de

⁵ Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas. 55/2. *Declaración del Milenio*, p. 1.

sus planteamientos, la Declaración establece el compromiso de “consolidar el respeto del imperio de la ley en los asuntos internacionales y nacionales”⁶ y, junto con ello, que no se escatimarían esfuerzos para luchar contra la injusticia, la violencia, el terror y el delito. En esta misma Declaración, el fortalecimiento de las Naciones Unidas constituía un propósito en sí mismo, pero también el medio para hacer de este organismo multilateral un “instrumento más eficaz en el logro de todas las prioridades”⁷ establecidas en la Declaración.

Quince años después, con la adopción de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* en septiembre de 2015, éstos y otros compromisos —específicamente el de la construcción de sociedades igualitarias y sostenibles— se reafirmaron en el marco de un consenso multilateral ya no sólo entre gobiernos, sino con otros actores de la sociedad civil. En un apartado que en la resolución se nombra *Nuestra visión de futuro* se plantea que a partir de esta resolución la comunidad internacional aspira a “un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación [...] un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación”.⁸

Tres de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que conforman la Agenda 2030 están directamente relacionados con la lucha contra la trata de personas y establecen disposiciones en la materia. El Objetivo 5: *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas*, establece en su segunda meta “eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”;⁹ el Objetivo 8: *Trabajo decente y crecimiento económico* establece en su meta 7:

[...] adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar

⁶ *Ibidem*, p. 3.

⁷ *Ibidem*, p. 8.

⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución..., p. 10.

⁹ Disponible en: «<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>».

la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.¹⁰

Aunado a ello, el Objetivo 16: *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas*, establece en su segunda meta: “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños”.¹¹

Al momento en que esto se escribe, restan poco más de siete años para dar cumplimiento a estas ambiciosas metas. Sin embargo, desde 2015 lo que se ha venido atestigüando en el ámbito internacional es que éstos y otros acuerdos multilaterales (emblemáticamente las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático —más conocidas como COP— y el Acuerdo de París) han dejado de ser instrumentos que permitan convocar no sólo al compromiso sino también a la acción decidida por parte de los gobiernos.

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (UNDRR por sus siglas en inglés) ha señalado que el epicentro de las crisis mundiales es el fracaso de la gobernanza.¹² Este señalamiento se hizo en el mismo año en el que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (DAES-ONU) publicó el *Informe Social Mundial 2020*, el cual planteó la existencia de cuatro *mega tendencias* que, articuladas con la desigualdad —como gran problemática estructural a nivel mundial—, estaban poniendo en tensión la posibilidad de avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en ese entonces a diez años de su fecha límite. Las *mega tendencias* señaladas por el informe fueron: 1) la innovación tecnológica; 2) el cambio climático; 3) la urbanización; y 4) la migración internacional.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

¹² Disponible en: «<https://www.undrr.org/es/news/el-fracaso-de-la-gobernanza-como-epicentro-de-las-crisis-mundiales>».

Si se detiene la mirada en las múltiples crisis a las que dio lugar la pandemia de COVID-19 (cuyo fin como emergencia sanitaria internacional fue declarado apenas el 5 de mayo de 2023), es posible afirmar que ésta significó la aceleración de dichas mega tendencias que derivaron en escenarios globales, regionales y nacionales caracterizados por la complejidad y la incertidumbre a corto, mediano y largo plazos, en todos los ámbitos de la vida social.

Así, el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2021/2022* del PNUD ha sido contundente al señalar que los años post pandemia pueden caracterizarse como *tiempos inciertos* en los que las vidas de las personas son, esencialmente *inestables*. El informe plantea que el reto entonces va de la posibilidad de reconfigurar el futuro de las sociedades en un mundo en transformación y “un complejo de incertidumbre” nunca antes visto, formado por “tres componentes volátiles y que interactúan entre sí”: 1) el peligroso cambio planetario a causa del *Antropoceno*; 2) la búsqueda de transformaciones sociales generalizadas; y 3) la intensificación generalizada de la polarización (PNUD, 2022, 28).

II. Riesgos de la época COVID-19

Desde la UNAM se ha planteado que el país enfrenta una *década COVID-19*, para referirse a que los efectos de la pandemia durarán al menos una década y muchos de ellos aún están por conocerse.¹³ Uno de los desafíos más grandes de estos años es, sin duda, el hecho de que cada vez más personas en todo el mundo están enfrentando nuevos riesgos o riesgos agudizados en distintas dimensiones de sus vidas (incluida la relativa a la salud mental) que les sitúan en condiciones de vulnerabilidad frente a fenómenos de distinta naturaleza, como las violencias y, entre ellas, la trata de personas.

Jonathan Wolff y Avner De-Shalit definen a la vulnerabilidad como la coexistencia, agrupamiento o acumulación de desventajas, como la nula o baja escolaridad, carencia de autonomía, escasez de ingresos, entre otras, que obstaculizan el pleno

¹³ Graue, Enrique, *La década COVID-19 en México*, México, 2023.

desarrollo y la calidad de vida de las personas.¹⁴ Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad frente a la trata de personas se articula a partir de otras desventajas que las personas experimentan a lo largo de sus vidas.

En ese contexto, dar dimensión de lo que significa la pandemia en términos de agudización de desventajas múltiples y la vulnerabilidad de la población frente a la trata por parte de la población se vuelve particularmente importante. Esto porque, lo que la pandemia hizo evidente fue no sólo el profundo grado de vulnerabilidad de la población frente a un riesgo inédito, sino también la ausencia de un sistema de protección social que permitiera protegerla frente al mismo. El saldo fue devastador, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el número total de muertes durante los dos años de pandemia (2020 y 2021) fue de 2,208,992.¹⁵ Esto representó un exceso de mortalidad de 644,494 personas.

Pero la pandemia también tuvo otras consecuencias que, en conjunto, se han traducido en una agudización de la vulnerabilidad que ya enfrentaban grupos de población históricamente reconocidos como especialmente vulnerables frente a la trata de personas y otras violencias extremas:

- En el caso de niñas, niños y adolescentes, es de particular preocupación el hecho de que hayan perdido alrededor de 2.5 años de aprendizaje escolar, así como capacidades de socialización fundamentales para su desarrollo.¹⁶ Este dato se replica en casi la misma magnitud para jóvenes escolarizados en los niveles de educación media superior y superior.¹⁷
- Cerca de 214,842 niñas y niños perdieron a alguno de sus padres debido a la COVID-19.¹⁸

¹⁴ Wolff, J. y De-Shalit, A., *Disadvantage*, Inglaterra, Oxford University Press, 2007.

¹⁵ INEGI, Mortalidad, defunciones registradas 2020-2021.

¹⁶ PNUD, *Covid-19 y educación en México: Primeras aproximaciones de una desigualdad agudizada*, México, 2022, pp. 15-16.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Imperial College London, *Orphanhood estimates, death of one or both parents: México, 2021-2022*.

- En el contexto del confinamiento como medida para evitar los contagios, se registró un incremento de la violencia de género, en sus distintas formas, al interior de las viviendas. Esta forma de violencia se encuentra estrechamente asociada con la vulnerabilidad de las mujeres y niñas, sobre todo, frente a la trata de personas con fines de explotación sexual.¹⁹
- Aunado a la violencia, también se incrementaron las inequidades entre hombres y mujeres. Esto, sobre todo, se reflejó en una sobre carga de trabajo doméstico y de cuidado que las mujeres se vieron obligadas a llevar a cabo, muchas veces, en un contexto de violencia.²⁰
- La población en general, pero en particular aquella que desempeñaba un trabajo en condiciones de informalidad, perdió los ingresos de los que dependía su subsistencia. Las mujeres constituyeron el grupo de población en mayor medida afectado. Éste es uno de los factores más frecuentes que propician que las personas sean enganchadas mediante ofertas de empleo engañosas.²¹

Mención especial requiere la crisis de salud mental que la pandemia hizo visible pero que también agravó; de acuerdo con la Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCOVID-19), a mediados de 2021, 31% de la población presentaba síntomas severos de ansiedad a causa de la pandemia y el confinamiento, siendo las mujeres y las personas de bajo nivel socioeconómico las más afectadas.²² Este incremento pudo haber estado asociado, en no pocos casos, a entornos privados violentos.²³

¹⁹ Véase ONU Mujeres, COVID-19 y su impacto en la violencia contra las mujeres y niñas, 2020, México; UNODC y Centro de Excelencia (UNODC-INEGI), *Monitoreando la violencia contra las mujeres durante el confinamiento por la covid-19*, 2020.

²⁰ Montes de Oca, Verónica *et al.*, "Sociodemografía de la desigualdad por Covid-19 en México", *Revista mexicana de sociología*, vol. 83, núm. 2, 2021.

²¹ OIT, *México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos*, Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19, 2020, pp. 18, 20 y 21.

²² Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE) *et al.*, *Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCOVID-19)*, México, 2021, p. 11.

²³ El CONEVAL documentó un incremento en el número de denuncias de casos de violencia familiar y asociados a violencia de género tanto en marzo de 2020 como en el mismo mes de 2021. CONEVAL,

Otro elemento que debe considerarse por las implicaciones que tiene en aspectos fundamentales para la impartición de justicia es la *cultura de la denuncia*. En ese sentido, es necesario reflexionar en torno a lo que significan los datos sobre que 31.5% de las víctimas de algún delito no denuncian por percibir que es una “pérdida de tiempo” y que 59% de las víctimas de algún delito que no denuncian lo hacen por causas atribuibles a la autoridad.²⁴ Un reto que enfrenta el sistema de procuración e impartición de justicia es la falta de confianza en la denuncia como mecanismo para dar vigencia al derecho de las víctimas de acceder a la justicia, la reparación del daño y su reintegración social. Esto resulta particularmente importante cuando se piensa en las víctimas de delitos de la gravedad de la trata de personas y el daño que les es infligido, así como las consecuencias en su salud física y mental. En este contexto, la antes señalada crisis de salud mental requiere ser considerada como un elemento a tener en cuenta en las estrategias que se impulsen para la construcción de una cultura de denuncia.

Ahora bien, en sociedades tan desiguales como la nuestra, es indispensable asumir que los riesgos están mediados precisamente por el hecho de que también las desigualdades y brechas que no sólo se han mantenido, sino que se han acrecentado y que hoy están agravando, aunque de manera diferenciada, las condiciones de vulnerabilidad, de toda la población. Ésta se profundiza en poblaciones que, por sus características, experimentan un riesgo especialmente alto frente a la trata de personas.

Ya se habló del caso de mujeres y de niñas, niños y adolescentes, pero habría que identificar también la forma en que estos riesgos vulneran a personas indígenas; personas migrantes, desplazadas, refugiadas, apátridas o solicitantes de refugio; personas con discapacidad (física e intelectual); y personas de la diversidad sexual (LGBTTTQI+). No debe perderse de vista que, en muchos casos, una sola persona puede pertenecer a más de un grupo de población y por ello enfrentar una vulnerabilidad aún mayor.

De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: La política social frente a desastres, México, 2021, p. 33.

²⁴ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*, 11 de septiembre de 2023, p. 11.

De lo que esto da cuenta es que la desigualdad continúa siendo una problemática estructural en el país. Esto quiere decir que las brechas de todo tipo siguen ampliándose; por ejemplo, en el acceso efectivo a servicios públicos básicos de calidad, como servicios de salud o vivienda. Estas desigualdades continúan articulándose y potenciándose en función de los territorios; de manera que, en 2020, aún existen 9,452 localidades en el país con un alto índice de marginación en las que vivían alrededor de 26 millones de personas.²⁵

Desde esta perspectiva, se impone un desafío adicional, que tiene que ver con uno de los fines últimos de la impartición de justicia que es reintegrar socialmente a las víctimas, pues, de lo que dan cuenta los datos anteriores es que en México la mayoría de la población vive con amplias privaciones: de acuerdo con el CONEVAL, sólo 2 de cada 10 personas no son pobres o vulnerables.²⁶

Esto está relacionado con la *crisis de estatalidad* que atraviesa toda la acción del Estado mexicano, definida por el PNUD como su capacidad “para cumplir con sus funciones y objetivos independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias”.²⁷ De manera que, un tema mayor es la erosión y la insuficiencia de recursos presupuestales (la austeridad gubernamental) que, a su vez, ha generado una erosión de las capacidades del Estado para garantizar una vida en dignidad para toda la población, la cual implica que todas las personas puedan ejercer, pero sobre todo exigir, la vigencia de sus derechos humanos, reconocidos y protegidos por la Constitución.

III. Cambios socioculturales

El inicio del siglo XXI también trajo consigo un profundo cambio en las personas y sociedades en su conjunto. La filósofa Wendy Brown ha planteado que al principio de la década se inició un proceso de exacerbación del neoliberalismo, al que denomina “razón de razones”, el capitalismo global en su fase neoliberal. Desde

²⁵ Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Índices de marginación 2020*, México, 2021, p. 424.

²⁶ CONEVAL, *Medición de la pobreza 2022*, México, 2023, p. 16.

²⁷ PNUD, *Informe sobre la Democracia...*, op. cit., p. 182.

la perspectiva de esta filósofa, el capitalismo global neoliberal no es sólo una propuesta de un modelo económico, sino una *norma normativa* que estructura todo lo humano. Brown señala que estamos ante un proceso de interiorización de lo económico en toda la sociedad, todo lo humano, pues el neoliberalismo es, sobre todo, una *racionalidad rectora* que produce sujetos neoliberales.²⁸

Con base en esta racionalidad ha permeado en las personas la idea de que la obtención y acumulación de *capital humano* (a través de una cada vez más amplia educación, por ejemplo) es suficiente para insertarse laboralmente en los mercados y con ello lograr movilidad social. Por ello, el neoliberalismo ha dado paso a lo que Byung Chul Han ha denominado como una “sociedad del rendimiento”, en la que todas y todos los sujetos se auto-explotan para tratar de acumular más capital y así tener más rendimiento. Se trata de un *habitus* neoliberal,²⁹ en tanto que hace que la competencia y el consumo se conviertan en los valores fundamentales de la vida en sociedad erosionando la capacidad de ser seres políticos.³⁰

Desde ese *ethos* y *logos*, el espacio político, entendido como aquél que permite participar para transformar o mejorar los bienes y servicios públicos, ha perdido razón de ser, pues se asume que los mercados son el único espacio posible para participar y sólo como consumidores.³¹ El diálogo, la conversación y la voluntad de acuerdos en temas fundamentales como los retos para articular la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, por ejemplo, o la realizada al sistema de justicia penal en 2008, se deja a unos cuantos y sólo para algunas cuestiones, y se pierden como instrumento fundamental para la construcción de un proyecto de país más incluyente y justo. A partir de esta perspectiva, se puede

²⁸ Brown, Wendy, *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*, Barcelona, 2016.

²⁹ El concepto de *habitus*, desarrollado por el sociólogo francés Pierre Bourdieu, se refiere a las estructuras mentales y físicas internalizadas por los individuos a lo largo de su vida, que afectan su percepción, pensamiento y acciones en el mundo social. El *habitus* representa las disposiciones y esquemas de comportamiento que las personas adquieren a través de su interacción con su entorno social, incluidas sus experiencias familiares, educativas y culturales. Estas disposiciones moldean la forma en que las personas perciben y responden a su entorno, influyendo en sus decisiones, preferencias y formas de actuar en la sociedad. En resumen, el *habitus* es una especie de *lente* mediante el cual los individuos ven y actúan en el mundo social que los rodea. Véase Bourdieu, Pierre, *El sentido práctico*, México, 2009.

³⁰ Fuentes, Mario Luis, *Neoliberalismo “Habitus” y cuestión social*, México, 2022.

³¹ *Idem*.

afirmar que prevalecen sujetos que no ponderan la dimensión política y, con ello, su capacidad de exigir el cumplimiento de sus derechos. La mayoría de las personas dejó de participar en el debate público sobre cuestiones fundamentales como lo es la construcción de sistemas de justicia cada vez más sólidos.

Por otra parte, enfrentamos un individualismo exacerbado, volcado en dispositivos tecnológicos que median todas las relaciones sociales y mediante los que se está generando una humanidad diferente. La maldad, las violencias y la intención de hacer daño también está cambiando de rostro, por ejemplo, están surgiendo nuevos delitos que se basan en la exhibición de la intimidad de otras personas. Las formas en las que se engancha a las víctimas de trata también se están adaptando a estas nuevas formas de ser y habitar en el mundo.

En congruencia con lo anterior, lo que hay es una hiper-individualización de los riesgos, que, para efectos del tema de interés de este *Manual*, lleva a pensar que aspectos como la prevención de la trata de personas y las violencias en general tienen que ver con las habilidades para comprender los mensajes y campañas, además de seguir con la transformación de los contextos en los que habitan las personas a fin de hacerlos más seguros.

A esto hay que añadir la complejidad que implica que en México están presentes y coexistan múltiples culturas en los mismos espacios geográficos y sociales. Esto es fundamental para comprender que la trata de personas y la vulnerabilidad de la población frente a ella se articula de formas radicalmente distintas en función del territorio. Es decir, la manera en que la trata se configura en las zonas metropolitanas —hoy en acelerada expansión— es muy distinta a cómo se configura en las ciudades fronterizas o en las comunidades indígenas.

Por otra parte, se observa un desapego hacia la autoridad y al cumplimiento de la norma, lo cual no permite el desarrollo de una cultura de legalidad, entendida como:

[...] el conjunto de conocimientos, razones, opiniones y motivaciones relacionadas con las leyes y su cumplimiento en la sociedad. En su sentido más cotidiano, la cultura de la legalidad se refiere al grado de avance de una sociedad respecto de

su aprecio y respeto a las leyes. Y donde este aprecio y este respeto no existen, o son deficientes, el concepto conlleva la necesidad de realizar la difusión del patrimonio jurídico, esto es, de los valores incorporados en la Constitución y las leyes de esa sociedad, a fin de que dicho conocimiento contribuya a generar mayor aprecio, respeto y cumplimiento del orden jurídico.³²

La pérdida de respeto a la autoridad tiene que ver con la falta de confianza en las instituciones de seguridad, y de procuración e impartición de justicia mencionada en páginas previas y, también, con un creciente miedo a denunciar. El caso emblemático de este temor —completamente fundado— es el de las madres y mujeres buscadoras que, en su incansable esfuerzo por saber qué pasó con su hijo, hija, esposo, pareja, hermano, sobrino, nieto o nieta desaparecido(s), se encuentran con amenazas por parte de los perpetradores de la desaparición de quienes ellas llaman sus “tesoros”.³³

Lo anterior permite ver una interrelación entre los contextos descritos en este capítulo, pues no es posible comprender las transformaciones socioculturales que están dando nueva forma a la sociedad y sus conductas, así como la forma en que las personas están interactuando entre sí, sin considerar que éstas se encuentran vinculadas y mutuamente permeadas tanto por las transformaciones de la democracia, como por el nuevo contexto de riesgo.

B. Dos grandes desafíos del Estado mexicano

El contexto global de riesgos inéditos e incertidumbre se suma a dos grandes problemas nacionales a los que se considera necesario dedicar un apartado en este primer capítulo por sus magnitudes y alcances. Esto porque no son sólo dos problemáticas más del contexto nacional que pueden incidir en la vulnerabilidad de la población frente a la trata de personas, sino porque desafían al Estado mexi-

³² Fix-Fierro, Héctor, *et al. ...*, *op. cit.*, p. 155.

³³ CNDH, *La CNDH solicita medidas cautelares en favor de la defensora de derechos humanos Indira del Socorro Navarro Lugo e integrantes del Colectivo de Madres Buscadoras de Jalisco*, Programa Especial de Personas Desaparecidas, DGDDH/187/2023.

cano en su conjunto y a sus capacidades para cumplir con sus funciones y mandatos, incluyendo la procuración e impartición de justicia. Estas dos problemáticas son, por un lado, la expansión de las violencias (todas) y, por otro lado, un devenir de la democracia que no se ha traducido en la construcción de una ciudadanía integral.

I. Expansión de las violencias

En los últimos veinte años, sobre todo a partir de 2008, se ha registrado un incremento expansivo de las violencias y, al mismo tiempo, una mayor complejidad de éstas, en gran medida debido a la interacción que se está dando entre ellas. Por un lado, están las violencias que son resultado de las confrontaciones entre distintos grupos de crimen organizado, o, entre este y las fuerzas armadas y de seguridad del Estado (cada vez en mayor número las primeras), o que tienen conexiones directas con las dinámicas que se configuran en este contexto. Por otro lado, también hay violencias que se configuran bajo diferentes dinámicas y que responden a lógicas y contextos distintos.

Así, por una parte, de acuerdo con las estadísticas de incidencia delictiva con las que se dispone, el delito de violencia familiar se ha incrementado en 405% entre 2008 y 2022.³⁴ Pero, por otra parte, también en este periodo se han contabilizado más de 111,000 personas desaparecidas,³⁵ 5,781 fosas clandestinas,³⁶ 8,569 humanos sin identificar;³⁷ y, al mismo tiempo, cerca de 500,000 víctimas de alguna forma de violencia sexual y alrededor de 10 feminicidios, en promedio, cada día.

Estamos, entonces, frente a un escenario en el que todas las violencias están inundando todas las estructuras sociales en las que las personas construyen relaciones

³⁴ Para hacer referencia a las cifras de incidencia delictiva se hace uso de las estadísticas recopiladas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SENSP), sin desconocer que éstas adolecen de problemas e inconsistencias metodológicas que han sido ampliamente señaladas por OSC y personas académicas. Véase Causa en Común, *Análisis de los registros de incidencia delictiva y posibles manipulaciones 2022*, México.

³⁵ Comisión Nacional de Búsqueda, *Del Registro de Personas Desaparecidas y no localizadas (RNPDNO), y las herramientas de interconexión*, 2023.

³⁶ Comisión Nacional de Búsqueda, *Identificación Forense*, 2023.

³⁷ Véase *supra*.

entre sí y procesos de socialización: los hogares, las escuelas, los espacios laborales y los espacios públicos (calles, las plazas, el transporte... todos).

Todas estas violencias se relacionan directa o indirectamente con la trata de personas y la vulnerabilidad frente a ella. Violencias como la sexual (que puede expresarse en violaciones, abusos sexuales y otros delitos) generan profundos daños psicológicos en quienes las viven y pueden constituir un precursor de la explotación sexual.

En lo que se refiere a las desapariciones, investigaciones como las de Karina Ansolabehere han evidenciado que, en entidades de la República como el Estado de México o en regiones como el norte y el sureste del país, éstas están concentradas en casos de mujeres de entre 15 y 29 años, quienes en su mayoría eran pobres. También han hecho visible que existe una correlación significativa entre los feminicidios y la trata de personas con fines de explotación sexual, sobre todo, en zonas en donde hay presencia de crimen organizado.³⁸

Al respecto, es importante recordar que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) reconoce un conjunto de delitos conexos a la trata, éstos son: tráfico ilícito de personas; adopciones ilegales o fraudulentas; secuestro (siempre que no sea extorsivo); estupro (relaciones sexuales con menores de edad remuneradas o no); abusos sexuales (personas menores y/o mayores de edad); corrupción de personas menores de edad; proxenetismo; pornografía: tenencia, fabricación, difusión, etc. (personas menores y/o mayores de edad); otras agresiones sexuales; acoso sexual; sodomía; tenencia/administración/alquiler de locales comerciales dedicados a la explotación sexual y/o laboral; y violación.³⁹ Aquí habría que señalar que es necesario reformar el Código Penal Federal y todos los Códigos Penales estatales, pues sigue estando el delito de lenocinio, el cual, en el marco de la Ley General en materia de trata de personas debió haberse eliminado, porque éste dice:

³⁸ Ansolabehere, Karina, *Desaparición de mujeres*, Conferencia dictada en el marco del Seminario Universitario de la Cuestión Social (SUCS), 18 de marzo de 2023.

³⁹ ONUDD, *Manual sobre la investigación del delito de trata de personas. guía de autoaprendizaje*, Costa Rica, 2010.

Comete el delito de lenocinio: I.- Toda persona que explote el cuerpo de otra por medio del comercio carnal, se mantenga de este comercio u obtenga de él un lucro cualquiera; II.- Al que induzca o solicite a una persona para que con otra, comercie sexualmente con su cuerpo o le facilite los medios para que se entregue a la prostitución, y III.- Al que regentee, administre o sostenga directa o indirectamente, prostíbulos, casas de cita o lugares de concurrencia expresamente dedicados a explotar la prostitución, u obtenga cualquier beneficio con sus productos.⁴⁰

Como puede observarse, varias de las conductas tipificadas en este artículo ya están consideradas como alguno de los diez tipos penales que se señalan en la Ley General.

Finalmente, otro tema fundamental es que la violencia también representa una amenaza latente para las juezas y los jueces y quienes realizan alguna actividad jurisdiccional o judicial en materia de trata de personas y, en general, para todas las personas que ostentan un cargo público: policías municipales, estatales y federales; juezas, jueces y magistradas y magistrados; fiscales especiales; presidentas o presidentes municipales e, incluso, candidatas y candidatos a ocupar algún puesto de elección. Hay que decir que, hoy en día no se cuenta con un registro oficial del número de funcionarios públicos que hayan sido víctimas de homicidio, desaparición, secuestro y otros delitos.

Un esfuerzo de este tipo requeriría considerar que la vulnerabilidad de las personas juzgadoras frente a las violencias es diferenciada en función de la labor que desempeñan las distintas personas juzgadoras (juez o jueza de control, el que se desempeña como tribunal de alzada, el que se desempeña como tribunal de enjuiciamiento y la jueza o el juez de ejecución) en el proceso penal en su conjunto. Sobre todo, porque, a partir de la reforma de 2008 en materia de Juicios Orales, el número de personas juzgadoras que participan en este proceso y que por ende están en riesgo es mayor que hace algunos años.

Es necesario también visibilizar que la expansión de todas las violencias impacta en las capacidades de procuración (incluyendo investigación) e impartición de

⁴⁰ Código Penal Federal, artículo 206 BIS.

justicia por el delito de trata de personas pues, como se verá en el capítulo 7, los de por sí insuficientes esfuerzos de investigación están concentrados en los delitos por los que en mayor medida son abiertas, particularmente, los homicidios, por lo que se dispone incluso de menos capacidades para perseguir e investigar los delitos de trata de personas. Aunado a esto, es posible plantear la hipótesis de que la pérdida de centralidad de la trata de personas en la discusión pública tiene que ver con la emergencia de crisis como la de desapariciones, la de violencia homicida y feminicida, y la crisis forense que se han documentado en los últimos años.⁴¹ Además, las investigaciones y análisis que aportan evidencia sobre la existencia de vínculos entre estas violencias con la trata de personas son pocos e incipientes, y exigen, además, una mayor difusión.⁴²

De forma que una tarea a llevar a cabo desde el Poder Judicial y la arquitectura institucional en su conjunto es el impulso a la conformación de una agenda de discusión pública en torno a la situación de la trata de personas que prevalece en el país y cómo interactúa con estas violencias que se han estado expandiendo durante los años más recientes, pues la persecución, procuración e impartición de justicia en materia de delitos de trata de personas, requiere también una mejor armonización entre marcos jurídicos, una implementación de la política pública más articulada que, a su vez y tal como se describe de manera más amplia en el último apartado de este capítulo, una mejora sustantiva del trabajo que se realiza desde la Administración Pública.

II. La *ciudadanía integral* como condición para garantizar el acceso a la justicia

Dimensionar los desafíos que enfrenta el sistema de justicia mexicano requiere pensar en el estado de la democracia y las transformaciones que ha tenido en las últimas décadas, y sobre todo sus implicaciones en la forma en que se ejerce el

⁴¹ Véase Animal político, *La crisis de desapariciones ante la ONU*, México, 19 de septiembre de 2023. Véase Quinto element lab, *Crisis forense*, México, 2022.

⁴² Véase Ansolabehere, Karina, et al., *Nombrarlas para encontrarlas. Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México*, México, 2021.

poder y el cumplimiento de las funciones del Estado. Se parte de la convicción de que promover la democracia y fortalecer el Estado de Derecho es fundamental para garantizar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito internacional. Este enfoque implica un compromiso continuo con la justicia y la igualdad para todas las personas.

De acuerdo con Héctor Fix-Fierro *et al.* la expansión del Poder Judicial como ahora lo conocemos fue impulsada por los procesos de democratización característicos del siglo XX y las alternancias electorales del inicio del XXI.⁴³ El Poder Judicial es una de las expresiones de la institucionalización de la democracia y su defensa, por ello, resulta indispensable reflexionar en torno al desarrollo reciente de la democracia mexicana y cómo este ha impactado en la impartición de justicia en el país.

Vale la pena recordar que en 1977 inició un proceso de reformas político-electorales que tuvieron como propósito una progresiva democratización del país ante el surgimiento de cada vez más voces que se oponían al entonces aún partido político de Estado y que demandaban espacios de participación e incidencia ciudadanas. Para entonces, ya habían comenzado a surgir partidos políticos (como el Partido Comunista Mexicano y el Partido Acción Nacional), que no habían logrado evitar que en 1976 sucediera una *elección de Estado* y que forzaron al gobierno federal a impulsar acciones que permitieran el reconocimiento de otras visiones y posturas políticas.

Inició así la construcción de un sistema de partidos políticos que dieron lugar a la pluralidad ideológica, que constituyeron espacios de escucha, organización, formación y participación política de personas que defendían otras visiones de país.⁴⁴ Esta primera reforma se plasmó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, aprobada en diciembre de 1977 y fue trascendental, sobre

⁴³ Fix-Fierro, Héctor *et al.*, *Manual de sociología del derecho. Dieciséis lecciones introductorias*, 2018, p. 103.

⁴⁴ Desde entonces en el país ha habido un creciente número de partidos políticos, varios de ellos originados a partir de rupturas de otros partidos. Hoy en día hay quienes señalan que existe una crisis de partidos, pues ya no expresan el interés o los intereses legítimos de un grupo de la población en particular.

todo, porque elevó a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público y con ello se amplió el sistema de partidos y su participación en el Congreso.⁴⁵ También lo fue porque abrió el camino a una serie de reformas que permitieron que, en 1997, por primera vez, el Poder Ejecutivo se enfrentara a la necesidad de negociar prácticamente cualquier asunto que fuera de su interés en ambas cámaras.⁴⁶ El Congreso se había convertido en un espacio de representación popular en el que, en democracia, se dialogaba y confrontaba la pluralidad de ideas en torno a los temas de interés nacional.

Otro de los efectos que estas reformas han tenido en el devenir de la democracia mexicana ha sido el surgimiento de un conjunto de órganos públicos autónomos de rango constitucional que fueron fundados con el objetivo de constituir un contrapeso al Poder Ejecutivo en distintos ámbitos.⁴⁷ A partir de 1993, año en el que se otorga autonomía al Banco de México, se produjo un incremento de órganos constitucionales autónomos: en 1996 se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) (hoy Instituto Nacional Electoral, INE); en 1999, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).⁴⁸

A la par, hubo un desarrollo e impulso a la sociedad civil organizada, lo cual se expresó, entre otras cosas, en la construcción de leyes como Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), promulgada en el 2004. Hasta 2018, la participación de la sociedad civil a través

⁴⁵ Entre 1977 y 2019, esta ley fue acompañada por una serie de apoyos y recursos que permitieron la conformación y trabajo de nuevos partidos y organizaciones políticas. Con el inicio del actual gobierno federal, se inició un proceso de cambio en las relaciones entre éste y otros partidos y organizaciones políticas, así como con la sociedad civil.

⁴⁶ Se hace referencia a las reformas electorales de 1986, 1990, 1993 y 1994.

⁴⁷ La única excepción es la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cuya autonomía data de 1929.

⁴⁸ Ambos fueron, como apunta Fabián Ruiz, la “primera generación” de órganos constitucionales autónomos en México. Posteriormente, en 2004 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con carácter autónomo; en 2008, se otorgó autonomía al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI); en 2013 se dio autonomía a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE); y en 2014, al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y a la Fiscalía General de la República (FGR).

de las OSC había sido fundamental para el cauce de demandas que se tradujeron en nuevos marcos jurídicos y una nueva arquitectura institucional que permitió una mayor participación de otros sectores de la población. Ejemplo paradigmático de ello es el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Como se desarrollará con más amplitud en el cuarto apartado, con el inicio del gobierno federal 2018-2024, se dio paso a un cambio de paradigma en la relación entre el gobierno y la sociedad civil, en el que la sociedad civil se ve más como una opositora que como una aliada del gobierno.

Aunado a lo anterior, la participación de la ciudadanía en los comicios, sobre todo en el ámbito federal, también se ha incrementado; en las últimas elecciones presidenciales se registró la más amplia participación ciudadana de los últimos cincuenta años con 62.3% de participación de los electores registrados en la lista nominal.⁴⁹

Con base en esta larga pero necesaria recapitulación de los avances que han permitido la transformación democrática del país es posible afirmar que la *democracia electoral* o de electores ha tenido una importante ampliación durante los últimos veinte años, pero no así la democracia de ciudadanos que, a su vez, debería haber permitido la construcción de una *ciudadanía integral*. En su *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* el PNUD define a la democracia electoral como aquella que hace efectiva la posibilidad de la población de ejercer un voto libre para elegir a sus representantes populares y gobernantes; mientras que la segunda es una que se *porta* en clave de un ejercicio pleno de todos los derechos, pero más aún, en la capacidad de exigir su cumplimiento.⁵⁰

⁴⁹ La participación electoral para elecciones presidenciales presentó un aumento significativo de 2006 a 2018. En el año 2006 la participación electoral se situó en 58.55%, seis años después, la cifra aumentó a 62.08% y, en las últimas elecciones de 2018, fue de 62.3%.

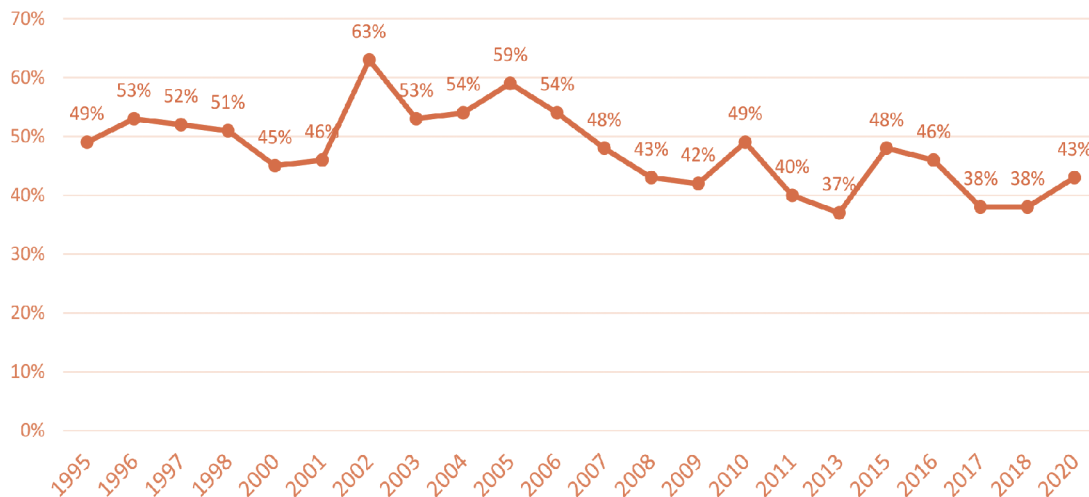
Cf. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica INE, *Estudio Comparativo sobre la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2009, 2012 y 2015*, México, 2017, p. 7.

Cf. Comisión de Organización Electoral del Instituto Nacional Electoral, *Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*, México, 2019.

⁵⁰ PNUD, *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, p. 26.

Así, hoy se enfrenta una paradoja pues, a pesar de que se logró reformar el sistema democrático de elecciones, éste se acompañó de un proceso en el que el aprecio a la democracia ha disminuido, tal como lo demuestra el *Informe in*. De acuerdo con este documento, en México, de 2002 a 2020 el porcentaje de la población que considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno pasó de un 63% a un 43% (véase gráfica 1).

Gráfica 1.
Porcentaje de la población que considera que la
democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Informe Latinobarómetro 1995-2020.⁵¹

El estado actual de la democracia mexicana es entonces uno en el que coinciden una mayor capacidad de participación electoral y un menor interés por ejercer una ciudadanía transformadora de las condiciones de injusticia. Habría que añadir que esto interactúa con la complejidad de la República que constituye México: sumamente heterogénea, diversa, con capacidades institucionales diferenciadas y

⁵¹ Corporación Latinobarómetro, *Latinobarómetro Análisis de datos*. s.f., s.p.

desiguales entre las 32 entidades federativas y los 2,475 municipios.⁵² Hay que señalar con especial énfasis que la mayoría de los municipios siguen enfrentando enormes limitaciones presupuestales e institucionales para cumplir sus mandatos.

Es una democracia en la que existe, como se señaló antes, un grave problema de desconfianza hacia la autoridad y de erosión del respeto hacia ella. Esto debería llevar a un proceso de reflexión sobre la necesidad de dar a conocer los procedimientos que permiten el funcionamiento de la arquitectura institucional del país, de cada uno de sus tres Poderes y, sobre todo, del Poder Judicial pues, ciertamente, es necesario fortalecer la comunicación social para que la población tenga más elementos para valorar la relevancia de su trabajo y la importancia de preservar los procesos a través de los cuales se construye la carrera judicial. Los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE), así como de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) son alarmantes:

- En 2022, entre la población de 18 años y más, tan sólo 12.4% consideró que el desempeño de jueces era muy efectivo, mientras que 12.7% pensó que el trabajo de la Policía Ministerial o Judicial lo era. Se trata de dos de las instancias peor evaluadas por la ciudadanía, sólo después de la policía estatal, el Ministerio Público, la policía municipal y la policía de tránsito.⁵³
- En 2021, el nivel de percepción de confianza de la sociedad en Jueces y Magistrados fue de apenas 40.3%. El dato contrasta frente a un nivel de percepción de confianza hacia el Ejército y la Marina con 71% para el mismo año.⁵⁴

Es necesario interpretar este dato frente al hecho de que en esta administración se estén asignando tareas gubernamentales a estructuras militares y con ello se esté dando paso a una creciente militarización de las burocracias. Las burocracias civiles

⁵² INEGI, *Municipios y demarcaciones territoriales*, 1o. de mayo de 2023.

⁵³ INEGI, *Gobierno, seguridad y justicia*.

⁵⁴ *Idem*.

están cada vez más mermadas y muchas son ahora dirigidas por mandos militares. Será necesario analizar las implicaciones de esto en la garantía del orden constitucional vigente, particularmente en lo que a la garantía del cumplimiento a los derechos humanos se refiere.⁵⁵

La democracia y su desarrollo en los años más recientes constituye un aspecto fundamental a revisar para hacer visibles los desafíos que se enfrenta en lo que respecta a la impartición de justicia en el país. No sólo porque se hace evidente que el avance democrático se ha dado, sobre todo, en términos electorales y de construcción de instituciones, sino que esto no se ha traducido ni en la construcción de más capacidades ciudadanas por parte de las y los electores que les permitan ejercer a plenitud sus derechos y además exigirlos, ni en un ejercicio verdaderamente democrático del poder, que amplíe la participación de todos quienes desean incidir en la vida pública nacional y en los problemas que enfrenta el país.

C. El problema de coordinación en la Administración Pública Federal

En el libro segundo de la Ley General en materia de trata de personas se establece que las acciones de política que deben llevarse a cabo para impulsar los esfuerzos que permitan enfrentarla deben articularse en conjunto como una Política de Estado, es decir, una que sea instrumentada de tal forma que no sólo trascienda a los gobiernos federales que ocupan la titularidad del Poder Ejecutivo cada seis años, sino que logre fortalecerse de forma progresiva. Al ser la trata de personas una violación simultánea y muy grave de numerosos derechos humanos, la lógica de permanencia a través de diferentes gobiernos debería estar guiada, además, por el *principio de progresividad* a fin de “ampliar su alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad”.⁵⁶

⁵⁵ De acuerdo con el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Washington, D.C., entre 2006 y 2021, 246 funciones pasaron de la competencia de civiles a las militares, entre ellas, la seguridad pública; la construcción de gran infraestructura; la administración de aduanas, puertos y aeropuertos, migración, turismo, distribución de medicamentos y libros de texto y la operación de aerolíneas y hospitales. Véase Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Washington D.C. (CEEIW), Documento interno, 2022.

⁵⁶ SCJN, Principio de progresividad, s.f.

El título primero del libro segundo de la Ley General está dedicado al organismo interinstitucional que tiene el mandato de aplicar y articular esta Política de Estado: la Comisión Intersecretarial para Prevenir, *Combatir* y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas (en adelante Comisión Intersecretarial),⁵⁷ así como al instrumento de política pública mediante la cual deberá ejecutarse esta política, a saber, el Programa Nacional que lleva el mismo nombre de la Ley (en adelante Programa nacional).⁵⁸ El artículo 84 del Capítulo I del mismo libro (dedicado exclusivamente a la Comisión Intersecretarial) establece que ésta tendrá por objeto:

- I. Definir y coordinar la implementación de una Política de Estado en materia de Trata de Personas y demás objetos previstos en la 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.⁵⁹

En el artículo 85 se establecen aquellas dependencias de la administración pública que deberán integrar a la Comisión Intersecretarial y que, de manera coordinada, están obligadas a dar cumplimiento a los anteriores objetivos. Se incluye a nueve Secretarías de Estado (Gobernación —que la preside—, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores; Seguridad (hoy Seguridad y Protección Ciudadana); Trabajo y Previsión Social; Salud; Desarrollo Social (hoy Bienestar); Educación Pública y Turismo); la Procuraduría General de la República (*sic*)⁶⁰; el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; la Procuraduría Social de Atención

⁵⁷ En la ley se incorpora el verbo *combatir* en lugar de *erradicar*, que es el nombre que usa la Comisión Intersecretarial en sus comunicaciones oficiales.

⁵⁸ Véase Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas 2022-2024*, *Diario Oficial de la Federación (DOF)* de 27 de diciembre de 2022.

⁵⁹ 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, artículo 84.

⁶⁰ Hasta octubre de 2023, la Ley General no había sido reformada a fin de sustituir a la Procuraduría General de la República por la Fiscalía General de la República.

a Víctimas del Delito; y tres institutos nacionales: el de las Mujeres, el de Migración y el de Ciencias Penales.⁶¹

Además, el artículo 86 establece que podrán participar en las reuniones de la Comisión Intersecretarial con derecho a voz, pero sin voto, un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión; un representante del Poder Judicial de la Federación; tres gobernadores; un representante de cada una de las organizaciones de municipios; un representante de la CNDH; un representante del Consejo Nacional de Población; tres representantes de la Organización de Organismos Oficiales de Defensa de los Derechos Humanos; tres representantes de la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia; un representante del Consejo Nacional de Seguridad Pública; tres representantes de organizaciones de la sociedad civil; y tres expertos académicos con conocimiento y trabajo sobre el tema de trata de personas.⁶²

El artículo 88 de la Ley General establece las facultades y competencias de la Comisión Intersecretarial, lo cual adquiere la mayor complejidad al depender del logro de un trabajo coordinado entre las quince dependencias de la Administración Pública Federal consideradas. Además, se trata de un esquema que en los términos en los que lo mandata la misma ley debe replicarse a nivel estatal.

Entre las facultades y competencias que tiene la Comisión Intersecretarial, además de proponer su reglamento interno, se encuentran la elaboración del proyecto del Programa Nacional, el cual, se señala, debe incluir las estrategias y políticas generales y focalizadas en materia de prevención, protección, asistencia y resocialización de las víctimas, ofendidos y testigos. Es importante señalar que en la ley no se explica qué se entiende por cada uno de estos ámbitos de intervención.

Asimismo, el artículo establece las bases para la coordinación nacional entre los tres poderes y órdenes de gobierno, organismos oficiales de defensa de los derechos

⁶¹ Esta Procuraduría se convirtió en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). Cf. Presidencia de la República, *Decreto de transformación de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVICTIMA) en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas*, DOF de 8 de enero de 2014.

⁶² Ley General para Prevenir, Sancionar... *op. cit.*, artículo 86.

humanos, organizaciones de la sociedad civil, organismos e instancias internacionales e instituciones académicas en el diseño y la aplicación del programa nacional. La Ley General establece que este esquema de coordinación interinstitucional debe replicarse a nivel estatal e incluso municipal; lo que se observa, es que, en lo general, enfrentan los mismos problemas de coordinación y de desiguales capacidades institucionales

Al respecto, la Cátedra Extraordinaria sobre trata de personas de la UNAM ha documentado que, en lugares como la región del Soconusco, en Chiapas —en la que desde hace décadas se ha documentado una alta incidencia de trata de personas con distintos fines de explotación, sobre todo sexual y laboral— se padece de un grave problema de falta de coordinación:

en un campo atravesado por la acción concurrente entre instituciones públicas y de la sociedad civil, se observaron dinámicas de conflicto y baja coordinación en escenarios que se verían beneficiados a partir de la acción conjunta, principalmente en la atención a la problemática de la migración, estrechamente vinculada a la trata.⁶³

Finalmente, en el artículo 89, también se establecen obligaciones puntuales que tienen las dependencias que integran la Comisión Intersecretarial. Es la Secretaría de Gobernación la que tiene la obligación de coordinar los trabajos de la Comisión y servir de enlace con los titulares de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de los tres órdenes de gobierno en materia de las políticas públicas de necesaria implementación.⁶⁴

Para el caso del presente manual es de especial interés señalar las facultades y obligaciones que tiene la FGR. La Ley General establece que esta tiene la obligación de elaborar y ejecutar programas de prevención del delito de trata de personas con la finalidad de fortalecer la denuncia ciudadana y la solidaridad social, promover en la conferencia nacional de procuradores las políticas públicas necesari-

⁶³ Véase Fuentes, Mario Luis. *Protección y asistencia a víctimas de la trata de personas. Capacidades institucionales en la región del Soconusco, Chiapas*, México, 2022.

⁶⁴ Ley General para Prevenir, Sancionar..., *op. cit.*, artículo 89.

rias para prevenir el delito a escala nacional y proponer la armonización legislativa de los tipos penales vinculados a esta materia en todo el país.⁶⁵

Se establece, además, que debe coordinarse con la Secretaría de Seguridad Pública (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana) con el objetivo de actualizar los datos de incidencia delictiva en todo el país a fin de dar seguimiento al estado en el que se encuentran los procesos penales de los sujetos detenidos y consignados por la comisión de delitos en materia de trata de personas. Asimismo, se le asigna la responsabilidad de establecer una fiscalía especializada para la persecución de estos delitos cuyos sujetos activos se sospeche que pertenecen a la delincuencia organizada transnacional o nacional y de implementar mecanismos de investigación de inteligencia, una unidad de protección a víctimas y testigos de trata de personas y la promoción de medidas de protección procesal a su favor.

Como puede observarse, la Ley General es muy clara respecto de que la política de Estado en materia de trata de personas, incluida aquella dirigida a perseguir el delito, requiere una participación fundamentalmente coordinada entre numerosas dependencias de la Administración Pública federal, estatal y municipal. Se trata de un esfuerzo importante en términos de establecer una política de Estado capaz de enfrentar un delito de la complejidad de la trata de personas.

El problema, sin embargo, radica en que el Estado mexicano tiene pocas capacidades de coordinación interinstitucional no sólo en esta materia, sino en prácticamente todas aquellas que demandan una articulación del esfuerzo gubernamental.⁶⁶ De ello da cuenta lo que ha sucedido con otras estructuras institucionales pensadas en esta misma lógica de coordinación interinstitucional, es el caso del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

La falta de capacidades de coordinación se agrava aún más cuando la política para enfrentar la trata de personas o para garantizar la vigencia y protección de los derechos de la niñez mexicana dejan de ser agendas prioritarias para quien ocupa

⁶⁵ Véase *supra*, artículo 126.

⁶⁶ Fuentes, Mario Luis, *Protección y asistencia...*, *op. cit.*, p. 131.

la titularidad del poder ejecutivo. No hay que olvidar que México continúa siendo un país caracterizado por tener gobiernos presidencialistas y que esto se ha ido acentuando aún más en el actual sexenio,⁶⁷ por lo que es probable que la ausencia de estos temas de la agenda que se establece desde el Poder Ejecutivo se traduzca en su ausencia en la agenda y política públicas.

El deficiente funcionamiento de los esquemas de coordinación establecidos en la ley general también se expresa en el hecho de que históricamente los programas nacionales se han publicado con varios meses, sino es que años de retraso. En el caso del programa nacional que debería haber guiado la política de Estado en materia de trata de personas para la administración 2018-2024 es aún más grave debido a que éste fue publicado apenas en diciembre de 2022 y, hasta el momento en que esto se escribe, no se cuenta con información sobre su avance.

Por otra parte, como se adelantó previamente, el Programa Nacional de Desarrollo 2019-2024 no prevé indicadores que permitan identificar —y con ello mejorar— cuáles y cómo son las capacidades institucionales para hacer efectiva la integralidad de la política para enfrentar la trata de personas y la ejecución de la ley en los términos en los que ésta lo establece.

Aunado a lo anterior, en el actual gobierno federal hubo un cambio en la forma de llevar a cabo las actividades públicas. Se tomó la decisión de que no se financiarían los trabajos de las organizaciones de la sociedad civil, desde la consideración de que aportaban poco al *bienestar* de la población. En esta consideración se incluyó tanto a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) dedicadas a la investigación de gabinete, como a refugios que brindaban —algunas lo siguen haciendo con recursos propios o con otros financiamientos— servicios de protección y asistencia a víctimas de violencias o a poblaciones en movilidad. En el contexto de esta transformación de la administración pública y su relación con lo civil también se decidió, como se señaló antes, trasladar funciones de la burocracia civil a la militar, asignándoles tareas más allá de sus mandatos legales.

⁶⁷ Véase Fuentes, Mario Luis y Hernández, Cristina, “Democracia y desarrollo”, 2022, pp. 47-49.

Todo esto en el contexto del abandono de la planeación nacional como instrumento para el desarrollo del país, lo cual puede verificarse al revisar el propio Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el que no se incorporan metas, estrategias ni indicadores de cumplimiento.⁶⁸

Es urgente hacer visible la necesidad de asumir que el Estado mexicano está obligado a cumplir con el orden jurídico que se ha dado a sí mismo. La Ley General en materia de trata de personas mandata la construcción de una Política de Estado que permita enfrentar esta grave violación sistemática a los derechos humanos, y que hasta el día de hoy sigue siendo una deuda. Se requiere de la convicción de todos los Poderes para iniciar y consolidar este esfuerzo en el menor plazo posible, pero eso exige que la planeación se recupere como un instrumento estratégico para llevarlo a cabo.

I. El desafío de una Política de Estado en materia de trata de personas

Precisamente en el año 2000 es cuando se adoptó el que hasta hoy sigue siendo el principal instrumento jurídico internacional en materia de trata: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, también conocido como Protocolo de Palermo por haberse firmado en esa ciudad. Este protocolo fue de carácter facultativo o complementario a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La adopción y ratificación del Protocolo de Palermo, en los términos en que se hizo, fue decisiva debido a que este instrumento jurídico internacional tuvo como principal objetivo que la trata de personas fuera tipificada como un delito y, específicamente, uno de la delincuencia organizada transnacional. Si bien se reconoce como una de las más graves violaciones a los derechos humanos, este instrumento se construyó desde un enfoque fundamentalmente de justicia penal.⁶⁹

⁶⁸ Véase Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, DOF de 12 de julio de 2019.

⁶⁹ Fuentes, Mario Luis, Hernández, Cristina y Alcay, Sara, *Perspectivas teóricas en materia de trata de personas*, México, 2018.

Algunos de los instrumentos más importantes fueron la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de las Mujeres (CEDAW), de 1979; la Convención de los Derechos del Niño (CDN), de 1989 y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), de 1994.

Sin embargo, un año después de la adopción de los ODM, el 11 de septiembre de 2001, ocurría el atentado terrorista contra los Estados Unidos y, con ello, daba inicio un nuevo contexto geopolítico que reconfiguró la agenda de intereses prioritarios para muchos de los países que, apenas un año atrás, se habían comprometido a la construcción, en tres lustros, de un mundo pacífico. Los ODM y los valores de la *Declaración del Milenio* fueron diluidos por la *Guerra contra el Terrorismo* que impulsó el gobierno estadounidense a partir de 2001 y que aún hoy, veintidós años después, continúa, aunque dirigida a otros objetivos y en otros territorios.

Fue en este nuevo contexto que los países que adoptaron el Protocolo de Palermo en el 2000, incluyendo a México, comenzaron a llevar a cabo acciones para cumplir con los compromisos que adquirieron al hacerlo. Este proceso se contextualizó también por distintos acontecimientos en los ámbitos nacional e internacional, entre los que destaca el impulso, por parte del gobierno de los Estados Unidos de una agenda global que promovió un enfoque de seguridad centrado en el militarismo y en la narrativa de que era indispensable proteger los límites fronterizos entre los países.

Un instrumento que los Estados Unidos utilizaron para difundir la urgencia de combatir la trata de personas y todo el crimen organizado transnacional —en algunos casos, con vínculos con el terrorismo y otros delitos que los hacían posibles (concretamente el blanqueo de capitales)— fue el informe que cada año, desde 2001 han publicado sobre la situación de la trata de personas en cada uno de los países del mundo, y su clasificación en tres niveles de cumplimiento en función de los esfuerzos que llevan a cabo para enfrentarla en tres ámbitos:

prevención, persecución y protección a las víctimas. Este informe se ha llamado desde entonces *Trafficking in Persons Report* (TIP Report), y a sus criterios de evaluación de cada país en función de sus acciones se le conoce como el *Paradigma de las 3P*.⁷⁰

En veintiún de los veintidós informes producidos hasta el día de hoy, México ha sido clasificado en el nivel 2 de cumplimiento, en una escala de 3 niveles. En el primer nivel, se encuentran aquellos países que cumplen con los que el Departamento de Estado estadounidense considera como los *estándares mínimos* que todos los países deben cumplir en cuanto a prevención, persecución y protección a las víctimas; en el segundo nivel aquellos que no los cumplen, pero se esfuerzan por hacerlo; y en el tercer nivel aquellos que no realizan ningún esfuerzo para cumplirlos.

En 2007, el gobierno mexicano fue clasificado en una categoría adicional del nivel dos a la que añaden la característica de que se encuentra en “lista de observación”, y que, generalmente significa, que su descenso en la calificación que reciben depende de llevar a cabo o no una acción contundente contra la trata. En el caso mexicano, esta acción fue la aprobación de la primera ley específica en la materia, la cual, en efecto, fue promulgada en 2007 con el nombre de Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, una ley de carácter federal. Al año siguiente, el país volvió al nivel 2 de cumplimiento, en el que ha permanecido hasta la actualidad.

Para México, el 2007 representa el año previo a que iniciara la Guerra contra el narcotráfico, nombre con el que se conoce ampliamente a la política que el presidente en turno (sexenio 2006-2012), Felipe Calderón, llevó a cabo para enfrentar lo que, por distintos motivos, consideró como la principal amenaza a la seguridad pública del país. Por esto es posible afirmar que la incorporación de la trata de personas al marco jurídico mexicano, así como la subsecuente construcción de instituciones pensadas para enfrentarla ha estado determinada, en gran medida,

⁷⁰ Véase Departamento de Estado de los EE.UU., *TIP Report. México 2001-2023*.

por un contexto de *securitización* tanto a nivel global,⁷¹ como en el interior del país. No es casualidad que la primera institución en materia de trata de personas que se construyó fue la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra la Mujer y Trata de Personas (FEVIMTRA).

En el 2012, ya en el contexto de un nuevo gobierno federal (2012-2014), se abrogó la ley de 2007 y se promulgó en su lugar 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 adelante Ley General o Ley General en materia de trata de personas). Un primer elemento que llama la atención es que esta ley no incorporó ninguna mención explícita a la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos.

Esta ley fue ampliamente discutida después de su publicación, pues se consideraba que contenía áreas de mejora importantes y vacíos (como el hecho de no incluir los medios comisivos establecidos por el Protocolo de Palermo) que podían derivar en problemas como la criminalización del trabajo sexual.⁷² Una de las primeras discusiones fue la convocada en el 2013 por la SCJN, la UNAM y el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), A.C. En este foro se analizaron los distintos retos que se enfrentaban para la implementación de la ley y la necesidad de revisarla a fin de mejorar algunas de sus disposiciones y que estuvieran alineadas, precisamente al paradigma constitucional de derechos humanos.⁷³

Hoy, a una década de distancia, es posible afirmar que se trató de uno de los últimos esfuerzos impulsados en el ámbito nacional a fin de avanzar en la mejora progresiva del marco jurídico en esta materia. Sin embargo, en los años transcurridos desde entonces, se ha reducido la presencia de la acción gubernamental

⁷¹ Con la palabra *securitización* se alude a procesos por medio de los cuales un asunto se construye como problema de seguridad. Véase Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J., “Security. A new Framework for Analysis”, en Muñoz, Julián, *Usos políticos del concepto de seguridad humana: securitización de la violación de derechos humanos y del subdesarrollo en el escenario internacional*, Territorios, núm. 39, 2018.

⁷² CEIDAS, *Análisis 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 esos Delitos*, México, 2013.

⁷³ Salmerón, Isabel y Murguía, Ana Lucía, “Trata de personas, problema social”, *Compromiso. Órgano informativo del Poder Judicial de la Federación*, SCJN, año 12, núm. 143, mayo de 2013, p. 2.

para hacer frente a la trata de personas. Esto a pesar de la relevancia que debió haber tenido la discusión en torno a la necesidad de reformar la Ley General en materia de trata de personas a la luz de la Ley General de Víctimas, promulgada en 2013.

Además, se dejó de impulsar esfuerzos tanto para mejorar los marcos legislativos como para implementarlos y, de manera paralela, el presupuesto asignado a la FEVIMTRA en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se redujo progresivamente; entre 2013 y 2023 el porcentaje total en que se redujo fue de 26%. Además, los informes que el gobierno federal estaba obligado a presentar a fin de dar cuenta de los avances en la prevención, sanción y erradicación de la trata de personas, así como para la protección y asistencia a las víctimas, fueron publicados con cada vez más meses, si no es que años, de retraso.

Con el inicio del actual sexenio la acción gubernamental en la materia se diluyó aún más, ello, en un contexto en el que las violencias no dejaron de incrementarse y expandirse, y en el de un cambio en el paradigma en la forma en que el Poder Ejecutivo ejerce sus funciones y autoridad.

Conclusiones

El análisis en torno al complejo contexto global y los grandes desafíos nacionales que ha vivido y enfrentado el país a partir del año 2000 es crucial para comprender los desafíos que se enfrentan para el logro de una procuración e impartición de justicia, específicamente en materia de trata de personas.

Por un lado, la sociedad enfrenta un nuevo panorama de riesgos que han incrementado la vulnerabilidad de la población frente a todas las violencias, incluyendo la trata de personas, en gran medida por las secuelas que dejó la pandemia del COVID-19 y que, de acuerdo con la UNAM, se espera que sigan afectando a la población por lo menos durante la siguiente década. De manera paralela, están ocurriendo cambios socioculturales radicales articulados a un *habitus* neoliberal, lo que también ha contribuido en un insuficiente desarrollo de capacidades que permitan ejercer la política, lo cual tiene que ver con aspectos que dificultan per-

seguir y juzgar los delitos, tales como la falta de una cultura de legalidad asociada tanto con la impunidad, la desconfianza en las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia y con la ausencia de mecanismos en estos procesos que consideren elementos que sitúan a gran parte de la población en condiciones de vulnerabilidad para enfrentarlos, como es la crisis de salud mental derivada de la pandemia.

Por otra parte, el devenir de la democracia mexicana no se ha traducido en la construcción de una democracia de ciudadanos, sino en una esencialmente electoral que ha tenido dos consecuencias: la primera de ellas, es que la sociedad mexicana no es una sociedad de ciudadanos que porten a plenitud sus derechos y que hayan adquirido capacidades ciudadanas para exigirlos; la segunda es que la forma en que se ejerce el poder, sobre todo desde el gobierno federal, en un país presidencialista, dista más que nunca de ser una que asuma como una de sus obligaciones fundamentales la construcción de una democracia en clave de más y más participación ciudadana, lo cual, entre otras cosas ha derivado en problemáticas que se creían superadas, como la independencia entre los poderes de la Federación.

Todo lo anterior requiere contextualizarse, además, en el proceso mediante el cual el Estado mexicano ha asumido la trata como un problema público, lo que ha resultado en la creación de un marco jurídico, institucional y políticas públicas con características particulares. Esto, en un contexto en el que las capacidades de la administración pública que tienen obligaciones en materia de trata de personas han sido históricamente insuficientes, sobre todo en lo que respecta a la coordinación interinstitucional, pero ahora además están experimentando un cambio paradigmático en el ejercicio del poder y una creciente conformación de burocracias militares, lo cual constituye uno de los principales desafíos para articular la Política de Estado mandatada en la Ley General en materia de trata de personas la cual incluye tareas y obligaciones específicas relativas a la procuración e impartición de justicia a las personas víctimas.

A finales de octubre de 2023, el huracán *Otis* impactó la costa de Acapulco, Guerrero; había dado cuenta, una vez más, que seguimos estando lejos de garantizar

a la mayor parte de la población del país una protección frente a riesgos de todo tipo; en este caso, aquellos asociados a fenómenos climáticos que derivan en desastres más asociados con una infraestructura que no logra resistir este tipo de embates y que, en el contexto de la crisis climática, se intensifican y, con ello, también sus efectos. Por otra parte, hay que señalar que, tal como la ha evidenciado la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en contextos de desastre como el que sigue viviéndose en la región afectada por *Otis*, el riesgo a ser víctima de la trata de personas en sus distintas modalidades se incrementa. conexidad de lo aquí relatado con el objetivo del capítulo y el Manual.⁷⁴

Procurar e impartir justicia en el marco de los desafíos aquí descritos implica impulsar la exigencia de que es necesario un esfuerzo dirigido, en última instancia, a construir un sistema de protección; una visión desde la que las sanciones penales constituyan un eje, pero desde la que se asuma que no puede haber justicia si no se construyen capacidades de resistencia, resiliencia y reconstrucción; tampoco si se carece de entornos familiares, escolares, laborales y comunitarios seguros.

Es indispensable que desde el más alto tribunal de justicia se plantee la necesidad de asumir la complejidad no sólo de la trata de personas, sino la complejidad social en su conjunto. Es un desafío del mayor calado que exige, por ello, un compromiso histórico por parte de todas las personas.

Bibliografía

Libros, revistas y fuentes hemerográficas

Ansolabehere, Karina, *Desaparición de mujeres*, Conferencia dictada en el marco del Seminario Universitario de la Cuestión Social (SUCS), 18 de marzo de 2023.

Ansolabehere, Karina *et al.*, *Nombrarlas para encontrarlas. Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México*, México.

⁷⁴ OIM, “¿Por qué aumenta la vulnerabilidad a la trata en situaciones de desastre?”, 2023.

Disponible en: «<https://www.flacso.edu.mx/wp-content/uploads/2022/01/flacso-nombrarlasencontrarlas-17112021-compressed.pdf>» [consultado el 26 de noviembre de 2023].

Bourdieu, Pierre, *El sentido práctico*, México, Editorial Siglo XXI, 2009.

Causa en Común, *Análisis de los registros de incidencia delictiva y posibles manipulaciones 2002*, México.

CEIDAS, *Análisis 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 esos Delitos*, México, Editorial CEIDAS, 2013.

Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales de Washington D.C. (CEEIW), Documento interno, 2022.

CNDH, *La CNDH solicita medidas cautelares en favor de la defensora de derechos humanos Indira del Socorro Navarro Lugo e integrantes del Colectivo de Madres Buscadoras de Jalisco*, Programa Especial de Personas Desaparecidas, DGDDH/187/2023.

Comisión de Organización Electoral del Instituto Nacional Electoral, *Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*, México, 2019.

Comisión Nacional de Búsqueda, *Del Registro de Personas Desaparecidas y no localizadas (RNPDNO) y las herramientas de interconexión*, 2023.

Comisión Nacional de Búsqueda, *Identificación Forense*, 2023.

CONEVAL, *Medición de la pobreza 2022*, México, Editorial CONEVAL, 2023.

CONEVAL, *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: La política social frente a desastres*, México, Editorial CONEVAL, 2021.

CONAPO, *Índices de marginación 2020*, México, Editorial CONAPO, 2021.

Corporación Latinobarómetro, *Latinobarómetro Análisis de datos*. Disponible en: «<https://www.latinobarometro.org/odalat/AJOnline.jsp?Idioma=3>» [consultado el 29 de agosto de 2023].

Departamento de Estado de los EE.UU., *TIP Report. México 2001-2023*, Gobierno de los EE.UU., s.f.

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica INE, *Estudio Comparativo Sobre la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2009, 2012 y 2015*, México, Editorial INE, 2018.

Fix-Fierro, Héctor *et al*, *Manual de sociología del derecho. Dieciséis lecciones introductorias*, México, Editorial FCE, 2018.

Fuentes, Mario Luis, *Neoliberalismo “Habitus” y cuestión social*, México, Editorial Turner, 2022.

Fuentes, Mario Luis, *Protección y asistencia a víctimas de la trata de personas. Capacidades institucionales en la región del Soconusco, Chiapas*, México, Editorial UNAM, 2022.

Fuentes, Mario Luis, “Democracia y desarrollo”, Informe del desarrollo en México. *Los derrotados del Desarrollo*, México, PUED-UNAM, 2022.

Graue, Enrique, *La década COVID-19 en México*, México, UNAM, 2023.

INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*, 11 de septiembre de 2023. Disponible en: «<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2023/>» [consultado el 10 de octubre de 2023].

INEGI, *Gobierno, seguridad y justicia*. Disponible en: «<https://www.inegi.org.mx/temas/calidad/>» [consultado el 4 de septiembre de 2023].

INEGI, Mortalidad, defunciones registradas 2020-2021. Disponible en: «<https://www.inegi.org.mx/temas/mortalidad/>» [consultado el 2 de octubre de 2023].

INEGI, *Municipios y demarcaciones territoriales*, 1o. de mayo de 2023. Disponible en: «<https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/#collapse-Resumen>» [consultado el 10 de octubre de 2023].

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE) *et al.*, *Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCOVID-19)*, México, 2021. Disponible en: «<https://iberro.mx/prensa/encovid-19-efectos-profundos-de-la-pobreza-aumentaran-lo-largo-del-2021>» [consultado el 10 de octubre de 2023].

La lucha cotidiana por los derechos humanos, “La crisis de desapariciones ante la ONU”, *Animal Político*, México, 19 de septiembre de 2023. Disponible en «<https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/la-lucha-cotidiana-de-los-derechos-humanos/tesis-desapariciones-mexico-onu>» [consultado el 26 de noviembre de 2023].

Lamas, Marta, *Acoso ¿Denuncia legítima o victimización?*, México, FCE, 2018.

OIM, “¿Por qué aumenta la vulnerabilidad a la trata en situaciones de desastre?”, 2023. Disponible en: «<https://rosanjose.iom.int/es/blogs/por-que-aumenta-la-vulnerabilidad-la-trata-en-situaciones-de-desastre>» [consultado el 27 de noviembre de 2023].

ONUDD, *Manual sobre la investigación del delito de trata de personas. Guía de autoaprendizaje*, Costa Rica, Editorial ONU, 2010.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *DOF* de 12 de julio de 2019.

PNUD, *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Santiago de Chile, Editorial PNUD, 2004.

Presidencia de la República, *Decreto de transformación de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVICTIMA) en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas*, DOF de 8 de enero de 2014.

Quinto elemento lab, *Crisis forense*, México, 2022. Disponible en: «<https://quintoelab.org/crisisforense/>» [consultado el 26 de noviembre de 2023].

Ruíz, Fabián, Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora, *Cuestiones Constitucionales*, 1(37), 84-120. Disponible en: «<https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11454>» [consultado el 23 de octubre de 2023].

Salmerón, Isabel y Murguía, Ana Lucía, “Trata de personas, problema social”, *Compromiso. Órgano informativo del Poder Judicial de la Federación*, SCJN, año 12, núm. 143, mayo de 2013, p. 2.

Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas 2022-2024*, DOF de 27 de diciembre de 2022. Disponible en: «https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675759&fecha=27/12/2022». [consultado el 1 de octubre de 2023].

SUIVE DGE Secretaría de Salud, *Veinte principales causas de enfermedad Nacional, por mes de notificación, Estados Unidos Mexicanos 2019, Población General*, 2019. Disponible en: «https://epidemiologia.salud.gob.mx/anuario/2019/morbilidad/nacional/veinte_principales_causas_enfermedad_nacional_mes.pdf» [consultado 3 de octubre de 2023].

Legislación nacional

Código Penal Federal.

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.

Precedentes emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

SCJN, Principio de progresividad, s.f.

Otros

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Declaración del Milenio*.

Asamblea General de la ONU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1.

Contexto nacional y capacidades institucionales para enfrentar el delito de trata de personas

Nelly Montealegre*

* Secretaria Auxiliar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Contexto nacional y capacidades institucionales para enfrentar el delito de trata de personas. Introducción; A. La trata de personas en México; B. Contexto mexicano de la trata de personas. La vinculación de sus elementos adyacentes; C. Las capacidades institucionales; Conclusiones; Bibliografía.

Introducción

El 14 de junio de 2012 se publicó 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 adelante Ley General) y, con ello, el Estado mexicano, además de cumplir con sus compromisos internacionales en la materia, dio paso a una nueva etapa en el combate a ese flagelo como política de Estado.

La Ley General establece facultades, distribuye competencias a los tres órdenes de gobierno, así como tareas concretas a las instituciones encargadas de la prevención, protección y asistencia a las víctimas. En este capítulo se analiza el contexto nacional y las capacidades institucionales con las que cuenta el Estado mexicano para enfrentar el delito de trata de personas que, desde un enfoque de derechos humanos, facilite una mejor comprensión de la complejidad del delito.

Lo anterior con tres objetivos, el primero es tener una aproximación a la situación que guarda el delito de trata de personas en nuestro país a partir del análisis de los datos cualitativos y cuantitativos que presentan diversas institucionales nacionales e internacionales.

El segundo se establece la vinculación de los principales elementos adyacentes con los delitos en materia de trata de personas. Se pone énfasis en los factores económicos, que influyen en la situación de pobreza y condición de vulnerabilidad social que afronta un porcentaje considerable de la población mexicana, circunstancia que puede incidir en un mayor riesgo de ser enganchado con fines de explotación.¹

Asimismo, se aborda la situación que guarda la desaparición de personas, ilícito que puede tener relación con otros como el feminicidio, y ambos a la vez asociados a los delitos de trata de personas. También se reflexiona respecto de la situación que se presenta en nuestro país en torno a la migración irregular, que lleva inmersa la posible vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes y otras poblaciones en movilidad (como personas desplazadas o que se encuentran en búsqueda de protección internacional) por parte de las autoridades; además, su no atención puede cambiar el panorama de la trata de personas en México, derivado de la vulnerabilidad que presentan estas poblaciones a ser enganchadas y explotadas.

En el tercero se retoman los datos analizados en el apartado A, a fin de examinar las capacidades institucionales para afrontar dichos delitos. Se pone énfasis, en particular a la identificación de las víctimas, que es por demás una actividad compleja, su protección y representación, que recae principalmente en el asesor jurídico; así como la investigación, persecución y sanción de la trata de personas.

A. La trata de personas en México

I. El Informe Global de Trata de Personas 2022 de la ONUDD

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) presenta con periodicidad bienal, un Informe Global sobre la Trata de Personas, en el que analiza datos cualitativos y cuantitativos sobre las tendencias del delito de trata

¹ CONEVAL, *Resultados de las estimaciones de pobreza 2022*, p. 1.

de personas en el ámbito mundial, para contrastarlas con las acciones emprendidas para su prevención, atención y sanción.

Las siete ediciones hasta ahora publicadas de este Informe permiten identificar la evolución, los patrones y la sofisticación de las conductas en materia de trata de personas, así como la conformación de los esfuerzos emprendidos para prevenirlas, atenderlas y sancionarlas, y sus efectos sobre la incidencia.

El Informe Global 2022, integra información relativa a 141 países entre 2017 a 2020. Ofrece un panorama de los efectos de la pandemia de COVID-19, sobre las conductas de trata de personas, entre sus hallazgos más relevantes es que, no obstante el incremento de la vulnerabilidad a la trata de personas, se redujo el número de investigaciones y de condenas, y no fue precisamente por una baja en la incidencia, lo que disminuyó fue la detección de víctimas en 11%.²

La trata de personas tiene como sus principales víctimas a las mujeres que conforman el 60%, segmentadas por edad: las adultas son el 42% y las niñas el 18%. Por su parte los hombres representan el 23% y los niños el 17%.³

Otro dato de relevancia es la disminución en la detección de casos de trata con fines de explotación sexual, que registra 38.7%, casi igual que el trabajo forzado con 38.8%, un cambio importante respecto del Informe 2020 en el que las víctimas de explotación sexual conformaban el 50% y 38% el trabajo forzado.⁴ De lo que se deduce que 11% de reducción en la identificación de las víctimas tiene su mayor impacto en las de explotación sexual.

Al respecto, se debe considerar que las medidas de distanciamiento social durante la pandemia dieron lugar a escenarios de mayor clandestinidad que podrían explicar la disminución en la detección de víctimas de explotación sexual.

² ONUDD, *Global Report on Trafficking in Persons 2022*, p. III. Respecto de la detección de víctimas el informe global destaca que es la primera vez en 20 años que disminuye.

³ *Ibidem*, p. XV.

⁴ Véase, ONUDD, *Global Report on Trafficking in Persons 2020*.

II. Informe sobre Trata de Personas: *Trafficking in Persons Report 2023.* Departamento de Estado de los Estados Unidos

El Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos de América (EE. UU.), elabora anualmente informes relativos a la situación que guarda el combate a los delitos de trata de personas en diversos países del mundo, incluido México; este informe lleva el título en inglés de *Trafficking in Persons Report* y se ha popularizado como el TIP Report.⁵ El informe clasifica a los países colocándolos en uno de cuatro niveles posibles, de los cuales el nivel 1 es la clasificación más alta, que se asigna en función de los esfuerzos gubernamentales para cumplir con estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas.

El TIP Report clasifica a México en el nivel 2, es decir, hay un reconocimiento a los esfuerzos en la lucha contra dicho delito, sin embargo, no se cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas. Cabe mencionar que se ha mantenido dicho nivel desde 2008.⁶

Los indicadores que se valoraron en el informe 2023 son:⁷

- Promulgación de leyes que prohíban formas graves de trata de personas.
- Sanciones penales para los delitos en materia de trata de personas.
- Implementación de las leyes contra la trata de personas a través de la persecución y sentencia de tratantes.
- Medidas proactivas de identificación de trata de personas.
- Financiamiento gubernamental y para las Organizaciones de la Sociedad Civil para atención y protección a las víctimas.

⁵ El informe se basa en datos proporcionados por las embajadas de Estados Unidos, por funcionarios gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, informes publicados, artículos de noticias, consultas con autoridades, entre otras fuentes de información.

⁶ En 2007, México fue clasificado en el nivel 2 con el agregado de “lista de observación” al considerar su permanencia en ese nivel en función de si promulgaba una ley específica en materia de trata de personas. En tanto que en 2007 se promulgó la Ley para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas.

⁷ Véase U.S. Department of State, *Trafficking In Persons Report 2023 (TIP Report)*.

- Esfuerzos de protección a las víctimas que incluyan servicios, refugio sin detención y no expulsión.
- Grado en que el gobierno garantiza que las víctimas reciban asistencia legal, así como la repatriación y reintegración seguras.
- Medidas gubernamentales para prevenir la trata de personas, y
- Esfuerzos gubernamentales para reducir la demanda de actos de comercio sexual y el turismo sexual internacional.

Se reconocen como esfuerzos de México encaminados a la eliminación de la trata de personas los siguientes:⁸

- El incremento en los esfuerzos de prevención.
- Iniciar más investigaciones y condenar a más tratantes.
- La publicación en diciembre de 2022 del Programa Nacional [para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y asistir a las Víctimas de estos Delitos] (Programa Nacional).
- La emisión del Acuerdo para prohibir la importación de mercancías producidas con trabajo forzoso.⁹
- El financiamiento a una organización de la sociedad civil para la operación de la línea directa nacional contra la trata de personas.
- ONG para gestionar y operar la línea directa nacional contra la trata de personas, que ofrecía asistencia las 24 horas.
- Condena de más explotadores de trabajadores, incluidos algunos que utilizaban a niños para el traslado de sustancias ilegales.

Sin embargo, se señala que México no cumplió con los siguientes estándares:

- Disminuyó el número de identificación de víctimas.
- No se asignaron recursos al fondo de asistencia a las víctimas.
- Los servicios generales para las víctimas son inadecuados.

⁸ *Idem.*

⁹ Véase el Acuerdo que establece las mercancías cuya importación está sujeta a regulación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

- Existe carencia de servicios para víctimas masculinas, de trabajos forzados y de zonas rurales.
- No se investigó, proceso, ni condenó a ningún funcionario cómplice.
- Continuaron las prácticas fraudulentas de contratación para trabajar dentro y fuera de México, respecto de las cuales no se han tomado medidas contra los reclutadores o agentes laborales.¹⁰

III. Trata de Personas. Riesgos tras la pandemia (enero 2021-junio 2022)

En nuestro país, una instancia que colabora en los esfuerzos institucionales en el combate de la trata de personas es el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México (El Consejo), en el cual se implementó la Línea y Chat Nacional Contra la Trata de Personas (LNCTP), para la recepción de reportes o noticias de casos posiblemente relacionados con formas de explotación; dicho mecanismo se encuentra disponible las 24 horas del día, los 365 días del año.

El Consejo informa de los hallazgos y análisis de los datos de los reportes que recibe. Así, en el 2o. reporte anual Trata de Personas. Riesgos tras la pandemia (enero 2021-junio 2022), presentado en julio de 2023, señala que en el periodo del reporte se recibieron 3,338 reportes.¹¹

Asimismo, dio a conocer que ha colaborado en 8% de las carpetas de investigación que se iniciaron en todo el país por el delito de trata de personas desde 2018. Señala que dos de cada tres posibles víctimas son mujeres y 51% de víctimas son menores de edad; la sexual es el tipo de explotación más reportada.¹² Además, presenta un análisis de poblaciones vulnerables y perfiles de víctimas y tratantes.

De acuerdo con el reporte, los principales motivos por los que las víctimas no denuncian son:

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Véase Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México, 2o. Reporte Anual. *Trata de Personas. Riesgos tras la pandemia (enero 2021-junio 2022)*, 2023.

¹² *Idem.*

- a. Temor a un proceso legal por encontrarse de manera irregular en el país.
- b. En el caso de las víctimas de origen extranjero consideran que su situación se debe a que no negociaron adecuadamente su traslado y tienen sentimientos de culpa.
- c. Por necesidad, aceptan las condiciones peligrosas del trabajo.
- d. Las víctimas de explotación sexual crean vínculos empáticos con sus victimarios y ello las lleva a normalizar su explotación.
- e. Desconocen que la situación que viven es un delito.
- f. Minimizan los hechos para evitar vivirlos como algo grave y eludir la estigmatización.
- g. No han recibido información sobre el funcionamiento del sistema de justicia.

Como se observa, los motivos que inhiben la denuncia redundan sobre el desconocimiento de las víctimas respecto al delito, sobre los recursos para su protección, además del miedo y la culpa que les genera su situación de explotación. En caso de iniciarse una investigación, se presentan dos grandes desafíos para el sistema de justicia en general: detectar el miedo y la culpa que puede existir en las víctimas, y que inciden en sus comportamientos y entrevistas, que en caso de no lograr atender adecuadamente influirán durante todo el proceso. En ese contexto la comprensión del proceso que viven las víctimas de trata de personas es fundamental para entender el hecho en sí mismo, y para lograr la participación activa de la víctima.¹³

1. Diagnósticos e informes sobre la trata de personas del Estado mexicano

La Ley General prevé la existencia de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas (Comisión).

¹³ Sobre la participación activa de la víctima, la Ley General de Víctimas la reconoce como un derecho que consiste en “participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los mecanismos de acceso a la justicia que estén a su disposición, conforme a los procedimientos establecidos en la ley de la materia” (artículo 7, fracción XXVII).

Entre las tareas que le asigna la Ley General a la Comisión, está la recopilación de datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva de trata de personas, la cual debe contener: cantidad de víctimas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad o lugar de origen, forma de reclutamiento, modalidad de victimización, lugares de destino y, en su caso, calidad migratoria; rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas de trata de personas, y lo referente al tránsito fronterizo internacional relacionado con las víctimas.¹⁴

En sus informes 2018 y 2019-2020, la Comisión expresa los esfuerzos de las instancias que la conforman, para la prevención, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas y la asistencia y atención de las víctimas. El último de los informes se analiza en el apartado siguiente.

Uno de los grandes desafíos para México es consolidar un sistema de información del que se desprendan indicadores confiables que den cuenta de dicho flagelo, ello se aborda en el Programa Nacional, en el que se establece que tanto la Auditoría Superior de la Federación¹⁵ como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en el Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México de 2019, coinciden en que la instalación de la Comisión Intersecretarial no ha derivado en una adecuada acción del Estado mexicano en la prevención, persecución y sanción de la trata de personas, mucho menos en la asistencia y atención de las víctimas; originado principalmente por la inexistencia de coordinación entre las dependencias, defectuoso seguimiento de los acuerdos y nula evaluación de políticas públicas.

Por otra parte, el Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México 2021 de la CNDH (Diagnóstico de la CNDH 2021) permite obtener entre otros datos, la cantidad de denuncias que se presentan en la Fiscalía General de la

¹⁴ 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, artículo 88, fracción VIII. Para esa tarea la Comisión puede ayudarse del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Procuradores y demás instituciones y organismos pertinentes.

¹⁵ Véase Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría de Desempeño 2018-147AYJ-07-302-2019/302-DS*.

República (FGR), y en las instituciones de procuración de justicia en las entidades federativas; las sentencias condenatorias y absolutorias emitidas en el Poder Judicial, Federal y locales.

Dicho informe también recoge las principales características de las víctimas del delito de trata de personas, que se abordaran en el capítulo IV del Manual relativas al perfil de las personas imputadas por sexo y edad, como la existencia de fiscalías especiales y otras figuras para la persecución de estos delitos, en algunos casos prevén el presupuesto asignado, el número de personas servidoras públicas adscritas y las funciones que realizan.

Sobre los datos que presenta el Diagnóstico de la CNDH 2021, resulta preocupante que algunas Fiscalías y/o Procuradurías Generales sigan reportado el inicio de actas circunstanciadas por hechos de trata de personas, pero mucho más preocupante que sigan iniciando averiguaciones previas para la investigación de los delitos previstos en la Ley General.¹⁶

Al respecto, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) establece que la actuación de la investigación se debe constar en la carpeta de investigación, de

¹⁶ Recordemos que el 18 de junio de 2008, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el Decreto de reforma constitucional, para instaurar en nuestro país el modelo de justicia procesal penal acusatorio y oral, que se rige por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. En ese orden de ideas, del artículo tercero transitorio del CNPP, se desprenden las reglas establecidas por el legislador para dar cauce a los procedimientos penales instaurados tanto previo como posteriormente a la entrada en vigor de dicha norma. Es decir, se abrogaron los Códigos de Procedimientos Penales, impidiendo su aplicación en asuntos que se iniciaron posteriormente a la entrada en vigor del CNPP, ello no obstante que las conductas hayan sucedido durante su vigencia, pero no fueron denunciados en esa temporalidad. Por lo que resultan aplicables únicamente para los casos ocurridos durante la vigencia de dichos Códigos de Procedimientos y a su vez, su investigación se inició en ese periodo. Por tanto, si el CNPP, como se precisó, tuvo como plazo máximo para su entrada en vigor el 18 de junio de 2016, consecuentemente a partir del día siguiente, las investigaciones que se iniciaron deben ajustarse a dichas reglas procedimentales, por ende las entidades de procuración de justicia carecen de atribuciones para dar inicio a actas circunstanciadas al no tener cabida en dicho ordenamiento legal, y tampoco a la apertura de averiguaciones previas; no obstante, desde 2017 y hasta 2021 se iniciaron 177 actas circunstanciadas y 36 averiguaciones previas, en clara trasgresión al procedimiento penal. A partir de tal data, las investigaciones únicamente pueden iniciarse a través de la apertura de carpetas de investigación, lo que amerita realizar en su caso los ajustes procesales para la convalidación de las actuaciones, originando actos de molestia innecesarios a las víctimas y genera retraso en la debida y pronta procuración de justicia.

esta manera los antecedentes sobre hechos de trata deben registrarse en la carpeta de investigación para que puedan constituir un dato de prueba.¹⁷

Los registros son las constancias que deben dejar el Ministerio Público y la Policía de todas las actuaciones que realicen durante la investigación de los delitos, para lo cual pueden utilizar cualquier medio (escrito, video, grabación, etcétera), que permita garantizar que la información sea completa, integra y exacta.

Así, durante el mismo periodo se reportó el inicio de 3,226 investigaciones mediante la apertura de carpetas de investigación, de las cuales 2,863 corresponden al ámbito local y 363 a la FGR.¹⁸

Al comparar el inicio de carpetas de investigación con las causas penales que se aperturan y el número de sentencias condenatorias emitidas, es posible dimensionar la impunidad que se genera tan sólo de los casos denunciados. Así, se reporta que a nivel local se instauraron 707 causas penales, de las cuales se obtuvieron 201 sentencias condenatorias definitivas; y 145 causas en el ámbito federal, culminando 36 en sentencia condenatoria definitiva. A nivel local se judicializa únicamente un 24% y se obtiene sentencia condenatoria en 7% en relación de lo que se inicia. En el ámbito federal, se judicializa el 39% y se emite sentencia condenatoria en el 9%.¹⁹

Si bien, dichos datos indican que las sentencias en materia de trata de personas pueden estar por encima del promedio nacional de sentencias en otros delitos, que es de 2.5% a 3% de las investigaciones iniciadas; no es un dato alentador.²⁰

Lo anterior, contrastado con los datos del mencionado 2o. Reporte de Trata de Personas, posiblemente relacionados con trata de personas, de los cuales únicamente en 60 se inició carpeta de investigación; es decir, sólo en 1.7% de los casos se

¹⁷ El artículo 260 del CNPP establece: “El antecedente de investigación es todo registro incorporado en la carpeta de investigación que sirve de sustento para aportar datos de prueba”.

¹⁸ CNDH, *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021, Procuración e impartición de justicia*, pp. 45-51.

¹⁹ Cf. *Ibidem*, pp. 75, 82, 80 y 88.

²⁰ Véase *supra*.

investigó la posible existencia del delito de trata de personas. De ser así, el restante 98% de los casos pudo ser posiblemente constitutivo de diverso delito, o ser parte de la cifra negra de este delito y que constituye una cifra por demás alarmante.²¹

Respecto a la existencia de Fiscalías especializadas para la atención de los delitos en materia de trata de personas, en el Diagnóstico se reporta que sólo se cuenta con 14 Fiscalías y 17 Unidades especializadas en la investigación de estos delitos, así como una agencia especializada, 15% de las entidades cuenta con Refugio; y 11 entidades cuentan con Protocolo. De las Fiscalías o unidades especializadas únicamente 4 cuentan con presupuesto asignado para la atención de estos delitos.²²

De los registros reportados por las Fiscalías o unidades especializadas, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de las Personas (FEVIMTRA) de la FGR, con 131 personas servidoras públicas adscritas, durante el periodo del diagnóstico 2017-2021 únicamente inició 231 carpetas de investigación, un promedio de 47 por año.²³

En relación con las sentencias, el Diagnóstico reporta 36 sentencias condenatorias firmes en el ámbito federal durante el periodo del reporte, es decir, un promedio de 9.25 por año. Aunque no distingue si las sentencias corresponden a las carpetas de investigación a cargo de la FEVIMTRA o de la Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada (FEMDO).²⁴

Por su parte, la Fiscalía Especializada del Estado de México conformada por 57 personas, durante el mismo periodo inició 669 carpetas de investigación, es decir, aproximadamente 133 por año, de las cuales únicamente de 8 en promedio se da trámite a una causa penal, y de éstas, sólo en 5 se obtiene sentencia condenatoria.²⁵

²¹ Consejo Ciudadano, 2o. Reporte Anual. *Trata de Personas. Riesgos tras la pandemia (enero 2021-junio 2022)*, 2023, pp. 8 y 12.

²² Cf. CNDH, *op. cit.*, p. 45.

²³ *Ibidem*, p. 46.

²⁴ *Ibidem*, p. 88.

²⁵ Se toma como referencia a la Fiscalía Especializada de esta entidad federativa porque es la que reporta contar con mayor número de personas servidoras públicas que atienden exclusivamente estos delitos.

Lo anterior, muestra la brecha entre los casos iniciados y los casos judicializados, además de que el número de personal asignado a las fiscalías no hace una diferencia sobre los resultados, en ambos casos es bajo el promedio de los que se judicializan y en los que se obtiene sentencia condenatoria.

Consecuente con la realidad expuesta, es necesario que sean fortalecidas las instituciones de procuración de justicia y capacitadas las personas servidoras públicas que las conforman, para lograr investigaciones con enfoque científico en las que se exploren todas las líneas de investigación y que generen sentencias condenatorias firmes.

2. El sistema nacional de información en materia de trata de personas

Los resultados del Programa Nacional se integran en el Informe a cargo de la Comisión,²⁶ que a la fecha ha publicado dos informes: el 2018²⁷ y el 2019-2020,²⁸ en el que presenta información relativa a los avances legislativos e instrumentos, coordinación interinstitucional, protección, asistencia y atención a posibles víctimas, persecución del delito, difusión, capacitación, sensibilización y prevención.

Resalta que, al exponerse la metodología se reconoce que la información que presenta no es del todo apegada a la realidad, pues esa Comisión enfrenta dificultades para la obtención de datos por parte de las instancias que deben aportarlos.²⁹

Por su parte la información que se proporciona a la Comisión a través del Sistema Nacional de Información en Materia de Trata de Personas (SINTRA), que es una plataforma Web de acceso restringido que tiene como finalidad registrar las accio-

Si bien Veracruz cuenta con mayor cantidad de funcionarios, investiga delitos de violencia contra la familia, mujeres, niñas y niños y de trata de personas.

²⁶ 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, artículo 93.

²⁷ Véase SEGOB, *Informe Anual 2018 Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de estos Delitos*.

²⁸ SEGOB, *Informe 2019-2020, Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas*.

²⁹ *Ibidem*, p. 12.

nes realizadas en los ámbitos federal, estatal y municipal en materia de prevención, protección y persecución de la trata de personas, con el objetivo de crear e implementar políticas públicas, así como dar seguimiento a los objetivos del Programa Nacional.³⁰ Sin embargo, la plataforma no ha sido consolidada según se desprende del mismo informe.

No obstante, los esfuerzos realizados para la recopilación de información de trata de personas, al contrastar los datos del informe 2019-2020 con los del Diagnóstico de la CNDH, se identifican inconsistencias en gran parte de la información que reportan las autoridades federales y locales en materia de trata de personas, lo que impide tener un panorama de la situación que guarda.

En el diagnóstico de la CNDH se informó que 2020 es el año en el que se identificó el mayor número de víctimas de trata de personas con un total de 1,072, en contraste, en el informe se plasmó que, en el mismo año, se identificaron únicamente 786 víctimas, lo que resulta en una diferencia de 286.³¹

Un apartado en el que no debiera existir variación es la cifra de carpetas de investigación iniciadas, pues son datos aportados exclusivamente por las instancias federal y locales de procuración de justicia; empero se observan diferencias sustanciales en los datos que aportan a la Comisión Intersecretarial y a la CNDH.

Así la FGR, a la Comisión Intersecretarial le reportó 143 carpetas de investigación en 2019 y 68 en 2020, y a la CNDH le informó que las iniciadas en 2019 fueron 122, y en 2020 solamente 54, de lo que resulta una diferencia de 35 carpetas.³²

En el mismo rubro respecto de 2019 las Fiscalías o Procuradurías Generales de Campeche, Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa,

³⁰ Véase SEGOB, Sistema Nacional de Información en Materia de Trata de Personas.

³¹ Las víctimas referidas en el informe abarcan las reportadas por la Administración Pública Federal, la FGR y las entidades federativas; las que se plasman en el Diagnóstico son las que reportan únicamente la FGR y las Procuradurías o Fiscalías Generales de los estados; no obstante que el informe lo nutren mayores instancias de gobierno, es menor la cantidad de víctimas identificadas las que se reportan, lo que demuestra que no todas las autoridades emiten los informes en el marco de la Ley General.

³² Cf. Tabla 1 Carpetas de investigación iniciadas en 2019-2020.

Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala, informaron a ambas instancias, el mismo número de carpetas de investigación iniciadas el mismo año. Para 2020, se advierte una mejora, puesto que 15 entidades sí proporcionaron datos similares. Los restantes informaron cifras divergentes como se aprecia en la tabla 1:

Tabla 1.
Carpetas de investigación iniciadas en 2019-2020.

Entidades federativas	CI iniciadas 2019 CI	CI iniciadas 2019 CNDH	CI iniciadas 2020 CI	CI iniciadas 2020 CNDH
Aguascalientes	3	5	2	2
Baja California	17	18	54	45
Baja California Sur	3	8	3	5
Campeche	1	1	0	0
Coahuila	2	3	12	12
Colima	1	1	0	1
Chiapas	11	11	5	5
Chihuahua	44	128	26	100
Ciudad de México	180	218	113	194
Durango	3	1	1	1
Guanajuato	4	7	3	8
Guerrero	19	17	17	16
Hidalgo	14	14	9	9
Jalisco	4	6	14	15
Estado de México	71	198	90	148
Michoacán	10	10	11	11
Morelos	4	25	1	18
Nayarit	1	0	5	4

Nuevo León	38	38	48	48
Oaxaca	10	8	14	17
Puebla	17	15	13	13
Querétaro	2	2	3	3
Quintana Roo	20	5	23	23
San Luis Potosí	7	15	17	19
Sinaloa	6	6	7	7
Sonora	1	1	1	1
Tabasco	2	6	3	3
Tamaulipas	12	12	5	5
Tlaxcala	3	3	15	15
Veracruz	4	3	8	14
Yucatán	11	12	20	21
Zacatecas	16	17	8	8
Total	541	814	551	791

Fuente: Diseño propio con información de CNDH del año 2022, pp. 45 y 46 y SEGOB del año 2021, p. 115.

Como se observa, Chihuahua, Ciudad de México y el Estado de México, son las entidades que presentan diferencias mayores. Los datos que aportan a la Comisión Intersecretarial y la CNDH, el Poder Judicial de la Federación (PJF) y los Poderes Judiciales de las entidades federativas, también son diferentes. En 2019, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) reportó 19 sentencias condenatorias, y 13 en 2020, no obstante, se aclara que ninguna de ellas ha causado estado. En cambio, en el mismo rubro el CJF hizo saber a la CNDH que en 2019 se emitieron 6 sentencias condenatorias y 10 en 2020; además, la diferencia en las cifras, se indica que de estas 16 ya causaron estado.³³

³³ Véase SEGOB, *Informe 2019-2020...*, *op. cit.*, p. 122.

Los poderes judiciales de los estados de la República reportaron a la Comisión Intersecretarial, la emisión en 2019 de 125 sentencias: 88 fueron condenatorias (de éstas, 34 causaron estado), 36 absolutorias y 1 mixta. Para el año siguiente se emitieron 49 sentencias: 45 condenatorias (de las cuales 10 son definitivas) y 4 absolutorias.³⁴

Por su parte a la CNDH le reportaron en 2019, 88 sentencias definitivas (24 absolutorias y 47 condenatorias); y en 2020 se reportaron 49 sentencias definitivas (3 absolutorias y 39 condenatorias).³⁵

Los datos expuestos demuestran que la mayoría de las autoridades de la Administración Pública Federal (APF) que forman parte de la Comisión Intersecretarial, el CJF, la FGR y las Fiscalías o Procuradurías Generales de los estados, emiten datos diversos, lo que genera inconsistencias insalvables por parte de las entidades autoras de los reportes.

Si bien los informes nunca serán del todo precisos, en palabras de Rita Segato “[e]stamos avisados de los datos, que no pueden dejar de ser imprecisos y dudosos por el tipo de realidad que indagan”,³⁶ las inconsistencias señaladas además de restarle certeza a la situación que guarda la atención de la trata de personas en México impiden focalizar y diseñar acciones concretas para su combate.

Retomando a Rita Segato necesitamos acompañar esos datos y esas leyes de un marco de sentido que oriente la conciencia y la práctica de todos aquellos que trabajan por este objetivo.³⁷ Es decir, un desafío para la Comisión es fortalecer las acciones de coordinación que redunden en mayor compromiso para mejorar la información que se requiere.

³⁴ Véase *supra*.

³⁵ La suma de las sentencias absolutorias y condenatorias no arroja el total de las sentencias definitivas informadas en cada año. Quizás la explicación respecto de las condenatorias es que se toma en consideración una menor cantidad en virtud de que algunas se emitieron basadas en legislación diversa a la Ley General.

³⁶ Segato, Rita, *Las estructuras elementales de la violencia: contrato y status en la etiología de la violencia*, Conferencia, Madrid, 2003.

³⁷ *Idem*.

No obstante, destacan del informe y el diagnóstico la minuciosidad en el análisis de las características de las víctimas, pues para estar en posibilidad de presentar datos de ellas es necesario generar bases que contengan sus generalidades, y que aporta cada persona y se requiere el análisis y sistematización de la información incorporada a las carpetas de investigación o judiciales.

De manera particular el diagnóstico presenta una clasificación por sexo, edad, nacionalidad y entidad federativa de nacimiento, idioma o lengua de la víctima, incluso algunos órganos jurisdiccionales reportaron las medidas de protección decretadas en su favor. Por su parte el informe las clasifica por sexo, edad, tipo de explotación y medio comisivo, nacionalidad y condiciones de discriminación que genera mayor vulnerabilidad.³⁸

B. Contexto mexicano de la trata de personas. La vinculación de sus elementos adyacentes

Actualmente, en cuestión de segundos, podemos enterarnos de lo que ocurre al otro lado del mundo en cualquier país. La aparición de la Internet representa una de las mayores transformaciones en materia de comunicación, con ello han surgido las redes sociales que agilizaron la forma de comunicación entre las personas. Sin embargo, también se ha generado el incremento y mutación de las formas de explotación. Por ejemplo, esa forma de comunicación ha favorecido el incremento de la transmisión de archivos de imagen o video de explotación sexual infantil.

Aunado a lo anterior, se ha reconocido que situaciones de pobreza, desigualdad social y marginación en algunas zonas de Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Chiapas ponen en riesgo a amplios grupos de la población mexicana de ser enganchadas por tratantes de personas.³⁹ Al respecto, los indicadores de pobreza que reporta el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su informe 2022 reportan que 27.1% de la población equivalente a 34.9 millo-

³⁸ Véase SEGOB, *Informe 2019-2020...*, *op. cit.*

³⁹ Fuentes, Mario Luis, Banegas, Israel, Regules, Ricardo, "Hacia la promoción de una sociedad pacífica e inclusiva: La trata de personas y la migración en la Agenda 2030", en *Informe del Desarrollo en México*, 2017, pp. 352-354.

nes de individuos, esto es un cuarto de la población mexicana, no es pobre y no es vulnerable.⁴⁰

El restante de la población mexicana enfrenta situación de pobreza o situación de vulnerabilidad; 36.3%, que equivale a 46.8 millones de habitantes, se encuentra en pobreza; en tanto que 36.6%, correspondiente a 47.2 millones de individuos, afronta situación de vulnerabilidad por ingresos o por carencias sociales.⁴¹ Si bien todas las personas en mayor o menor medida son vulnerables ante la trata de personas, también existen circunstancias como las antes mencionadas que hacen a algunas más vulnerables que otras, o especialmente vulnerables.

Para afrontar esa realidad, la Ley General asigna deberes a la Secretaría del Bienestar y autoridades de los distintos niveles de gobierno con el propósito de que diseñen e implementen políticas y acciones encaminados a abatir las causas estructurales que generan condiciones de mayor riesgo y vulnerabilidad frente a los delitos de trata de personas, con especial énfasis en la pobreza, marginación y la desigualdad social; y atender las localidades aisladas y zonas urbanas que se hayan identificado potencialmente con mayor riesgo de que su población sea víctima de ser explotados.⁴²

Respecto a las potenciales víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual Juan Alberto Vázquez, señala que el “prototipo ideal para un padrote, es aquella sin demasiada experiencia, con poca o nula educación, proveniente de familias disfuncionales”. A esta descripción, recuperada de las opiniones literales de tratantes de mujeres con fines de explotación sexual, el autor añade que las mujeres que “enfrentan carencias, generalmente [son] jóvenes que viven en un lugar distinto al de su origen, que suelen andar solas, y se desarrollaron en entornos de pobreza extrema” y quienes resultan más susceptibles “a ser engañadas y manipuladas”.⁴³

⁴⁰ CONEVAL, *Resultados de las estimaciones de pobreza 2022*.

⁴¹ CONEVAL, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2023-2022*.

⁴² 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, artículo 89, fracción V, y 107, fracción I.

⁴³ Vázquez, Juan Alberto, *Los padrotes de Tlaxcala. Esclavitud sexual en Nueva York*, 2023, p. 145. El lenguaje aquí utilizado puede sugerir la revictimización de la víctima en el contexto relatado, sin embargo, se sugiere contemplar que son palabras declaradas por el tratante.

La mendicidad forzada es otra forma de explotación que se relaciona directamente con la pobreza que presentan las víctimas, y se manifiesta principalmente en niñas, niños y personas con discapacidad o adultas mayores, que son utilizadas para la obtención de recursos indebidos por parte de los tratantes, sin embargo, se mantiene en la situación precaria a las víctimas.

Por otra parte, la violencia y la crueldad de los contextos en los que se desarrolla la trata de personas, son una realidad que afrontan las víctimas de trata de personas. A continuación, un relato por demás estremecedor, pero que bien podría dar cuenta de esta realidad:

[...] Lo que vi me puso un chilazo en la boca del estómago: en el suelo había cuatro chamacas desnudas, sucias y bien puteadas. A una le habían tumbado los dientes, otra tenía medio cráneo rapado. Apestaban a madres; la suciedad que corría en medio de sus piernas era tal que no podía saber si estaban en sus días o llevaban siglos sentadas bajo su propia mierda... —¿de qué edad son esa viejas? —fue lo primero que pregunte... —pus... entre trece y dieciséis... —No mames, ¿por qué la señora Rosa las tiene así?... —Mayormente porque no quieren trabajar... —¿y por qué no las deja ir?... —Esas niñas no llegaron aquí por su propia voluntad, las levantaron y dudo que recuperen su libertad, si es que sobreviven... —¿Están secuestradas?... —Algo así... —¿Castigadas cómo?... —Las madrean porque se andan drogando, o porque no le echan ganas para cubrir la cuota semanal. También les toca a las que no siguen las órdenes de la señora Rosa... —¿A ti te ha pasado?... —A todas... —¡No chingues!... —Aquí las cosas están bien siempre y cuando vayas por la derecha; no importa si te trajeron a la fuerza o llegaste por tu propio pie, la cuestión es respetar a la madrota... —¿Y si no?... —Pues te vuelan y ya... —¿Y si alguien quiere salirse?... —Entre las levantadas, ninguna puede irse... —Mire mi señor, la circunstancia es que hace rato entré a un patio y me encontré a varias putas torturadas, golpeadas y cuanta mamada... Todavía hoy puedo sentir el olor hediondo que salió de ese agujero: fue como si todas las bolsas de basura aventadas a ese patio se hubieran roto al mismo tiempo... Alejandro fue tras las putas que la madrota tenía encerradas ahí dentro, y aunque soy bien pinche asqueroso, lo seguí. Encontramos un cuarto de tres metros por cinco, sin baño ni sillas ni nada, todo pelón y con piso de tierra. Adentro había nueve viejas que gimieron asustadas al vernos: como animales de rastro se pegaron a la pared, convencidas de que íbamos a matarlas. Estaban desnudas y las hicimos salir a empujones. Lo que vi la primera vez no era nada en comparación con lo que

descubrimos en ese lugar; las otras viejas estaban deformes de la cara y traían infección por todas partes, sabe cuántos días llevaban ahí. En sus pelos anidaban colonias de piojos. El espectáculo era de infierno y la principal responsable de esa situación enmudeció.⁴⁴

Las interrogantes son infinitas, quiénes son esas mujeres, cuántas de estas mujeres están siendo buscadas, cuántas de ellas lograrán ser rescatadas, cuántas de ellas lograron sobrevivir. Lo anterior además de representar la complejidad de las investigaciones en materia de trata de personas, obliga a explorar su relación con otros delitos como la desaparición de personas.

Parecía alarmante saber que “en México existe una crisis de desaparición de personas, que asciende a 61,637 personas al 31 de diciembre de 2019, de vidas y de familias sufriendo la ausencia y la grave violación de derechos humanos que implica la desaparición”.⁴⁵ No obstante, esa cifra se ha rebasado por mucho, de acuerdo con la versión pública de la base de datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas, No Localizadas al 27 de octubre de 2023 hay 112,790 personas desaparecidas.⁴⁶

Sin dejar de reconocer los esfuerzos institucionales que día con día realizan las Comisiones tanto nacional como estatales y las Fiscalías Especializadas de Búsquedas de Personas, esas cifras son lacerantes para cualquier sociedad, es imperante no escatimar esfuerzos en la búsqueda de esas personas, para ello una acción que no puede dejar de realizarse es el análisis de los hechos adyacentes a la desaparición como es la trata de personas.

En ese contexto una de las demandas de los familiares de personas desaparecidas y colectivos que conforman es que se realicen operativos en las casas de citas, burdeles, bares, cabarets, etc., y que una de las líneas que se investigue sea la

⁴⁴ Raphael, Ricardo, *Hijo de la guerra*, 2019, pp. 236, 237, 240, 243 y 245. Fragmentos de la narración que realiza al autor, un exmiembro del grupo de elite de los “Z”, pertenecientes al Cartel del Golfo, respecto de las condiciones en que fueron descubiertas un grupo de mujeres que eran explotadas sexualmente en una casa de citas en Tamaulipas.

⁴⁵ Véase SEGOB, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas*.

⁴⁶ *Idem*.

privación de la libertad con el propósito de explotar a las víctimas. Sin embargo, no es fácil que las Fiscalías especializadas en búsqueda de personas o las que reciban denuncias por esos delitos, sigan esas líneas de investigación.

Respecto al fenómeno de la desaparición de personas, Mario Luis Fuentes señala que:

[...] está también el fenómeno siniestro de la desaparición forzada de personas, y que en el último año se elevó en casi cinco mil las personas desaparecidas o extraviadas; a ello se agrega el otro negro fenómeno de las fosas clandestinas, en las que se han localizado miles de cráneos y centenares de miles de fragmentos óseos, que impiden contabilizar de manera adecuada el número real de personas que pierden la vida anualmente a causa de agresiones o lesiones infligidas intencionalmente.⁴⁷

En relación con las fosas clandestinas la organización independiente Quinto Elemento Lab, dio a conocer que en el país se han ubicado a partir de 2007 más de 5,600 fosas clandestinas, de las cuales 2,864 fueron localizadas en los cinco años que han transcurrido del presente sexenio, lo que equivale al 51%.⁴⁸

Durante los últimos tres años y con marcada exacerbación en meses recientes de 2023 se ha presentado un aumento en el número de personas en situación de movilidad internacional y de desplazamiento forzado interno en nuestro país, situación que ante la falta de atención de los tres niveles de gobierno provoca que las violaciones a los derechos humanos en contra de estas poblaciones permanezcan impunes.

El 27 de marzo de 2023, 40 personas migrantes que se encontraban privadas de su libertad en una estación migratoria a cargo del Instituto Nacional de Migración (INM) en Ciudad Juárez, Chihuahua, perdieron la vida y 28 más resultaron

⁴⁷ Fuentes, M. et al., *Panorama social de México, una mirada sobre el contexto social en el que nos golpea la crisis*, p. 58.

⁴⁸ Efraín Tzuc, "México rebasa las 5 mil 600 fosas clandestinas", Quinto Elemento Lab, 9 de octubre de 2023.

con lesiones de gravedad debido a que el personal responsable de dicha estación no los liberó de sus celdas durante un incendio.⁴⁹ El 19 de septiembre de 2023 la empresa Ferromex, dedicada al transporte de carga en trenes decidió suspender actividades por el incremento significativo de personas migrantes que abordan los trenes de carga, para viajar en el exterior de los vagones, lo que pone en riesgo su vida en su propósito de llegar a la frontera de México con Estados Unidos.⁵⁰

El 5 de octubre de 2023 se celebró una reunión de trabajo en México en la que participaron funcionarios de alto nivel de Estados Unidos y de nuestro país, en la cual uno de los temas centrales fue esta situación. Si bien se reconoció el problema y se asumieron compromisos, no queda claro cuáles fueron los compromisos asumidos por el Estado mexicano para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes.⁵¹

En relación con el fenómeno migratorio, el Congreso de la Unión durante el proceso legislativo por el que se aprobó la Ley General expuso que:

México, históricamente, es y ha sido territorio de origen y destino de flujos de migrantes regulares e irregulares. Esta última situación a la que recurren generalmente personas en situación de alta vulnerabilidad incrementa de manera importante esta condición, sobre todo para mujeres, niñas, niños y adolescentes, para quedar aún más expuestas a ser víctimas de trata, principalmente con fines de explotación sexual y laboral.⁵²

⁴⁹ Instituto Nacional de Migración, Comunicados 201/23 y 203/23.

⁵⁰ Karina Suárez, “Grupo México inmoviliza 60 trenes para evitar que miles de migrantes los aborden”, *El País*, 19 de septiembre de 2023.

⁵¹ Véase, Centro de Producción CEPROPIE, *Diálogo de Alto Nivel en Seguridad México-Estados Unidos*, Palacio Nacional, 5 de octubre de 2023.

⁵² Decreto por el que 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; y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Federal de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley de la Policía Federal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 03-08-2011, Comisión Permanente, Iniciativa con proyecto de decreto. Presentada por Diputados y Senadores de diversos grupos parlamentarios. *Diario de los Debates*, p. 6.

Las autoridades competentes deberán poner especial atención a este aumento en el flujo migratorio, pues seguramente tendrá un impacto en el panorama de la trata de personas en nuestro país debido al incremento en el número de personas en situación de movilidad internacional, por lo que se eleva la posibilidad de que más personas sean captadas, enganchadas, transportadas, transferidas, retenidas, entregadas, recibidas o alojadas con fines de explotación.

Otro fenómeno que puede estar relacionado a la trata de personas es el feminicidio. Al respecto, en la sesión de la Cámara de Diputados relativa al proceso legislativo del Decreto por el que se expidió la Ley General, en uso de la voz el Diputado Víctor Humberto Benítez Treviño, expuso textualmente: “que existe una relación directa entre la trata de personas y el secuestro; hay una relación directa entre la trata de personas y los feminicidios; por eso es importante la aprobación de la ley, porque cualquiera de las modalidades de la trata de personas, termina en un feminicidio”.⁵³

En la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, en relación con el tema, se hace referencia al Primer Informe de Gestión de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, que resaltó las características sexuales de los homicidios y señaló que, si bien no se conoce con suficiente certeza la magnitud de esos aspectos del problema, las pruebas recogidas en algunos casos indican vínculos con la prostitución o el tráfico con fines de explotación sexual, vislumbrando situaciones de coacción y abuso de mujeres que trabajan en el comercio sexual o se ven forzadas a participar en él.⁵⁴

La factibilidad de que los feminicidios pueden estar precedidos de situaciones de explotación sexual a las que son sometidas las víctimas se contempló atinadamente en el Protocolo de la entonces Procuraduría General de la República (PGR), al indicarse que: “Las y los investigadores deberán tener presente que los

⁵³ *Ibidem*. Sesión de la Cámara de Diputados del 15 de marzo de 2012, p. 2.

⁵⁴ Corte IDH, Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 136.

feminicidios también pueden ocurrir como parte de fenómenos delincuenciales relacionados con la explotación sexual, la trata de personas, el narcomenudeo, el pandillerismo y la delincuencia organizada, entre otros”.⁵⁵ En el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delito de Femicidio, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, actualmente Fiscalía General de la Ciudad de México, también se prevé dicho supuesto.

No obstante, generalmente no se indaga a fondo respecto del contexto en que suceden estos crímenes, por ende, no se siguen las investigaciones por delito de trata de personas. Recientemente en medios de comunicación se tuvo noticia del feminicidio en agravio de una mujer de 25 años, de quien sus familiares reportaron la desaparición el 7 de julio de 2022 en el Estado de México, posteriormente fue encontrado su cuerpo sin vida, y se aclaró que fue privada de la vida el 22 de septiembre de 2023 en un departamento ubicado en la Colonia Anáhuac, Alcaldía Miguel Hidalgo, en la Ciudad de México.⁵⁶

Lo anterior denota que no sólo en los casos de feminicidio, sino en otros delitos como la desaparición y la trata de personas, desde que se tiene conocimiento de la noticia criminal debe realizarse la investigación con debida diligencia del entorno y contexto que rodea a la víctima.

Una conjunción de omisiones y un actuar deficiente por parte de quienes tienen la responsabilidad de atender estos casos evidencian la impunidad enquistada en las instituciones de procuración e impartición de justicia.

Un elemento más que repercute en la trata de personas es la corrupción de las autoridades. Respecto a la percepción de corrupción, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2023), en el rubro sobre la percepción de corrupción de las autoridades, da a conocer que 73.9% de la población de

⁵⁵ PGR, Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio, 2015, p. 48.

⁵⁶ Véase Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, *Comunicado CS2023-1026*.

18 años y más considera que la Policía de Tránsito es corrupta, seguida de los jueces con 66 por ciento.⁵⁷

Las cifras sobre la percepción que tiene la población sobre la corrupción de las autoridades son alarmantes; seguidas de las autoridades señaladas por la población como más corruptas, aparecen las que tienen que ver con la prevención e investigación de los delitos, es decir, las policías estatales, la FGR, Fiscalías o Procuradurías locales, policía ministerial, judicial o de investigación, y lamentablemente todas con percepción de corrupción por más de la mitad de la población.

La imperante corrupción que se presenta en nuestro país es referida en el Programa Nacional 2022-2024, pues en referencia a los informes anuales del Gobierno de los Estados Unidos, se indica que la documentada corrupción de autoridades locales y de agentes de migración, entre otros factores, agrava el fenómeno de la trata de personas; y se reconoce que la corrupción forma parte de las prácticas cotidianas de toda la sociedad: empresas, autoridades gubernamentales, medios de comunicación e, incluso, sectores amplios de la ciudadanía.⁵⁸

Es evidente que si la población tiene esa percepción es porque han conocido de actos de corrupción, fenómeno que repercute de manera negativa en la prevención, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas. El quebranto de los funcionarios públicos afecta en la identificación de las víctimas de delitos de trata de personas, así como en la debida persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas.

Otro componente que influye en el contexto en el que se comete la trata de personas en nuestro país, es la estrategia de seguridad que se ha adoptado durante la última administración, que podemos resumirla y entenderla en la frase muchas veces mencionada por el titular del Poder Ejecutivo de “abrazos no balazos”.

⁵⁷ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2023*, p. 32.

⁵⁸ Programa Nacional 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 2022-2024, pp. 5 y 8.

Al respecto, Mario Luis Fuentes señala lo siguiente:

Desde esta perspectiva es importante considerar que la estrategia del Gobierno Federal, de dejar de perseguir delincuentes que son considerados líderes de bandas criminales, encuentran su límite en la propia lógica de la delincuencia, la cual es siempre expansiva y busca no sólo desplazar, sino aniquilar a sus competidores. Esto explica en buena medida por qué la violencia homicida se ha desplazado rápidamente de unos a otros estados de la República; y porque entidades que con anterioridad no enfrentaban graves riesgos o peligros hoy están convertidas en auténticos campos de batalla con impresionantes niveles de derramamiento de sangre... es posible plantear como hipótesis el hecho de que ahora, una vez que los criminales saben que no son objetivos prioritarios de la autoridad, pueden dedicarse de tiempo completo a delinquir y ampliar territorios en que tienen control.⁵⁹

La percepción de la corrupción que tiene la mayoría de la población es indicativa de la necesidad de realizar ajustes en los esfuerzos para su combate. Por ello, surge la necesidad de realizar los diagnósticos necesarios que lleven a la administración que inicia a finales de 2024 a realizar los ajustes necesarios en los programas de seguridad nacional; en virtud que, ambos factores pueden agravar la situación que guarda la trata de personas en nuestro país.

C. Las capacidades institucionales

I. El reconocimiento de las víctimas de trata de personas. Herramientas para su identificación

La identificación de personas que han vivenciado explotación en cualquiera de las formas descritas por la Ley General es una actividad compleja originada por múltiples factores; muchas de las víctimas que se encuentran inmersas en esquemas de explotación que les impiden comprender o tomar acción respecto a esta situación. Ya hemos expuesto que las situaciones de vulnerabilidad que enfrentan las

⁵⁹ Fuentes Mario, *op. cit.*, p. 60.

personas, es la circunstancia de la que más se valen los tratantes de personas para enganchar a las víctimas.

Puede suceder que, para otras, los esquemas en los que se desenvuelven a la par de que son explotadas lo vean como una opción de vida u oportunidad para cubrir sus necesidades, situación que repercute para que no se asuman como víctimas. En el caso de las víctimas de otras formas de explotación como la laboral, puede ser más difícil que tengan consciencia de que la forma en que realizan determinada jornada laboral no es normal, y que implica que estén aprovechándose y beneficiándose indebidamente de su trabajo, ello determinado por múltiples factores a los que nos hemos referido con anterioridad.

En la identificación de las víctimas de trata de personas tienen una importante responsabilidad las personas que interactúan con ellas, en hospitales, en refugios, en estaciones migratorias, en sedes del Ministerio Público, etc., pues si la víctima desconoce que es explotada, quienes tienen contacto con ellas deben contar con conocimientos y habilidades para percibir señales que indiquen que se está ante una posible víctima de explotación; desafortunadamente en muchos casos no se cuenta con los conocimientos o herramientas para lograr dicho objetivo.

Existen instrumentos legales internacionales y nacionales que establecen algunas pautas para la identificación de las víctimas. Del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, deriva la obligación para autoridades migratorias u otras competentes para que cooperen entre sí para intercambiar información para identificar personas que cruzan o intentan cruzar fronteras con documentos de viaje pertenecientes a terceros o sin documentos, y que puedan ser autores o víctimas de trata de personas; además de que deberán reforzar los controles fronterizos para prevenir y detectar casos de explotación.

En 2007, la ONUDD publicó el Manual para la lucha contra la trata de personas, en el que se incluye una lista de referencia del Centro para la Delincuencia Transnacional de Filipinas, que constituyen medios útiles para facilitar la identificación

de las víctimas de trata de personas. Se listan supuestos que deben ser precisados por el funcionario que entre en contacto con una posible víctima; también se contienen instrumentos de identificación de víctimas para el personal de servicios de salud y para las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, que consisten en preguntas que se puede formular a posibles víctimas.⁶⁰

Posteriormente, en 2010 la propia ONUDD publicó la Ley Modelo contra la Trata de Personas, para ayudar a los Estados en poner en práctica las disposiciones del protocolo. En ésta se prevén disposiciones encaminadas a la identificación de las víctimas. Dicha ley también establece que el órgano nacional de coordinación, la Comisión Intersecretarial, deberá elaborar las directrices o procedimientos para la identificación de las víctimas de trata.

En diciembre de 2015, la Comisión Intersecretarial publicó el Protocolo para el uso de Procedimientos y Recursos para el Rescate, Asistencia, Atención y Protección de Víctimas de Trata de Personas.⁶¹ En el apartado 1, se enlistan indicadores generales para identificar si se está en presencia de posibles víctimas de trata de personas, clasificándose por algunos los tipos de explotación siguientes:

- Indicadores generales que señalan si se puede estar en presencia de una posible víctima del delito en materia de trata de personas (general).
- Indicadores de trata de personas en niños, niñas y adolescentes (NNA).
- Detección de posibles casos de trata de personas con fines de explotación sexual.
- Detección de posibles casos de trata de personas con fines de explotación laboral.
- Detección de posibles casos de trata de personas en la mendicidad forzada y para la comisión de delitos.⁶²

⁶⁰ Véase ONUDD, *Manual para la lucha contra la trata de personas*, 2010.

⁶¹ Véase SEGOB, *Protocolo para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia, atención y protección de víctimas de trata de personas*, 2016.

⁶² *Idem*.

Además, se describen los procedimientos especiales que realizan las siguientes instituciones gubernamentales de la Administración Pública Federal, en la detección de posibles víctimas de trata de personas:

- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)
- Secretaría de Salud (SS)
- Instituto Nacional de Migración (INM)
- Policía Federal (PF)
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría de Turismo (SECTUR)
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)⁶³

La Subcomisión Consultiva de la Comisión Intersecretarial publicó la Guía simplificada para la atención a víctimas de trata de personas, documento en el que encontramos claves para la identificación de posibles víctimas de trata, y son las siguientes:

La persona refiere:

- Ser de nacionalidad extranjera, indígena o migrante,
- Tener contacto limitado con sus familiares o no tenerlo,
- Que realiza trabajos forzados o actividades no deseadas por órdenes o deudas con el empleador,
- Que se encontraba privada de su libertad,
- Que era obligada a trabajar jornadas extenuantes o forzadas,
- Que no disponía-dispone de un sueldo o remuneración por su trabajo,
- Que fue privada de alimentos o necesidades básicas,
- Que no tiene en su poder documentos de identidad,

⁶³ Algunas instancias variaron su denominación a partir del inicio del sexenio del ejecutivo federal 2019-2024.

- Que ha sido trasladada varias veces de residencia,
- Que en ocasiones no sale a la calle y si lo hace, siempre va acompañada,
- Que frecuentemente vive en el mismo lugar donde es explotada,
- Que no puede dejar su trabajo o cambiarlo voluntariamente,
- Que está atrapada en situaciones de deudas que nunca termina de pagar con la persona que la explota.⁶⁴

Respecto a la identificación de las víctimas, la Ley General en su artículo 56, obliga a las policías a que recaben información de bases de datos públicos, con el objeto de identificar a las víctimas. Y el artículo 62, a las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en los ámbitos federal, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para que se establezcan mecanismos adecuados para identificar a las víctimas y posibles víctimas.⁶⁵

A menudo, la policía está al frente de la labor de identificación de las víctimas, por lo que puede cumplir un papel decisivo en ese proceso. Por ello, la Relatora Especial sobre la trata de personas especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezeilo, considera que se debe procurar que dispongan de una capacitación adecuada para identificar a las víctimas de trata de personas con precisión y sensibilidad.⁶⁶

En el caso de la Ciudad de México, el 19 de diciembre de 2017, se publicó en la Gaceta Oficial el Protocolo para la detección, rapport, primeros auxilios, protección, atención, búsqueda, localización, rescate y reinserción social de las víctimas de los delitos en materia de trata de personas con fines de explotación sexual (Protocolo de la Ciudad de México); y en un amplio capítulo 1 enlista elementos para la detección de víctimas (indicadores generales, de conductas no verbales, verbales que pueden surgir durante la entrevista de primer contacto, primarios de

⁶⁴ Véase SEGOB, *Guía simplificada para la atención a víctimas de trata de personas*, 2021.

⁶⁵ 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, artículos 56 y 62.

⁶⁶ Véase ONU, Informe A/HRC/20/18, *Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas especialmente mujeres y niños*.

salud física, médicos específicos para las víctimas de delitos en materia de trata de personas con fines de explotación sexual). La limitación del protocolo es que es exclusivo para la detección de víctimas de explotación sexual.⁶⁷

Los instrumentos de identificación, directrices, claves o guías que se contienen en diversos instrumentos, pueden ser considerados por las autoridades que tengan contacto con personas posiblemente explotadas, para ayudarse en una tarea que desde luego no es sencilla, pero observándolos es más factible que se cumplan los objetivos.

Sin embargo, también las personas servidoras públicas que laboren en lugares en los que concurren personas que puedan ser víctimas de estos delitos, deben recibir capacitación que los dote de habilidades para lograr su detección; no desestimar caso alguno ante la mínima señal de explotación, sensibilizándose de la probable situación de riesgo en que se encuentran las personas.

II. El contacto con las autoridades

En este apartado nos referiremos a las cifras que se reportan en el Informe 2019-2020 de la Comisión Intersecretarial, referentes a las formas que se tuvo conocimiento de los casos.⁶⁸ Así, se da cuenta en cuanto a las formas en las que fueron identificadas las posibles víctimas para su atención, se detectó que la mayoría, se remitieron a instancias de la APF o la FGR, a través de canalización gubernamental: 61.4% en 2019 y 43.8% en 2020, seguidas por las víctimas que se presentaron por sí mismas y posteriormente las canalizadas por organizaciones de la sociedad civil (OSC). No obstante, llama la atención el porcentaje de víctimas respecto de las cuales no se reportó la forma de canalización que durante 2020 fue del 40.9%.⁶⁹

Situación similar, se observa respecto de los medios por los que las entidades federativas tuvieron conocimiento de los casos, 44.4% se dio a través de la cana-

⁶⁷ Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, *Protocolo*, cap. 1, sub. cap. 3.1.

⁶⁸ Véase SEGOB, *Informe 2019-2020... op. cit.*

⁶⁹ *Ibidem*, p. 43.

lización gubernamental en 2019, y 28.6% en 2020; seguidas por las víctimas que se presentaron por propio pie.⁷⁰ Llama la atención que, en 2020, la cifra de la que no se cuenta con información es la relativa al medio a través del cual se tuvo conocimiento de la posible situación de trata de personas, asciende al 43.5% de los casos.⁷¹

Los altos porcentajes de los que no se cuenta con información son otro indicativo de que no se reporta por las autoridades responsables la totalidad de la información que se genera; sin embargo, es alta la canalización de personas a través de la derivación por parte de autoridades, lo que es un aliciente.

Ya se reseñó el gran reto que implica la identificación de las víctimas de los delitos de trata de personas y una vez que se logra lo anterior, todas las autoridades en todos los ámbitos de gobierno, conforme a la Ley General están obligadas a velar por su protección, a proporcionarles ayuda, asistencia, acompañamiento, atención inmediata en especial en materias de salud, educación, alojamiento, asesoramiento legal, canalizarlas ante las instancias necesarias para iniciar la investigación de los actos en su agravio, evitar su victimización secundaria, hacer cesar la comisión de los delitos, evitar que sean amenazadas o intimidadas.

Es necesario además que, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el CNPP, se les hagan saber sus derechos en carácter de víctimas, sean tratadas con respeto, cordialidad para garantizar sus derechos humanos y que no sean revictimizadas. En el caso de NNA, todas las decisiones que se tomen se realizaran tomando en consideración a lo que más le beneficie, con la intervención de la Procuraduría federal o local de protección de derechos de las infancias y adolescencias.

Una pauta para brindar la atención a las víctimas de trata de personas se contiene en la Guía simplificada para la atención a víctimas de trata de personas, en la que en tres pasos se describe lo que se debe realizar. Inicialmente habrá que detectar si

⁷⁰ *Ibidem*, p. 44.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 43-46.

se identifica una situación de emergencia que amerite atención psicológica, médica, psiquiátrica o de alojamiento.⁷²

Si se trata de atención psicológica el personal de la instancia que tenga el primer contacto deberá permanecer con ella y brindar los primeros auxilios psicológicos (es decir, las instancias deben contar con personal en psicología para poder brindar este acompañamiento), tratándose de atención médica o psiquiátrica se canalizará a las personas a las instancias que la brinden, acompañándola para ese propósito; y si requiere alojamiento, se deberá realizar la vinculación con las instancias que brinden el espacio de resguardo.⁷³

Como paso dos se especifica el acompañamiento de la víctima a la FGR o la Fiscalía o Procuraduría local, para el inicio de la investigación, en el supuesto de que decida denunciar.

El paso tres se realizará en los casos en los que la víctima, en ese momento, no desee presentar denuncia o no existan condiciones para ello, la instancia de primer contacto la acompañará a la especializada de atención correspondiente dependiendo de la necesidad que manifiesta o se detecte, para ello puede ser canalizada a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas o comisiones locales.⁷⁴

La guía contiene los principios prácticos en la atención a víctimas de trata de personas, y se describen lineamientos de lo deseable y lo que no debe hacer, esto servirá a cualquier persona servidora pública en la atención de primer contacto que brinde a una posible víctima de explotación.

En el Protocolo de la Ciudad de México también se prevén herramientas para el primer contacto y la atención a las víctimas de trata de personas.⁷⁵

⁷² SEGOB, *Guía simplificada para la atención a víctimas de trata de personas*, 2021.

⁷³ El protocolo de la Comisión Intersecretarial define que el personal de primer contacto son las personas servidoras públicas pertenecientes a instituciones gubernamentales que previenen e investigan delitos, brindan protección a la ciudadanía o que por la naturaleza de sus funciones se encuentran cerca de la población y que tienen la posibilidad de detectar a posibles víctimas de trata de personas, p. 9.

⁷⁴ SEGOB, *Guía simplificada para la atención a víctimas de trata de personas*, 2021, pp. 18-21.

⁷⁵ Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, *Protocolo*, cap. 1, sub. cap. 3.1.

Como se ha descrito, las personas servidoras públicas que tienen contacto con posibles víctimas de trata de personas, cuentan con múltiples documentos útiles para guiar su actuación en el contacto con ellas.

III. El acompañamiento a las víctimas de trata de personas

Se ha delimitado que el acompañamiento a las víctimas de trata de personas se brinda desde el primer contacto que se tiene con ellas, sea porque necesite atención de urgencia, para que presente denuncia por las conductas en su agravio, o para ser conducida a otras instancias que le brindarán asistencia, ayuda o apoyo en función de las necesidades detectadas. El acompañamiento se realiza desde ese instante y hasta que se concretan las acciones encaminadas a que recobre su proyecto de vida.

La Ley General en el artículo 4o., fracción XIV, define la asistencia y protección a las víctimas como 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 y hasta su reincorporación plena a la sociedad, que cumplen la función de orientarlas legalmente, otorgar apoyo médico, psicológico, económico temporal, así como protección para ella y su familia.

La propia Ley General contiene un título, que se ocupa de la protección de las víctimas de los delitos, que comprende atención física, psicológica y social hasta su total recuperación y rehabilitación, salvaguarda de su seguridad física, su libertad, dignidad, integridad física y mental, sus derechos humanos y la reparación del daño, así como el libre desarrollo de su personalidad en el caso de niñas, niños y adolescentes.⁷⁶

El derecho al acompañamiento de las víctimas se refuerza en la Ley General de Víctimas (LGV), que dispone el derecho a la asistencia y atención. Esta última

⁷⁶ 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, artículos 68-83.

consiste en proporcionar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas, con el objeto de facilitar su acceso a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.

Impulsado el procedimiento penal mediante la presentación de la denuncia, de acuerdo con el CNPP, las víctimas son sujetos de los derechos que se estipulan en el artículo 109,⁷⁷ entre los que destacan los de ser atendidos por personal del mismo sexo, o del sexo que la víctima elija, y recibir desde la comisión del delito atención médica y psicológica de urgencia, así como asistencia jurídica gratuita en cualquier etapa del procedimiento a través de una persona asesora jurídica, quien debe contar con el título de la licenciatura en derecho y cuya labor consiste en orientar, asesorar o intervenir legalmente en el procedimiento penal en representación de la víctima.

El deber de acompañar a las víctimas no se restringe al ámbito penal, la LGV amplía la obligación del asesor jurídico para representarlas integralmente en todos los procedimientos y juicios en los que sea parte, así como aportarle información, asesoría legal en materias penal, civil, familiar, laboral y administrativa.

El acompañamiento de las víctimas tiene como finalidad que se promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de las víctimas reconocidos en la CPEUM, la Ley General, la LGV y el CNPP; y está a cargo de todas las autoridades de los tres niveles de gobierno implicadas en la Política de Estado en materia de Trata de Personas; no obstante, la figura en que recae la mayor responsabilidad de velar por sus derechos es en el asesor jurídico.

En relación con las víctimas que son acompañadas a refugios para recibir atención, asistencia y protección, es menester que, desde tales resguardos, se colabore en el seguimiento de los procedimientos en los que aquellas sean parte, y se promueva para que sean informadas de su avance y hasta su culminación.

⁷⁷ Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 109.

IV. La investigación

Constitucionalmente la investigación de los delitos recae en el Ministerio Público y la forma de gobierno de nuestro país da pauta a los fueros federal y local. La Ley General impone al Ministerio Público deberes básicos en esta etapa del procedimiento, y que consisten en: garantizar los derechos de las víctimas, con propósito de brindarles asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia, proceder de oficio iniciando la investigación por los delitos en materia de trata de personas, recabar y aportar datos de prueba para sustentar la reparación integral del daño y adoptar medidas para asegurar la eficacia de la investigación.

Uno de los objetos de la Ley General es regular competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos Federal y de las entidades federativas (artículo 2, fracción I). En el diverso numeral 5 del ordenamiento legal en cita, se establecen los supuestos en los cuales corresponde a la Federación el deber de investigar, perseguir y sancionar los delitos de explotación; si no se actualiza alguno de las cinco hipótesis normativas del citado artículo, por exclusión, tales actividades competen a las autoridades de las entidades federativas.

En el ámbito federal existen dos instancias dedicadas a la investigación de los delitos en materia de trata de personas, la FEVIMTRA y FEMDO. Ambas son competentes para la investigación y persecución de los delitos previstos en la Ley General cuando se acrediten los supuestos de federalidad enunciados en su artículo 5; con la diferencia, que para que sea atribución de la segunda instancia, es necesaria la existencia de delincuencia organizada; es decir, la organización de tres o más personas, para ejecutar permanente o reiteradamente los delitos de trata de personas.⁷⁸

El artículo transitorio Décimo Cuarto de Ley General impone a las Procuradurías Generales de las entidades federativas (actualmente la mayoría de las instancias de

⁷⁸ 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, artículo 5.

procuración de justicia se transformaron en Fiscalías), para crear fiscalías especializadas encargadas de la investigación y persecución de los delitos en ella previstos.⁷⁹

Conforme al Diagnóstico de la CNDH 2021, únicamente 14 han cumplido con ese deber y crearon Fiscalías Especializadas, 18 conformaron unidades especializadas; en el caso de Guerrero sólo se hace referencia a una Unidad Especializada sin que se aclare que es en trata de personas, y Sonora no ha instaurado Fiscalía, ni unidad, por lo que el conocimiento de dichos ilícitos corresponde a la Vicefiscalía de Femicidios y Delitos por Razones de Género.⁸⁰

En relación con el personal asignado a las fiscalías o unidades de las entidades federativas competentes para conocer de los delitos de trata de personas, en la Tabla 2 se presenta el número de personas servidoras públicas reportadas a la CNDH en el Diagnóstico y de las carpetas iniciadas en 2021 por Fiscalía, respecto de las cuales se obtuvo un promedio de carpetas por profesional para contrastarlas en la última columna con el número de carpetas que en promedio integra cada agente del Ministerio Público de esas Fiscalías Estatales.

Tabla 2.
Personal asignado a las Fiscalías o Unidades Estatales

Entidades federativas	Personal asignado por Fiscalía o unidad ⁸¹	CI iniciadas 2021 por Fiscalía o unidad ⁸²	Promedio de CI por servidor público durante 2021	Promedio por AMP a nivel entidad federativa ⁸³
Aguascalientes	18	2	0.11	241.9
Baja California	11	31	2.8	328.7
Baja California Sur	5	5	1	130.1

⁷⁹ *Ibidem*, artículo Transitorio Décimo Cuarto.

⁸⁰ CNDH, *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021...*, *op. cit.*, pp. 57-58.

⁸¹ *Ibid.* págs. 58-61.

⁸² *Ibid.* págs. 45-46.

⁸³ Datos obtenidos del reporte "Hallazgos 2022 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México", Organización México Evalúa. Octubre de 2023. pág. 62.

Campeche	5	2	0.4	348.9
Coahuila	2	7	3.5	103.9
Colima	38	0	0	563.1
Chiapas	23	3	0.13	362.5
Chihuahua	12	14	0.1	52.8
Ciudad de México	44	85	1.9	17.6
Durango	4	0	0	299.9
Guanajuato	16	1	0.06	719.4
Guerrero	5	3	0.6	232.4
Hidalgo	14	1	0.07	76.1
Jalisco	12	6	0.5	81.5
Estado de México	57	117	2.05	48.3
Michoacán	7	3	0.4	81.3
Morelos	1	7	7	203.3
Nayarit	12	0	0	54.8
Nuevo León	6	78	6	1808.1
Oaxaca	2	10	5	151.5
Puebla	20	29	1.45	143.1
Querétaro	17	2	0.11	372.2
Quintana Roo	3	16	5.3	161.6
San Luis Potosí	7	11	1.5	--
Sinaloa	32	3	0.09	103.1
Sonora	20	0	0	377
Tabasco	5	3	0.6	107.6
Tamaulipas	1	5	5	113.7
Tlaxcala	18	1	0.05	129.7
Veracruz	74	6	0.08	187.8
Yucatán	0	5	5	14.2

Zacatecas	7	5	0.7	177.5
Total	498	461		

Fuente: Elaboración propia con datos del Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021 procuración e impartición de justicia. pp. 45, 46 y 58 a 61 y del reporte “Hallazgos 2022 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México”, Organización México Evalúa. Octubre de 2023, pp. 62.

Como se observa en la tabla anterior, en las Fiscalías o Unidades Especializadas en la investigación de los delitos en materia de Trata de Personas, tienen cargas de trabajo distintas a la saturación general de las Fiscalías Estatales, que se debe traducir en la aplicación de altos estándares de investigación y de escrutinio legal en los casos de trata de personas.

En el ámbito federal, la FGR sólo reportó el personal asignado a la FEVIMTRA que, en 2021, inició 16 carpetas de investigación. Respecto de la FEMDO únicamente se tiene el número de carpetas iniciadas en 2021. Datos que se presentan en la tabla 3.

Tabla 3.
Personal asignado a las Fiscalías en el ámbito federal.

Fiscalía	Personal asignado por Fiscalía	CI iniciadas 2021 por Fiscalía o unidad	Promedio de CI por servidor público durante 2021
FEVIMTRA/FGR	131 ⁸⁴	16	0.12
FEMDO/FGR		7	

Fuente: Datos obtenidos del Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021 procuración e impartición de justicia. pp. 46 y 61.

⁸⁴ Respecto al número de personas funcionarias que integran la FEVIMTRA, en el Informe sobre trata de personas Julio 2022, del Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos de América, se narra que: “el Fiscal Especial para la Violencia contra la Mujer y la Trata de Personas (FEVIMTRA) realizó cuatro sesiones virtuales de capacitación contra la trata de personas para 749 de sus empleados”. pág. 384 Una diferencia considerable respecto del número de funcionarios que refieren diferentes instancias. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/10/20221020-2022-TIP-Report.pdf>

De lo anterior es pertinente realizar las observaciones siguientes:

- El total de personas servidoras públicas que conforman las fiscalías o unidades especializadas de todas las entidades federativas (498) es superior al universo de carpetas de investigación que se iniciaron durante 2021 (461).
- En 17 fiscalías o unidades especializadas es superior el número de personas que las conforman, al total de carpetas de investigación que iniciaron durante todo 2021.
- Al realizar el cálculo porcentual, suponiendo que todas las personas servidoras públicas que conforman las Fiscalías/Procuradurías/Unidades Especializadas sean agentes del Ministerio Público o Fiscales, la que alcanza el mayor promedio es Morelos, en el entendido de que su Fiscalía de Trata de Personas Zona Metropolitana, se conforma únicamente de una persona e inició 7 carpetas de investigación en todo 2021. No obstante, al ser la que alcanza mayor promedio, ni siquiera inició una investigación por mes. Situación semejante en Tamaulipas, en la que el único integrante de la Unidad Especializada en la Investigación del Delito de Trata de Personas dio a 5 carpetas de investigación. Nuevo León y Oaxaca, iniciaron 6 y 5 carpetas de investigación durante 2021, respectivamente, por servidor público, una en promedio cada dos meses por cada persona servidora pública.
- En casos como el Estado de México, cada funcionario únicamente inició 2.05 carpetas de investigación durante 2021, es decir, una cada seis meses. Caso idéntico al de la Ciudad de México, en el que por cada persona servidora pública se iniciaron 1.9 al año, también solamente una cada semestre.
- Todas las fiscalías o unidades especializadas en los delitos de trata de personas inician carpetas de investigación muy por debajo del promedio anual de las que se aperturan por agente del Ministerio Público, en

la respectiva Fiscalía de la entidad federativa. El caso menos grave es el de la Ciudad de México, el promedio de carpetas por Ministerio Público durante 2021 es de 17.6, contra 1.9 de las que reportan los adscritos a la Fiscalía de Trata de Personas. El caso más grave es el de Nuevo León que reportó 1808.1 carpetas de investigación abiertas durante 2021 en promedio por Agente del Ministerio Público, contra 6 que inician los de la Unidad de Investigación Especializada en Delitos Sexuales y Trata de Personas.

- Las personas servidoras públicas adscritas a la Fiscalía de Investigación de los Delitos en Materia de Trata de Personas de la Ciudad de México, únicamente conocen de la investigación hasta el cierre de la complementaria, y otra instancia de seguimiento a las etapas intermedia y de juicio oral.
- Yucatán, pese a contar con la Unidad de Investigación y Litigación Especializada en Delitos de Trata de Personas, y de acuerdo con el Diagnóstico de la CNDH, no reportó la cantidad de personas que la integran, por lo que no es factible conocer el promedio de carpetas de investigación durante 2021 por servidor público.
- El promedio anual nacional de carpetas de investigación por agente del Ministerio Público o Fiscal, durante 2021 fue de 181.1,⁸⁵ que es por mucho superior al correspondiente de todas las fiscalías o unidades especializadas en los delitos de trata de personas de las entidades federativas.

Analizar las cifras anteriores permite concluir que las fiscalías o unidades especializadas en los ámbitos local y federal, cuentan con recursos humanos suficientes para atender las denuncias que se les presentan, debiendo realizar investigaciones de calidad, científicas, exhaustivas, a fin de agotar todas las líneas de investigación posibles y garantizar la protección y asistencia a las víctimas; ello tomando

⁸⁵ *Idem.*

en cuenta que la cantidad de funcionarios rebasa al de carpetas de investigación iniciadas, aunado a que los integrantes de éstas, inician menos investigaciones que las iniciadas cada año en promedio por agente del Ministerio Público en las entidades federativas.

Las reglas que rigen la investigación, desde su inicio hasta la conclusión del plazo fijado por la persona juzgadora de control de la investigación complementaria, se estipulan en el CNPP, ley adjetiva que regula el procedimiento penal en el ámbito nacional.

V. El procesamiento y sanción de la trata de personas

El procesamiento y sanción de los delitos en materia de trata de personas corresponde a los poderes judiciales de la Federación y de las entidades federativas. La competencia para determinar el fuero competente se desprende de los dos artículos de la Ley General invocados en el apartado anterior. Conforme a la CPEUM, el CNPP y la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), los órganos jurisdiccionales que participan en esta tarea en el sistema acusatorio son:

- Juzgados de Control
- Tribunales de Enjuiciamiento
- Tribunales de Alzada
- Juzgados de Distrito de Ejecución

Las personas juzgadoras de control intervienen desde el principio del procedimiento, toda vez que durante la investigación el CNPP le confiere algunas atribuciones (por ejemplo: autorizar actos de investigación que requieren control judicial; conocer y resolver sobre omisiones o determinaciones ministeriales que planteen las partes, etc.), hasta el dictado de apertura a juicio. Por su parte, los tribunales de enjuiciamiento intervienen después del auto de apertura a juicio oral, hasta el dictado y explicación de la sentencia, mientras que el tribunal de alzada conoce del recurso de apelación. Los juzgados de ejecución, por otro lado, son órganos jurisdiccionales competentes para conocer de la ejecución de sanciones

impuestas en los procedimientos penales, conforme a las disposiciones del CNPP y la LNEP.

La norma constitucional y procesal establece un sistema de personas juzgadoras imparciales, diferentes y sucesivos; la de control conoce de la etapa de investigación y de la intermedia; quienes integran el tribunal de enjuiciamiento resuelven la controversia de fondo con la emisión de la sentencia en la audiencia de juicio, en tanto la de ejecución se encarga del cumplimiento de la sentencia.⁸⁶

La Ley General prevé deberes básicos para la autoridad jurisdiccional consistentes en garantizar los derechos de las víctimas con el propósito de brindarles asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia, decretar de oficio la prisión preventiva en contra de los imputados de la comisión de los delitos en materia de trata de personas;⁸⁷ en los casos de sentencias condenatorias debe contemplarse la reparación del daño en favor de las víctimas y adoptar medidas para asegurar la eficacia del enjuiciamiento.

La actividad de las personas juzgadoras en el procesamiento de los delitos objeto de la Ley General, debe orientarse por los principios de:

- Máxima protección
- Perspectiva de género
- Prohibición de la esclavitud y de la discriminación

⁸⁶ González, Véase *Procedimiento Penal Acusatorio y Oral Mexicano*, 2022, p. 71.

⁸⁷ La prisión preventiva oficiosa en los delitos de trata de personas también se encuentra prevista en el artículo 19 de la CPEUM y 167 del CNPP. Respecto a la prisión preventiva oficiosa, en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos *García Rodríguez y otro vs. México*, de 25 de enero de 2023, se condenó a nuestro país y se le declaró responsable de violar los derechos humanos a la libertad personal y la presunción de inocencia, por la utilización de la prisión preventiva oficiosa, ya que los numerales que la prevén son contrarios a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en tal virtud se ordenó como parte de las medidas de reparación integral, generar las acciones necesarias para adecuar el ordenamiento jurídico interno sobre dicha figura, pues con su existencia delimita el rol del juez y supone un acto que impide control real, al tener sustento en la Constitución, e impide al imputado controvertir los hechos o discutir su fundamento. Para analizar la forma de cumplir con la sentencia se turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, y se inició el expediente 003/2023, Expediente sobre Recepción de Sentencias de Tribunales Internacionales, cuya resolución seguramente marcará la ruta futura de dicha medida cautelar.

- Interés superior de la infancia
- Perspectiva de derechos humanos
- Interseccionalidad
- Interculturalidad, y
- Perspectiva científica⁸⁸

El procesamiento de los delitos en el proceso penal acusatorio se verifica ante los órganos jurisdiccionales en audiencias orales, ordenadas y secuenciales, y los datos de prueba allegados en la etapa de investigación carecen de eficacia probatoria; sólo pueden reputarse como pruebas aquellas desahogadas públicamente en audiencia de juicio oral ante el tribunal de enjuiciamiento competente, en presencia de las partes.

La prueba anticipada constituye una excepción a la regla de que toda prueba debe desahogarse ante el Tribunal de Enjuiciamiento, a la que es necesario hacer breve referencia dadas las características de muchas víctimas de los delitos de trata de personas, pues recordemos que algunas de ellas son trasladadas de sus lugares de origen para ser explotadas en ciudades o países diferentes, y al ser rescatadas reclaman el retorno al lugar geográfico del que son sustraídas, lo que hace imposible su presencia futura en la entidad en la que se siga el procedimiento penal.

Ante ello, es menester que el Ministerio Público, por motivo fundado de extrema necesidad para evitar la pérdida del medio de prueba, solicite ante la persona juzgadora de control el desahogo de su testimonio anticipado, expresando las razones por las cuales es necesario, en virtud de que se advierta que el testigo no podrá asistir a la jornada de juicio oral por vivir en el extranjero, por existir temor que pueda fallecer, por su estado de salud o bien presentar alguna incapacidad física o mental.

En otro orden de ideas, en los informes que se emiten en materia de trata de personas, se hace énfasis en que los casos que se judicializan son muy pocos, y aún

⁸⁸ 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, artículo 3.

menos en los que se llega a sentencia condenatoria; al respecto debe mencionarse que el procesamiento y sanción de los delitos, forman parte del procedimiento penal, en ese sentido dependen de la fase previa de investigación; por ende es necesario fortalecer las capacidades de las Fiscalías con el propósito de elevar el número de imputados que son llevados a proceso.

En el apartado anterior se hizo referencia a las sentencias condenatorias definitivas que emitieron órganos jurisdiccionales federales y locales en materia de trata de personas, el Diagnóstico de la CNDH e informe de la Comisión Intersecretarial ofrecen mayor detalle de éstas, así como de las absolutorias y de causas penales aperturadas, fuentes a las que se puede acudir para mayor referencia.

Una propuesta de especialistas en la materia y de OSC, consiste en la creación de unidades especializadas de enjuiciamiento en delitos previstos en la Ley General, la cual puede ser promovida desde la Comisión Intersecretarial, para que se creen por lo menos en aquellas entidades federativas en las que concentran el mayor número de casos, pues en las que no inician al menos una investigación por trata de personas, evidentemente es infructuoso.

VI. La representación de las víctimas de trata de personas

Los delitos en materia de trata de personas implican violaciones a los derechos humanos y producen consecuencias severas para quienes la sufren, lo que exige contar con procesos especializados para su atención, acordes con estándares internacionales de derechos humanos.

Las autoridades de los tres niveles de gobierno deben proteger y asistir a las víctimas de los delitos definidos en la Ley General hasta su total recuperación, a través de la creación de refugios, albergues o casas de medio camino o del apoyo a las OSC que las acompañan.

Del diagnóstico de la CNDH se desprende que sólo Guanajuato y Tlaxcala cuentan con un albergue; que sólo 3% de las Procuradurías y Fiscalías Generales Estatales

y la FGR cuentan con una casa de medio camino, sin precisar cuáles o de qué estados, y sólo 15% cuenta con refugio especializado, sin precisar cuáles y únicamente identificando el de la FEVIMTRA, adscrito a la FGR.⁸⁹ Para la canalización de víctimas de trata de personas, algunas entidades se apoyan de otras instituciones como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o instancias de la sociedad civil.

La asistencia y protección para las víctimas de los delitos previstos en la Ley General deben basarse en modelos únicos, e incluir mínimo:

- Orientación jurídica, incluida la migratoria, asistencia social, educativa y laboral. Si pertenecen a algún pueblo o comunidad indígena o hablen un idioma diferente al español, se debe asignar un traductor.
- Asistencia social, humanitaria, médica, psicológica, psiquiátrica, aparatos ortopédicos y prótesis.
- Oportunidades de empleo, educación y capacitación para el trabajo.
- Los albergues, refugios o casas de medio camino, deben garantizar adicional al alojamiento, asistencia material, médica, psiquiátrica, psicológica, social, alimentación, cuidados y que se permita acceso a medios para comunicarse.
- Garantizar protección frente a posibles represalias, intimidaciones, agresiones o venganzas de los responsables del delito.

Es importante señalar que la atención y servicios integrales para las víctimas, se dirigen a hacia un modelo reparatorio mixto y su desvictimización, es decir, uno dirigido a “dejar de ser y sentirse víctima”, a través de dotarle de herramientas en el ámbito cognoscitivo, subjetivo, psicológico, familiar, social, económicos y jurídicos para que recomponga su proyecto de vida.

La atención basada en el modelo reparatorio debe ser integral y multidisciplinaria en el que concurren la atención jurídica, psicológica, médica psiquiátrica, de trabajo social, tendientes a obtener información de la situación de la víctima, con

⁸⁹ CNDH, *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021...*, op. cit., pp. 71-73.

el fin de sistematizar e identificar sus necesidades inmediatas, sus particularidades y grado de vulnerabilidad, para incorporar una visión capaz de promover acciones integrales, cuya consecución sea el bienestar y el apoyo emocional y social, estimulando el desarrollo de sus capacidades, su resiliencia y su empoderamiento para la exigibilidad de sus derechos.

Como se ha señalado, esa atención inicia desde el primer contacto con la persona y hasta su total recuperación, por ende, se extiende durante el lapso que las víctimas permanecen en los refugios, albergues o casas de medio camino; en los que se debe contar con las atenciones precisadas anteriormente. En nuestro país varias OSC trabajan en la identificación y atención de las víctimas de trata de personas, incluso, han creado refugios, albergues y casas de medio camino para ello.

En los Estados Unidos, la protección y atención a las víctimas recae en dichas organizaciones. The National Trafficking Sheltered Alliance (NTSA) es una red que busca mejorar el acceso a la atención para las personas sobrevivientes de trata de personas y explotación sexual; asesoran a más de 100 refugios en ese país, y pueden garantizar que cada sobreviviente que llega a algún país de la alianza tenga acceso al más alto cuidado que alguien le puede proveer.⁹⁰ Se trata de un modelo que valdría la pena analizar a fin de valorar si en México puede ser aplicado siempre que sea adaptado al contexto nacional y asumiendo que las OSC desempeñan un papel fundamental en la protección y asistencia a las víctimas, pero que requiere, de manera indispensable, articularse como un esfuerzo para fortalecer las capacidades institucionales y no suplirlas.

Conclusiones

México enfrenta múltiples desafíos para enfrentar la trata de personas. Es posible considerar que los aspectos desafiantes pueden distinguirse bajo tres principales categorías: las secuelas tras la pandemia por COVID-19, el actuar insipiente del Estado Mexicano acompañado por la desarticulación de instancias públicas encargadas de afrontar la trata de personas, así como el proceso de denuncia e

⁹⁰ Vázquez, J., *Los Padrotes de Tlaxcala...*, op. cit., 2023, p. 234.

investigación de delito. A dicho contexto, se suman la interrelación con otros delitos como la desaparición forzada, secuestro y feminicidio, la acelerada progresión del delito facilitado por la internet y el devenir de la crisis migratoria global.

Tras la pandemia por COVID-19, la trata de personas ha quedado aún más invisibilizada, puesto que el confinamiento alteró las formas de captación, traslado y explotación, dificultando su identificación. Asimismo, el incremento del trabajo forzoso señalado por el Informe Global 2022 supone la necesidad de replantear, una vez más, la identificación de la trata de personas, más allá del fin de explotación sexual.

En términos de lo detallado por los informes globales, México carece de mejoras sustantivas en los ámbitos de prevención, investigación, persecución y sanción en materia de trata de personas desde el año 2008. Lo que inhibe las capacidades de las instituciones para enfrentar, en sus ámbitos de competencia, el delito.

De acuerdo con los instrumentos analizados, se mantiene la tendencia de victimización sobre las mujeres con un 60%, que obliga al Estado mexicano atender, en su justa medida, las causas diferenciadas del delito. Como se ha adelantado, la identificación de víctimas es un desafío en sí mismo, actualmente existe una disminución en el número de identificación de víctimas, cuya prevalencia se debe en algunos casos a la falta de capacitación de las autoridades, tanto policiales, de supervisión laboral y de atención a migrantes.

Situación similar acontece en los servicios de atención a las víctimas que en algunos casos son limitados e inadecuados para determinadas víctimas. De manera particular, los refugios, albergues y casas de medio camino gubernamentales son escasos, por lo que debe considerarse como una limitante en la protección de las víctimas y en los efectos para su participación efectiva en el proceso. Una participación efectiva plausible requiere el acompañamiento a las víctimas a través de la asesoría jurídica, que es una herramienta fundamental para lograrlo. No obstante, la CNDH documentó lo limitado de su prestación, lo cual reduce las posibilidades de hacer efectivo este derecho, siendo que el mismo depende en gran medida del diseño institucional que cada entidad determine.

De igual manera, los informes nacionales han detallado la desarticulación en la materia. Entre las cuales se señala la falta de consolidación de un sistema de información con indicadores confiables; la heterogeneidad de los procesos para iniciar investigaciones; la interpretación ambigua de la Ley General que entre sus consecuencias revictimiza y desestima el derecho de las víctimas a la reparación del daño, pese a que la Ley General establece técnicas de investigación y aspectos sobre los conceptos que integran la reparación del daño. La evidencia explícita de la falta de coordinación se expone con la escasa consolidación e inconsistencias de la información proporcionada por el SINTRA.

En un contexto nacional diferenciado y diverso, la denuncia del delito de trata de personas se vuelve un reto por sí solo, a ello se añade la incipiente homologación y actuación de las autoridades locales para atender lo previsto por la Ley General. Por lo cual, resulta imperante atender las razones por las cuales las víctimas no denuncian. Siendo que el delito de trata de personas se persigue de oficio, la Línea Nacional representa una importante herramienta en la detección de casos, lo que amerita poner en disposición los recursos necesarios para su investigación. No obstante, al contrastar los datos de la Línea Nacional con los reportados por las autoridades respecto de las carpetas de investigación, las causas penales y el número de sentencias condenatorias, establecen una marcada brecha entre los hechos de trata de personas y los casos que ingresan al sistema de justicia, una brecha que aumenta conforme avanza la etapa procedimental.

Respecto al heterogéneo proceso de investigación, basta decir que la existencia de sólo diez protocolos especializados para la investigación a nivel estatal y uno federal, establece un déficit de herramientas técnicas para las autoridades ministeriales en la conducción de las investigaciones. Cuya consecuencia incide en el proceso para la aplicación de las reglas del CNPP sobre el registro de antecedentes que reportan algunas Fiscalías al iniciar actas circunstanciadas o averiguaciones previas, acción que impide que sean considerados como dato de prueba, al incumplir con las formalidades previstas para su incorporación. La identificación de las víctimas se mantiene como un desafío no resuelto y los informes analizados confirman que, a más de 10 años de la entrada en vigor de la Ley General, aún hay entidades que no tienen fiscalía especializada y sólo algunas cuentan con atención especializada.

Lo expuesto anteriormente está atravesado por el incremento de violencias a derechos humanos configuradas como delito, entre las cuales se señala la desaparición forzada, el secuestro y los feminicidios. No es menor considerar que las conductas relativas a la trata de personas pueden estar inmersas en otros delitos y confundir la realidad, como sucede en los casos de personas desaparecidas y el feminicidio. Este último, como la forma más extrema de violencia contra una mujer, puede ocultar un contexto de explotación que culmina con la muerte de la víctima. En estos casos, el análisis de contexto constituye un elemento fundamental para relacionar ambas conductas y disminuir los vacíos de impunidad.

Coetáneamente, el aumento en los flujos migratorios construye situaciones de vulnerabilidad, particularmente cuando se presenta de manera irregular porque deja a estas poblaciones desprovistas de recursos, condición que es aprovechada por las redes de explotación. Sobre el particular se hace necesario desarrollar nuevas políticas que consoliden la comprensión de los derechos de las personas migrantes y su condición de vulnerabilidad.

Adicionalmente, la acelerada progresión del delito facilitado por la internet es un tema por analizar y que requiere de nuevos elementos a considerar, particularmente porque señala nuevos desafíos, incluso en lo relativo a la vulnerabilidad e identificación de víctimas, sobre todo porque se percibe la modificación de los perfiles de perpetradores y víctimas.

Ante la complejidad del contexto nacional, la publicación de la Ley General no genera un compromiso per se con las víctimas de trata de personas, el cambio no se automatiza con el cumplimiento de su redacción. No obstante, sí obliga a la coordinación entre autoridades para atender integralmente a las víctimas del delito, una tarea que debe afianzarse desde la Comisión Intersecretarial.

La realidad aquí evidenciada da cuenta de la complejidad del contexto y de las capacidades instituciones, todavía incipientes, que inciden negativamente en el combate a la trata de persona y alimenta la impunidad. El conocimiento de lo antes expuesto por parte de las personas juzgadoras facilita la comprensión sobre el delito, las adversidades que enfrentan las víctimas, tanto en el proceso del delito como en el acceso a la justicia.

Bibliografía

Libros, revistas y fuentes hemerográficas

CNDH, Trata de personas. Un acercamiento a la realidad nacional, Ciudad de México, 2018.

CNDH, Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021. Procuración e impartición de justicia, Ciudad de México, 2022, Disponible en: «<https://www.cndh.org.mx/documento/diagnostico-sobre-la-situacion-de-la-trata-de-personas-en-mexico-2021-procuracion-e>» [consultado el 20 de junio de 2023].

Consejo Ciudadano de la Ciudad de México, 2º. Reporte Anual. Trata de Personas. Riesgos tras la pandemia (enero 2021-junio 2022), 2023.

Creswell, John, Qualitative Inquiriy & Research Design, California, Sage Publications, Inc., 2013.

Decreto por el que 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; y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada; del Código Federal de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley de la Policía Federal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación del 14 de junio de 2012.

Department of State, Trafficking in Persons Report 2022, Department of State EE. UU., 2022.

Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, comunicado CS2023-1026.

Fuentes, M. et al., Fuentes Mario Luis, Panorama social de México. Una mirada sobre el contexto social en el que nos golpea la crisis, Ciudad de México, UNAM, 2020.

Fuentes, Mario Luis, Banegas, Israel y Regules, Ricardo, “Hacia la promoción de una sociedad pacífica e inclusiva: La trata de personas y la migración en la Agenda 2030”, 2017, pp. 352-354.

INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2023.

Instituto Nacional de Migración, comunicados 201/23. Disponible en: «<https://www.gob.mx/inm/prensa/inm-informa-330098?idiom=es>» [consultado el 10 de octubre de 2023].

Instituto Nacional de Migración, comunicado 203/23. Disponible en: «<https://www.gob.mx/inm/prensa/inm-colabora-con-fgr-y-cndh-con-testimonios-y-pruebas-para-esclarecer-la-verdad-de-lo-ocurrido-en-ciudad-juarez-chihuahua-330152?idiom=es>» [consultado el 10 de octubre de 2023].

México Evalúa, Hallazgos 2022 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México. Ciudad de México, 2022.

Noriega, O. et al., El fenómeno de la trata de personas, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2029.

Procuraduría General de la República, Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio, Ciudad de México, 2015.

Quinto elemento lab, Crisis forense, México, 2022. Disponible en: «<https://quintoelab.org/crisisforense/>» [consultado el 26 de octubre de 2023].

Raphael, Ricardo, Hijo de la guerra, Seix Barral, 2019.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas especialmente mujeres y niños, Informe A/HRC/20/18.

Segato, Rita, Las estructuras elementales de la violencia: contrato y status en la etiología de la violencia, Conferencia, Madrid, 2003.

SEGOB, Registro Nacional de Personas Desaparecidas, No Localizadas. Disponible en: «<https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Contexto-General>». [consultado el 26 de octubre de 2023].

SEGOB, Sistema Nacional de Información en Materia de Trata de Personas, s.f.

SEGOB, Protocolo para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia, atención y protección de víctimas de trata de personas, 2016. Disponible en: «<https://www.gob.mx/segob/documentos/protocolo-para-el-uso-de-procedimientos-y-recursos-para-el-rescate-asistencia-atencion-y-proteccion-de-victimas-de-trata-de-personas#:~:text=El%20Protocolo%20para%20el%20Uso,materia%20de%20trata%20de%20personas>» [consultado el 26 de octubre de 2023].

SEGOB, Informe Anual 2018 Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de estos Delitos. Secretaría de Gobernación, 2018

SEGOB, Guía Simplificada para la atención a Víctimas de Trata de Personas. Secretaría de Gobernación, 2021. Disponible en: «http://www.comisioncontralatrata.segob.gob.mx/swb/Comision_Intersecretarial/Guia» [consultado el 25 de octubre de 2023].

SEGOB, Informe 2019-2020 Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas, Secretaría de Gobernación, 2021.

SEGOB, Programa Nacional 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 2022-2024, Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2023.

Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, Protocolo para la detección, rapport, primeros auxilios, protección, atención, búsqueda, localización, rescate y reinserción social de las víctimas de los delitos en materia de trata de personas con fines de explotación sexual, 2017.

STPS-SE, Acuerdo que establece las mercancías cuya importación está sujeta a regulación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación del 17 de febrero de 2023.

UNODC, Manual para la lucha contra la trata de personas, 2010.

UNODC, Global Report on Trafficking in Persons. United Nations Office on Drugs and Crime, 2020.

UNODC, Global Report on Trafficking in Persons. United Nations Office on Drugs and Crime, 2022.

Vázquez, J., Los Padrotes de Tlaxcala, Ciudad de México, Aguilar, 2023.

Legislación nacional

Código Nacional de Procedimientos Penales.

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.

Resoluciones emitidas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Corte IDH. Caso González y Otras (Campo Algodonero) vs. México. EFRC. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

Corte IDH. Caso García Rodríguez y otro vs. México. EFRC. Sentencia de 25 de enero de 2023. Serie C núm. 482.

Una mirada al delito y sus fines de explotación desde la sociología jurídica

Alethia Fernández de la Reguera Ahedo*

* Doctora en Estudios Humanísticos por el Tecnológico de Monterrey e Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Una mirada al delito y sus fines de explotación desde la sociología jurídica.

Introducción; A. Construcción social y cultural de la trata de personas; B. Contextos de riesgo de la trata de personas; C. El enfoque punitivo y sus consecuencias no esperadas; Conclusiones; Bibliografía.

Introducción

Desde hace dos décadas México ratificó el *Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños*; y en los últimos quince años se han generado cambios en los marcos jurídicos a favor de la prevención, la protección de las víctimas, la sanción y la persecución del delito. Sin embargo, aún existen importantes retos para garantizar el acceso a la justicia y generar condiciones de igualdad en el acceso a los derechos humanos de las víctimas de este delito. La trata de personas, especialmente con fines de explotación sexual, es un problema que afecta mayoritariamente a las mujeres y a las niñas. Es un delito que dependiendo de los contextos y formas de explotación está marcado por el género; es decir, la diferencia sexual entre hombres y mujeres genera riesgos diferenciados asociados a la trata de personas.

Este capítulo tiene dos objetivos. El primero es exponer algunos elementos para reflexionar desde una perspectiva sociojurídica de qué manera el género es un elemento central en el fenómeno de la trata de personas. Para ello, el género se analiza como una categoría que estructura, por un lado, los contextos y las prácticas sociales y culturales donde ocurre este delito; y, por otro lado, algunos de los problemas asociados a la trata, tales como la violencia de género, la securitización fronteriza y el trabajo doméstico. Un segundo objetivo es reflexionar acerca

de los efectos no deseados del enfoque punitivo como solución a la trata de personas, especialmente cuando conlleva a la criminalización y desprotección de grupos vulnerables y estigmatizados en contextos de riesgo, como pueden ser mujeres trabajadoras sexuales y mujeres migrantes.

El capítulo se divide en tres apartados más la introducción y la conclusión. El primer apartado presenta una reflexión sobre el *género* como una categoría fundamental en la construcción social y cultural de la trata de personas. Se abordan algunos ejemplos para entender cómo los mandatos de la feminidad y la masculinidad estructuran los símbolos, creencias y prácticas asociados a la explotación y a la trata de las personas. Asimismo, se presentan argumentos para sustentar que el Estado puede ser un reproductor de las desigualdades de género, tanto en la construcción e implementación de los marcos jurídicos como de las políticas públicas en materia de impartición de justicia, especialmente para prevenir y proteger a las víctimas y sancionar el delito.

El segundo apartado presenta algunos de los problemas sociales y los contextos asociados a la trata de personas, para comprender cómo se ha ido construyendo la trata como discurso público, asociado a otros problemas sociales como son la violencia de género, las migraciones y la securitización fronteriza, la feminización de las moviidades y el trabajo doméstico como una actividad poco reconocida en materia de derechos. Finalmente, el tercer apartado abarca el tema del enfoque punitivista y sus efectos no deseados, desde una perspectiva del feminismo crítico del Derecho, con el objetivo de reflexionar sobre las implicaciones que tiene el análisis y la interpretación de un fenómeno y un delito complejo como es la trata de personas desde un enfoque punitivo en la impartición de justicia.

A. Construcción social y cultural de la trata de personas

Este apartado busca explicar el proceso social y cultural mediante el cual una sociedad construye simbólica, social y jurídicamente la trata de personas. El objetivo es identificar, por un lado, de qué manera el género es una categoría central para interpretar jurídicamente la trata de personas, y, por otro lado, la relevancia

de analizar desde una perspectiva de género los contextos sociales y culturales en donde sucede el delito. La definición de la trata de personas forma parte de contextos sociales y culturales que influyen tanto en el imaginario de la sociedad como en la manera en que el Estado crea marcos jurídicos y diseña estrategias para la prevención y la protección, así como para la persecución del delito.

A nivel global la mayoría de las víctimas de este delito suelen ser mujeres. En el año 2020 en América del Norte, del total de víctimas detectadas, 61% eran mujeres frente al 14% de varones y 21% de niñas frente a un 4% de niños. Y para el caso de la trata de personas con fines de explotación sexual, estos porcentajes aumentaron a 69% en mujeres y 27% de niñas frente a un 2% de hombres y niños.¹ Al ser un problema que afecta mayoritariamente a mujeres y niñas, es necesario reflexionar por un lado, de qué manera la diferencia sexual genera riesgos diferenciados asociados a la trata de personas para las mujeres; y, por otro lado, el impacto de los marcos jurídicos y las políticas públicas en la reproducción de las desigualdades de género.

I. El género como categoría central para conceptualizar la trata de personas

La trata de personas es un fenómeno social y cultural que requiere estudiarse desde la perspectiva de género, para identificar aquellos factores que generan discriminación y formas de desigualdad, que afectan especialmente a las mujeres. El género es un concepto complejo, que debe distinguirse del sexo, que se refiere a las características biológicas de los cuerpos sexuados; mientras que el género es la forma en que cada sociedad asigna significados sociales y culturales a la diferencia sexual entre los cuerpos de los varones y las mujeres.² Es así como el género funciona como un marcador social que establece diferencias que, como se explicará más adelante, tienden a derivar en desigualdades a partir de las características y funciones biológicas y/o sexuales de los cuerpos. El género varía con

¹ Véase ONUDD, *Global Report on Trafficking in Persons 2022*, Nueva York, 2022.

² Cf. Lamas, Marta, "Género", en *Conceptos clave en los estudios de género*, en Moreno, Hortensia y Alcántara, Eva (eds.), México, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, 2016, pp. 70-155.

cada cultura. Es decir, cada sociedad en un contexto cultural, social, histórico y político construye significados sobre lo propiamente masculino y lo propiamente femenino o lo que “debe ser” un cuerpo categorizado como masculino o femenino.

Incorporar la perspectiva de género al análisis de la trata de personas resulta relevante para comprender, por un lado, los contextos de discriminación y violencia que generan riesgos y prácticas que exponen a las mujeres y a las niñas a ser víctimas de trata, así como el entorno social, cultural y político desde donde se define jurídicamente el delito. Además, esta perspectiva permite identificar que también los varones enfrentan riesgos en torno a la trata de personas, asociados a sus roles de género y prácticas de masculinidad.

Como se mencionó, el término género refiere al proceso de simbolización que cada cultura elabora sobre la diferencia sexual de los cuerpos y las capacidades biológicas, que en el caso de los cuerpos femeninos es la capacidad de gestar, dar a luz y amamantar. En la mayoría de las culturas, la simbolización de la diferencia sexual o los significados que se le atribuyen tiende a ser dicotómica, lo que significa que existen dos posibilidades (femenino y masculino) y que los significados asociados a uno y a otro término son por lo regular excluyentes, opuestos y jerarquizados;³ por ejemplo, se asocia a la feminidad con la pasividad, lo emocional, la fragilidad y a lo masculino con la acción, la racionalidad y la fuerza. Estas valoraciones tienen efectos reales en las vidas de las personas y para el tema que compete, impactan los contextos sociales y culturales donde ocurre la trata de personas, así como a las prácticas de prevención, protección y persecución del delito.

Si bien, los procesos de simbolización difieren en cada cultura, universalmente existe una aceptación generalizada de la distinta sexuación entre los machos y las hembras. “Cada cultura otorga significados a esa diferencia anatómica y en cada cultura esta simbolización de la sexuación estructura los usos y costumbres particulares, además de que determina las relaciones de poder entre mujeres y

³ Cf. Ortner, Sherry, *¿Es la mujer con respecto al hombre lo que la naturaleza con respecto a la cultura?*, 1979, pp. 31-109.

hombres”.⁴ En este sentido, el género no significa únicamente hablar de los roles y comportamientos asociados a lo femenino y a lo masculino, sino a cómo funcionan las relaciones de poder entre las personas (entre varones y mujeres, entre varones y entre mujeres) a partir de las expectativas y los roles asociados a los que las mujeres y los hombres deben ser, y los conflictos que pueden surgir cuando los cuerpos no se ajustan a alguna de las dos categorías (hombre-mujer).

El concepto de género ha sido teorizado desde hace más de cuatro décadas para analizar las desigualdades entre hombres y mujeres en términos de poder. La historiadora norteamericana Joan Scott analizó la categoría *género* para explicar por un lado, las creencias, los valores y las representaciones asociadas a los símbolos de lo femenino y masculino y, por otro lado, las relaciones de poder que resultan a partir de las diferencias sexuales.⁵ Scott enfatiza la relevancia de los símbolos asociados a la sexuación en cada cultura, mismos que crean expectativas, roles y mandatos sobre lo que deben ser y cómo deben actuar los varones y las mujeres.

Los símbolos funcionan de manera dicotómica, contraponiendo las identidades y prácticas de lo femenino a lo masculino (lo privado vs. lo público). Igualmente, dentro de los símbolos de la feminidad existen opuestos, como por ejemplo el símbolo de la “buena mujer” (la madre, la Virgen María) frente a la “mala mujer” (Eva, María Magdalena, la bruja). Estos símbolos creados en cada cultura, se convierten en creencias, valores y prácticas asociadas a lo que es “aceptable” para las mujeres y para los hombres en los ámbitos público y privado. Conforman las normas y el funcionamiento de la familia y todos los demás espacios donde interactuamos diariamente (la escuela, el trabajo, la calle).⁶

Los cuerpos de las mujeres son simbolizados en los aspectos de la maternidad y de la sexualidad. La antropóloga Sherry Ortner explora cómo las funciones del cuerpo femenino determinan los roles sociales de las mujeres.⁷ Ortner encuentra

⁴ Cf. Lamas, Marta, *Género*, op. cit., 2016, p. 156.

⁵ Cf. Scott, Joan, *El género: Una categoría útil para el análisis histórico, en el género, la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Porrúa, 1996, pp. 265-302.

⁶ Cf. Connell, Raewyn, *Gender Regimes and the Gender Order*, 1987, pp. 119-141.

⁷ Véase Ortner, Sherry, *Es la mujer con respecto al hombre...*, op. cit., 1979.

que en casi todas las culturas las mujeres están asociadas al ámbito doméstico y a funciones de maternaje (crianza, trabajo doméstico y de cuidado de niños, niñas, personas enfermas y personas adultas mayores). Es decir, su capacidad de parir y nutrir las hace responsables de la crianza y del hogar (trabajo de cuidados), mientras que los hombres se encuentran a cargo del trabajo productivo en el ámbito público.

II. Mandatos tradicionales de la feminidad en relación con la trata de personas

Las simbolizaciones de género cambian de acuerdo con el ciclo de vida de las personas. Los roles sociales y las relaciones de poder son parte de las relaciones sociales en el ámbito privado y en la vida pública, y se transforman de acuerdo con la edad, la clase social y los contextos de vida de las personas. Los cuerpos de las mujeres son valorados de formas distintas dependiendo del ciclo de vida en el que se encuentran en relación con su sexualidad y capacidad reproductiva.

En México se estila festejar a “las quinceañeras”, el cual es un rito de iniciación en la adolescencia que se relaciona con el inicio de la menstruación y la capacidad reproductiva de las mujeres. El festejo conlleva diversos significados, por ejemplo, que la persona ha dejado de ser niña y se presenta ante la sociedad o en ciertos contextos como una mujer que ha iniciado una etapa de preparación para la eventual unión o matrimonio, ya que biológicamente está en posibilidad de gestar y parir. Aunque por lo general no haya tanta consciencia sobre estos significados, en el fondo la fiesta es un ritual donde se llevan a cabo prácticas específicas asociadas a las representaciones sociales de “la quinceañera” relacionadas con su sexualidad. Con este ejemplo, la intención es reflexionar sobre cómo se simboliza la sexualidad de las niñas y adolescentes, así como sobre los riesgos que pueden llegar a enfrentar en ciertos contextos, en donde prevalecen las creencias y prácticas; como suele ser el valor de tener relaciones sexuales con una mujer virgen o la hipersexualización de las niñas y adolescentes.

Un segundo ejemplo sobre los mandatos de género y la simbolización sobre lo femenino asociado a la trata de personas es la creencia acerca de que las mujeres

no controlan el ejercicio de su sexualidad. En México, un país con una gran tradición migratoria, las mujeres suelen permanecer en sus comunidades mientras que sus parejas han emigrado a Estados Unidos.⁸ En estos casos es común que se siga la práctica de la patrilocalidad, es decir, que las mujeres unidas o casadas vivan en casa de sus suegros, lo que es una manera de control social.⁹ Existen comunidades en donde hay toda una red de vigilancia a nivel comunitario sobre las actividades que realizan las mujeres, en donde el trasfondo es el control sobre su sexualidad.

Este ejemplo muestra una creencia generalizada que refuerza una concepción de la sexualidad de las mujeres como algo que ellas no controlan y sobre lo que no deciden. En este sentido, si la sexualidad de las mujeres está fuera de su control, y corresponde a la pareja, a la familia, a la comunidad o al Estado, entonces, las mujeres suelen ser identificadas fácilmente como víctimas o víctimas potenciales sin capacidad de decidir sobre su sexualidad.¹⁰ La generalización de esta creencia dificulta la posibilidad de reconocer que en ciertas condiciones, las mujeres tienen control sobre su sexualidad, y que pueden tener una sexualidad abierta o, incluso, participar de prácticas de comercio sexual sin ser necesariamente víctimas. Es importante destacar que esta afirmación excluye a niñas, niños y adolescentes, ya que no es posible, bajo ninguna circunstancia, considerar su consentimiento en actividades de comercio sexual.

En materia de trata de personas, existe un riesgo al concebir que todo comercio sexual es explotación, ya que se limitan las posibilidades de identificar realmente quién puede ser una víctima, y reconocer las diferencias existentes de acuerdo con el contexto de riesgos sociales y vulnerabilidad que enfrentan las personas.

⁸ Cf. D'Aubeterre, María Eugenia, "Aquí respetamos a nuestros esposos. Migración masculina y trabajo femenino en una comunidad de origen nahua del estado de Puebla", en Ariza, Marina y Portes, Alejandro (eds.), *El país transnacional, migración mexicana y cambio social a través de la frontera*, México, IIS-UNAM, 2007, pp. 513-544.

⁹ Cf. D'Aubeterre, María Eugenia, "Mujeres y espacio social transnacional: maniobras para renegociar el vínculo conyugal", en Barrera Bassols, Dalia y Oehmichen, Cristina (eds.), *Migración y relaciones de género en México*, México, GIMTRAP y UNAM/IIA, 2006, pp. 63-86.

¹⁰ Cf. Fernández de la Reguera, Alethia, "Entre la 'madre' y la 'prostituta': las implicaciones del orden simbólico dicotómico para la autonomía de trabajadoras migrantes mexicanas de retorno de Estados Unidos", *Género & Derecho*, 2016, vol. II, núm. 5, pp. 52-70.

Como se explicará más adelante, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a Víctimas de estos Delitos de 2012 elimina los medios comisivos, y con ello puede generar dificultades para interpretar los contextos y situaciones que validen o invaliden el consentimiento de la posible víctima. Es importante analizar el tema del consentimiento tomando en consideración las creencias y valores que culturalmente se han arraigado al discurso político y jurídico sobre la sexualidad de las mujeres sin dejar de lado que algunas mujeres en ciertos contextos deciden intercambiar sexo por dinero.

Un tercer ejemplo sobre cómo los mandatos tradicionales de género se relacionan con la trata de personas es el estigma que existe con las mujeres migrantes por haber dejado su país o a sus familias y exponerse a los riesgos del tránsito migratorio, especialmente la violencia sexual. El estigma por dejar a su familia, especialmente cuando son madres, aunado a un contexto de criminalización de la migración como se explicará más adelante, llega a generar culpa y desconfianza hacia las autoridades, lo que las expone a mayores riesgos ya que temen denunciar ser víctimas del delito. La falta de acceso a redes de apoyo, incluyendo a las autoridades hace que las mujeres estén expuestas al engaño, extorsión y abuso de redes de crimen organizado, y con ello terminar siendo, víctimas de trata.

A diferencia de los varones, las mujeres migrantes salen de sus países estigmatizadas por separarse de su familia, especialmente si tienen hijos/as, ya sea que permanezcan en el lugar de origen o las acompañen en el tránsito. Diversos estudios muestran que tienden a enfrentar mayores riesgos a ser víctimas de violencia sexual,¹¹ lo que se suma a los obstáculos para denunciar la violencia, especialmente la desconfianza en las autoridades.¹² Es común que una vez que han sido

¹¹ Véase Díaz Prieto, Gabriela *et al.*, Un viaje sin rastros: Mujeres centroamericanas migrantes que transitan por México en situación irregular, México, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Consejo Editorial: Instituto para las Mujeres en la Migración AC: 4ta. Editores S.A. de C.V., 2015; CNDH-IJ UNAM, “Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta nacional de personas migrantes en tránsito por México”, 2017.

¹² Véase Human Rights Center UC Berkley School of Law, UNHCR, and regional safe spaces network, “The silence i carry. Disclosing gender-based violence in forced displacement. Guatemala & Mexico Exploratory Report”, 2018.

víctimas de violencia sexual, temen denunciar debido a que existe un estigma sobre ellas por haber migrado de manera irregular y clandestina.

En muchos casos se suele responsabilizar a las mujeres por la violencia que han sufrido a causa de su propia condición de migrantes. Esto es un ejemplo del estigma que enfrentan las mujeres que no cumplen con uno de los mandatos tradicionales de la feminidad, que en este caso es no migrar, permanecer en el lugar de origen y no exponerse al riesgo de sufrir violencia sexual. Es posible que la falta de confianza para denunciar termine exponiendo a las mujeres migrantes a mayores riesgos debido a que no cuentan con redes de apoyo para viajar protegidas.

III. Mandatos tradicionales sobre la masculinidad y la trata de personas

Así como existen símbolos y prácticas sobre lo propiamente femenino en una sociedad, también existen sobre lo propiamente masculino, o los roles que deben cumplir los varones. Analizar el fenómeno de la trata de personas bajo la perspectiva de género, implica reconocer que hay prácticas asociadas a las masculinidades que los exponen a riesgos específicos asociados a la trata de personas, especialmente con fines de explotación laboral. Los valores tradicionales de la masculinidad se construyen en oposición a la feminidad, es decir, la masculinidad es aquello que no es femenino; se activa a través del cuerpo y del desempeño corporal (fuerza física, virilidad, lesiones físicas, accidentes).¹³

Las prácticas y los roles de la masculinidad se ejercen frente a otros hombres, por ejemplo, a través de la competencia o la violencia, y también frente a las mujeres mediante los roles de protección, proveeduría y quien disciplina. Dentro de los diversos modelos de masculinidad la clase social es un determinante para definir los valores, roles y prácticas de lo propiamente masculino.¹⁴ Por ejemplo, la

¹³ Cf. Minello, Nelson, "El orden de género y los estudios sobre la masculinidad", en Hernández, Oscar, García, Arcadio y Contreras, Koryna (eds.), *Masculinidades en el México contemporáneo*, México, Plaza y Valdés, 2011, pp. 17-25.

¹⁴ Véase Connell, Raewyn, *Masculinidades*, México, PUEG-UNAM, 2003.

resistencia física es un valor muy importante, especialmente en las clases trabajadoras. De los hombres se espera que trabajen arduamente, incluso, si es en condiciones extremas, exponiéndose a riesgos físicos.

Existen industrias como la maquila, la minería, la construcción y la agricultura donde las personas trabajan en condiciones de riesgo y explotación, especialmente si son personas migrantes en condición irregular en un país donde desconocen sus derechos laborales.¹⁵ En estos contextos, los valores de la masculinidad tradicional asociados a la proveeduría, la resistencia física y la exposición a riesgos a la salud, llegan a invisibilizar o a asumir prácticas de explotación e, inclusive, la trata de personas como parte del trabajo cotidiano, tanto por parte de diversos actores como son los empleadores y los gobiernos, como por las propias personas víctimas de la explotación.¹⁶

La complejidad del fenómeno de la trata obliga a pensar en cómo funcionan las relaciones de género y de poder a lo largo de los procesos de explotación; por ejemplo, a través de los perfiles de las víctimas y de las personas tratantes (por lo regular se piensa que la víctima es una mujer y el tratante es un varón), o la tolerancia de la sociedad y de grupos que naturalizan y socializan la explotación de otras personas a partir de la forma en que valoran los cuerpos de mujeres, de niños, niñas y adolescentes o de hombres adultos pobres.

Los procesos de “enganche” o lo que en algunas legislaciones se conoce como los medios comisivos, es decir, el engaño, el abuso, la coerción, etcétera, son acciones específicas ancladas a expectativas y roles sociales que cruzan por el género, y que fomentan violencias, muchas veces invisibilizadas por una cultura de género que avala la explotación de los cuerpos de las mujeres y anula su capacidad de agencia. Esta cultura se conforma del lado de los tratantes y explotadores; sin embargo, cuando las autoridades ignoran o no dan la relevancia a las formas de “enganche”, corren el riesgo de replicar prácticas culturales que normalizan

¹⁵ Véase ONUDD, *Global Report on Trafficking in Persons 2022*, Nueva York, 2022.

¹⁶ Cf. Gonzalez-López, Gloria, *Travesías eróticas. La vida sexual de mujeres y hombres migrantes en México*, Ciudad de México, 2009.

los contextos de violencia que enfrentan las mujeres víctimas de trata en sus comunidades.¹⁷

Para concluir esta sección, es necesario reflexionar sobre cómo los mandatos tradicionales de la feminidad y la masculinidad son parte del contexto para identificar la trata de personas. El género es una categoría que crea símbolos, prácticas, expectativas y valores sobre lo propiamente femenino y lo propiamente masculino, asociados a la explotación de los cuerpos de varones y mujeres. En este sentido, la perspectiva de género permite reflexionar sobre cómo el género invisibiliza la explotación en ciertos sectores como es el trabajo doméstico para las mujeres o las industrias de riesgo como la minera para los varones. Es necesario generar mayor conocimiento sobre cómo se construyen los mecanismos para identificar a víctimas de trata de personas que no representan los estereotipos de víctimas o que realizan actividades que se han normalizado en razón del género, clase social y etnicidad, y quedan expuestas a la invisibilización de riesgos y explotación, sin estrategias suficientes por parte del Estado y la sociedad para prevenir, proteger y perseguir el delito en estos sectores. Asimismo, reconocer que en ocasiones los mandatos de género pueden influir en el hecho de que las víctimas de trata no reconozcan fácilmente la explotación a la que son sujetas, como suele suceder con algunas mujeres en el trabajo del hogar y varones en ciertas industrias como la agricultura o la minería.

IV. El Estado y la reproducción de desigualdades de género

Las políticas públicas impactan de manera diferenciada a los varones y a las mujeres. Es necesario que existan mecanismos para conocer cómo y por qué se generan estas diferencias por razones de género. La transversalidad de género es una estrategia que desde hace más de dos décadas se ha comenzado a analizar y

¹⁷ Las reflexiones y los estudios sobre la violencia de género deben al menos incluir un análisis sobre los cuatro elementos que Joan Scott plantea como constitutivos del género. Véase Fernández de la Reguera, Alethia, “Las bases culturales de la violencia de género y los procesos de autonomía de las mujeres”, en Camargo, Javier y García-González, Dora Elvira (eds.), *Matrices de Paz*, México, Tecnológico de Monterrey, Cátedra Unesco y Programa de Innovación Educativa Novus, 2016, pp. 307-328.

a evaluar para su mejora y adecuación a las realidades sociales. Es una estrategia que exige a la administración pública incorporar la perspectiva de género en todo el ciclo de las políticas, desde el diagnóstico, el diseño, la implementación y la evaluación. A pesar de los esfuerzos y avances para la transversalidad en los marcos normativos y políticas derivadas, el Estado, y para fines de este *Manual*, el Poder Judicial continúa siendo un actor fundamental en la reproducción de las desigualdades de género cuando no realiza las funciones de impartición de justicia desde una perspectiva de género. Es decir, cuando no se incorporan mecanismos para identificar y subsanar las desigualdades de género que existen entre hombres y mujeres para el acceso a la justicia.¹⁸

La politóloga estadounidense Wendy Brown ha estudiado la manera en que el Estado mediante las leyes y políticas replica los mandatos tradicionales de género y reproduce las desigualdades.¹⁹ Por ejemplo, en las políticas de prevención y protección de la trata de personas, suele haber categorías para clasificar a las mujeres que son construidas como vulnerables y necesitan protección (mujeres víctimas de explotación sexual), de aquellas que generan su propia vulneración (mujeres migrantes, mujeres trabajadoras sexuales, mujeres involucradas en el narcotráfico, mujeres usuarias de sustancias ilegales). El gran reto es en primer lugar dar cuenta de cómo se producen estas desigualdades, y con ello lograr que la transversalidad, no se lleve a cabo sólo desde la norma, sino desde una visión que realmente logre una transformación en la manera en que se distribuyen las prioridades y los presupuestos, reconociendo las desigualdades y generando acciones para transformarlas.

Si bien, no es el objetivo de este capítulo presentar una reflexión sobre las diferencias políticas de los feminismos sobre el comercio sexual, sí cabe destacar que el Estado en sus legislaciones y en sus políticas puede llegar a generar una represen-

¹⁸ En México, La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres y la Ley General de Igualdad para Hombres y Mujeres establecen instrumentos y estrategias para lograr la transversalidad.

¹⁹ Véase Brown, Wendy, *Estados del agravio: Poder y libertad en la modernidad tardía*, Madrid, Lengua de trapo, 2019.

tación sobre las víctimas de trata, por lo general mujeres pobres víctimas de explotación sexual, lo que deja a un lado a otras mujeres que también pueden ser víctimas de trata, pero no cumplen con estas características, por ejemplo mujeres víctimas de explotación laboral en la agricultura, las maquilas o el trabajo del hogar. Es importante destacar que una definición esencialista sobre la víctima genera efectos contraproducentes en materia de protección para otras mujeres, como pueden ser las trabajadoras sexuales.²⁰

Duncan Kennedy, el teórico crítico del derecho estadounidense habla de los guiones sociales o discursos y comportamientos que toleran el abuso sexual hacia las mujeres.²¹ Estos guiones sociales reproducen los roles de la mujer provocadora que no sabe cuidarse, la mujer que engaña y es vengativa, la mujer histérica o que no puede controlar sus emociones. Los guiones son reproducidos también por las agencias gubernamentales a cargo de la seguridad pública y de la protección de las posibles víctimas, durante el proceso de identificación y atención de las víctimas de trata, pues las representaciones de la feminidad señaladas anteriormente se suman a la cultura de la estigmatización que genera representaciones opuestas: o víctimas o victimarias.

En la trata de personas hay relaciones de poder y discursos que refuerzan las creencias y prácticas de explotación de ciertos grupos a partir del género y la clase social. Estos discursos y prácticas pueden generarse desde los medios de comunicación, las redes sociales y ciertas industrias e, incluso, desde las instancias encargadas de combatir la trata de personas, que generan categorías específicas de víctimas y victimarios, dejando atrás a otros grupos que también pueden ser vulnerables a sufrir estas vejaciones. En este caso se estarían reforzando estereotipos de género y de víctimas, como por ejemplo el plantear que las víctimas siempre son mujeres pobres en el comercio sexual. Es muy común que los discursos y las políticas públicas para combatir la trata se focalicen en la trata con fines de explotación sexual, específicamente en mujeres jóvenes y pobres, dejando

²⁰ Véase Jiménez, Luz, “Una aproximación genealógica del discurso de la trata sexual de mujeres en México”, en Lamas, Marta (ed.), Comercio sexual y discurso sobre trata en México. Investigaciones, experiencias y reflexiones, México, Centro de Investigación y Estudios de Género, UNAM.

²¹ Véase Duncan Kennedy, *Abuso sexual y vestimenta sexy*, Ciudad de México, Siglo XXI, 2016.

a un lado las víctimas de trata laboral, un fenómeno muy extendido que incluye a los hombres adultos y adolescentes.

La crítica literaria feminista Nattie Golubov explica que la interseccionalidad es una “herramienta útil para detectar las múltiples discriminaciones que se entrecruzan de tal forma que cotidianamente producen la subordinación y la marginación de las mujeres, en distintos niveles de la vida pública y privada”.²² El análisis socio-jurídico del fenómeno de la trata de personas necesariamente debe abordar un enfoque interseccional para identificar las diversas maneras en que el género se relaciona con otros marcadores sociales como la raza, la clase social y la edad, y se generan formas específicas de desigualdad y discriminación en distintos grupos sociales, ya que no es un delito que se resume al hecho de ser mujer, sino de ser mujer en contextos específicos.

Por ejemplo, los riesgos a los que está expuesta una mujer indígena que no habla español y que migra con los mínimos recursos por vías carreteras del sur al norte de México. Esta mujer enfrenta mayores riesgos por ser racializada, por no hablar español, por ser pobre, migrante y ser mujer. En este sentido, es necesario generar mecanismos de prevención y protección que tengan en cuenta de manera integral todas las desigualdades y formas de discriminación que pueden enfrentar las personas en riesgo de ser víctimas de trata.

Las políticas de prevención, atención y persecución del delito deben integrar una perspectiva interseccional, para evitar esencialismos o categorías fijas sobre una víctima de trata, e identificar diferencias intragrupalas y necesidades específicas de cada caso. La trata de personas no es un delito relacionado únicamente a una situación de pobreza o de género, sino que está asociado a una serie de exclusiones sociales que vulneran más a ciertos grupos que a otros. El objetivo de la perspectiva interseccional es indagar sobre la interacción que existe entre los ejes de desigualdad social mencionados.

²² Golubov, Nattie, “Interseccionalidad”, en Hortensia Moreno y Alcántara, Eva (comp.), *Conceptos Clave en los Estudios de Género*, vol. 1, México, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, 2016, p. 197.

B. Contextos de riesgo de la trata de personas

El 15 de noviembre del año 2000 mediante la resolución A/RES/55/25 los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas adoptaron el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que tres años después fue ratificado por México. Este documento estableció las bases para definir jurídicamente en qué consiste la trata de personas, y crear mecanismos de prevención, protección y persecución del delito que debían ser adoptadas por los Estados parte. En este apartado se presentan algunos de los principales problemas sociales asociados a la trata de personas, con el fin de comprender los contextos que en su momento impulsaron el cambio en la legislación, y que a lo largo de dos décadas han definido a la trata de personas como un problema público en México y complejizado el delito.

I. La trata de personas y la violencia de género en México

México es un país en donde a pesar de que existen robustos marcos jurídicos y políticas para la prevención de la violencia contra las mujeres y su protección, las cifras de violencia siguen aumentando. Los contextos de violencia limitan las posibilidades de que las mujeres puedan estar protegidas en sus entornos más cercanos, como es el hogar, la escuela, el trabajo, la calle y el transporte público. También generan obstáculos para denunciar y acceder a redes de apoyo. Estos entornos de violencia pueden derivar en casos de trata de personas cuando las mujeres no encuentran entornos seguros para su bienestar.

En marzo de 2023, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), el 68.1% de las mujeres consideró sentirse insegura de vivir en su ciudad.²³ Además, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), en 2021, 70.1% de las mujeres de 15

²³ INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana ENSU Primer Trimestre 2023*, 2023.

años o más habían experimentado algún tipo de violencia (física, psicológica, sexual, económica o patrimonial) a lo largo de su vida, y cuatro de cada diez mujeres habían sufrido violencia de pareja.²⁴ Es alarmante que 49.7% de las mujeres en México ha sido víctima de violencia sexual, 34.7% de violencia física y 51.6% de violencia psicológica.²⁵

Entre 2000 y 2018, tres de cada diez mujeres fueron asesinadas en sus hogares, mientras que uno de cada diez hombres fue asesinado en las mismas circunstancias.²⁶ En sólo cuatro años, entre 2016 y 2020, las llamadas al 911 relacionadas con la violencia doméstica contra las mujeres aumentaron casi un 300%, pasando de 92,604 en 2016 a 260,067 en 2020.²⁷ En 2020, de los 3,752 asesinatos de mujeres registrados, uno de cada cuatro fue investigado como feminicidio.²⁸ En un periodo de cinco años, los feminicidios aumentaron 100%, al pasar de 411 casos en 2015 a 946 casos en 2020.²⁹

Del total de casos de desaparición registrados, entre 2006 y 2022, los de las mujeres oscilan entre 30% y 49%. A pesar de que hay una diferencia entre los hombres y las mujeres, ya que ellos suelen desaparecer con mayor frecuencia (cada año, los hombres representan poco más de 50% de todos los casos de desaparición), existe una diferencia fundamental entre ambos sexos, que corresponde a la edad. Mientras que entre 2006 y 2022, el 29% de las desapariciones sucedieron en hombres entre los 30 y 44 años, el 56.1% de las mujeres desaparecidas en ese mismo periodo ocurrió en el rango de edad entre los 10 y los 19 años. Aunque no es posible tener un panorama completo sobre las causas y los fines de las desapariciones de las mujeres jóvenes, las niñas y las adolescentes, es posible considerar una correlación entre las desapariciones y el abuso sexual y la explotación

²⁴ INEGI, *ENDIREH 2021 Principales Resultados*, 2021.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Véase Equis Justicia para las Mujeres *et al.*, *Las dos pandemias. Violencia contra las mujeres en México en el contexto de COVID-19*, 2021.

²⁷ Véase Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres (Incidencia Delictiva y Llamadas de Emergencia 911)*, 2021.

²⁸ Véase Observatorio Nacional Ciudadano, Seguridad, *Análisis del comportamiento de delitos en 2020. Enfoque especial en homicidio doloso*.

²⁹ Véase Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia...*, *op. cit.*, 2021.

sexual infantil, especialmente tomando en consideración el contexto de violencias e hipersexualización de las niñas y adolescentes en México.³⁰

La desaparición, junto con el feminicidio, es uno de los crímenes más atroces contra las mujeres. Tamaulipas, en la frontera norte con Estados Unidos, es el estado con mayor número de casos registrados de mujeres desaparecidas. Entre 2006 y 2022, 214,636 personas han desaparecido en México, el 41% son mujeres.³¹ Estas cifras muestran que las mujeres en México están expuestas en su cotidianidad a vivir violencia, incluyendo la desaparición y el feminicidio en los diferentes espacios donde desarrollan su vida, en el entorno familia, en los sitios de trabajo, en la escuela, en la calle, en el transporte público, etcétera.

Si bien, la trata de personas no es un delito que necesariamente se vincula a las diversas formas de violencia reflejadas en estas cifras, incluyendo el feminicidio y la desaparición, sí es un delito asociado a entornos de violencia directa y estructural contra las mujeres en entornos culturales que toleran las diversas formas de violencia que experimentan las mujeres en su cotidianidad.

II. Riesgos y vulnerabilidades asociados a la securitización fronteriza

Entre 2016 y 2020 un total de 3,707 personas migrantes reportan haber sido víctimas de delitos en territorio mexicano, especialmente robo, extorsión, contrabando y delitos contra la libertad como secuestro y retención ilegal.³² La trata de personas está intrínsecamente relacionada al tráfico de personas y a la ausencia de protección internacional en los países receptores de migración forzada. A partir de la firma del Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, mejor conocido como Protocolo de Palermo, y a la par de la creación de legislaciones anti trata en

³⁰ Véase Data Cívica, “Datos para encontrar a quienes nos faltan”, 2023.

³¹ *Idem*.

³² Véase Unidad de Política Migratoria, SEGOB, 2022, *Boletín de Estadísticas sobre Delitos Perpetrados en contra de Personas Migrantes Irregulares en México 2020*.

la región latinoamericana, se fue consolidando una agenda política que integró el combate a la trata de personas como parte de la estrategia para combatir otros delitos asociados al crimen organizado como es el tráfico de drogas, tráfico de armas y tráfico de personas.³³

Actualmente se sabe que la trata de personas no necesariamente se relaciona con el cruce fronterizo, ya que el proceso del enganche, traslado y explotación puede suceder sin necesidad de cambiar de país o de ciudad. Sin embargo, sí hay una relación entre la migración internacional y la trata de personas. De hecho, la migración es identificada de acuerdo con el *Índice Mexicano sobre la Vulnerabilidad ante la Trata de Personas* como un factor de riesgo para la trata; especialmente cuando las personas migrantes no encuentran condiciones dignas de protección internacional, que incluye el derecho a la salud, al cuidado, al trabajo, a la vivienda y a la educación.³⁴ En el caso de las mujeres, las vulnerabilidades suelen ser mayores, ya que por lo regular carecen de redes sociales de apoyo en los países destino. Los riesgos se acentúan en el tránsito migratorio, especialmente cuando migran con personas desconocidas y/o traficantes que muchas veces trabajan para redes de crimen organizado, lo que pone en riesgo la vida e integridad de las personas en movilidad.³⁵

El Informe 2021-2022 de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) A.C. señala que la criminalización y securitización fronteriza exponen a las personas migrantes a mayores peligros al buscar estrategias de movilidad en la clandestinidad. Con la participación de la Guardia Nacional en operativos de control fronterizo y revisiones migratorias, los mecanismos de control migratorio se han vuelto más sofisticados, lo que obliga a las personas ante el temor de ser identificadas y detenidas, a buscar rutas más peligrosas y a enfrentar la violencia criminal sin protección alguna.³⁶

³³ Véase US Department of State, *Trafficking in Persons Report 2006*, 2006.

³⁴ Véase CEIDAS A.C., *Índice mexicano sobre la vulnerabilidad ante la trata de personas*, México, 2010.

³⁵ Véase Díaz Prieto y Kuhner, *Un viaje sin rastros: Mujeres centroamericanas migrantes que transitan por México en situación irregular*, IMUMI, 2015.

³⁶ Véase REDODEM, "La esperanza en el camino: La REDODEM en un país de impunidad, militarización y violencias", 2023.

El informe señala que entre enero de 2021 y julio de 2022, en la región centro del país se identificaron operativos llevados a cabo por la policía estatal y la policía municipal en coordinación con la empresa Ferromex para impedir que las personas migrantes viajaran en tren. “[...] fue notoria la estrategia de detener el ferrocarril sin previo aviso para obligar a todas las personas a descender y luego abandonarlas a su suerte en zonas peligrosas, en las cuales se convirtieron en presa fácil para el secuestro y la trata de personas”.³⁷

La militarización del control migratorio junto con el despliegue de elementos de seguridad, en este caso de 31,730 elementos de la Guardia Nacional —del total de 128,000— en labores de contención migratoria en junio de 2023, genera condiciones de criminalización y falta de protección para las personas migrantes, lo que se refleja en el aumento de cifras de detención migratoria.³⁸ En 2022 se alcanzó una cifra histórica de detención migratoria con 444,439 personas reportadas como migrantes irregulares (6.9% niñas y adolescentes y 23.6% mujeres) de las cuales, 319,996 personas fueron detenidas (72,654 mujeres).³⁹ Es necesario replantear los efectos de la securitización y la militarización como estrategias para combatir el tráfico de migrantes y contener los flujos de movilidad, en materia de riesgos y vulnerabilidad de la trata de personas, ya que el aumento en el despliegue de fuerzas de seguridad para controlar los flujos migratorios e identificar a los traficantes, puede generar mayores riesgos para las personas migrantes por el temor a acercarse a las autoridades a solicitar ayuda y ser detenidas.

III. El trabajo doméstico y la trata de personas

La Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México reporta que, en 2016, ocho de cada diez mujeres entrevistadas salieron de su país acompañadas.⁴⁰ Sin embargo, por lo general, las mujeres cuentan con muy pocos recursos

³⁷ *Ibid.*, pp. 101.

³⁸ Véase Rodríguez, Luis Carlos, “Gobierno privilegia persecución y no la ayuda a migrantes”, *El Universal*, 2023.

³⁹ Véase Unidad de Política Migratoria, SEGOB, *Estadísticas migratorias síntesis 2022*, 2022.

⁴⁰ Véase CNDH-IIJ UNAM, *op. cit.*, 2017.

y redes para la llegada y el asentamiento en los lugares de destino. Es común que terminen empleándose en ocupaciones informales y en condiciones precarias, como son el trabajo doméstico, la industria maquiladora o la agricultura. Los resultados de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF) muestran que, de los 296,000 cruces registrados en el año 2019, el 46% de las personas que trabajaron en México tuvieron como sueldo hasta un salario mínimo y sólo 1.2% tuvo acceso a servicios de salud como una prestación laboral. En su mayoría se dedicaron al sector agropecuario (51.9%), seguido por la construcción (18.1%), el comercio (11.5%) y el trabajo doméstico (6.1%).⁴¹ Estas cifras muestran la precariedad de las actividades laborales que existen para las personas migrantes en el sur de México.

La falta de reconocimiento social, económico y político del trabajo doméstico no remunerado genera una desvalorización del trabajo doméstico remunerado.⁴² En América Latina el trabajo doméstico remunerado ha sido una fuente esencial de ocupación de las mujeres, especialmente de mujeres en pobreza, mujeres indígenas y afrodescendientes.⁴³ “Los regímenes de esclavitud y servidumbre que caracterizaron la época colonial en América Latina establecieron un sistema jerárquico que marca hasta el presente la distribución sexual y racial de los puestos de trabajo doméstico remunerado y la relación de dominación y desigualdad que acarrea”.⁴⁴ En este contexto de profundas desigualdades sociales para las mujeres trabajadoras del hogar, existe una crisis global de cuidados, consecuencia de diversos factores como son: la falta de políticas efectivas para generar sistemas integrales de cuidado bajo la corresponsabilidad del Estado, el mercado, el sector privado y la sociedad; la creciente necesidad de ampliar los servicios de cuidado ante el envejecimiento de la población; y la persistente desigualdad en la división sexual del trabajo.

⁴¹ Véase Letza Bojorquez, Eduardo, “Encuesta sobre migración en la frontera sur de México. Informe anual de resultados 2019”, Tijuana, 2020.

⁴² Véase Pautassi, Laura *et al.*, *El cuidado como cuestión Social desde un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, ONU, 2007.

⁴³ Véase Valenzuela, María Elena *et al.*, *Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina*, Santiago de Chile, 2020.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 18.

Los cuidados se trasladan a nivel global mediante las movilidades de las mujeres, creando cadenas globales de cuidado. La socióloga holandesa Saskia Sassen explica que las mujeres migrantes se encuentran al centro de las economías globales al realizar el trabajo doméstico y de cuidados, que es absolutamente necesario para la existencia del trabajo productivo; y a su vez son agentes fundamentales de los circuitos de supervivencia de los lugares de origen.⁴⁵ Las mujeres son las principales emisoras de remesas en las economías precarias caracterizadas por la dependencia de mano de obra femenina y barata, en muchas ocasiones en condiciones de explotación.

A nivel global “al menos una de cada cinco personas ocupadas en este sector es migrante internacional”.⁴⁶ Si bien, estos corredores suelen ser migraciones del sur al norte, también existen flujos migratorios feminizados correspondientes a patrones sur-sur. En América Latina existen diversos corredores migratorios interregionales para el cuidado, ya sea que las mujeres migran dentro de su propio país de zonas rurales a urbanas, como la migración a países vecinos para insertarse en el mercado laboral de los cuidados, caracterizado por su precarización e informalidad, tal como es el caso de las mujeres guatemaltecas que son contratadas en el sur de México para el trabajo del hogar en condiciones precarias.⁴⁷

En América Latina, 12 millones de personas realizan trabajo de cuidado remunerado, de las cuales 94% son mujeres, lo que equivale a 1 de cada 10 mujeres ocupadas.⁴⁸ En México, 8.7% de las mujeres de quince años o más se dedica al trabajo doméstico remunerado.⁴⁹ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en el segundo trimestre de 2022, un aproximado de 2.3 millones de personas realizaban trabajo doméstico remunerado, de las cuales 90% son

⁴⁵ Véase Saskia Sassen, *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de sueños, 2003.

⁴⁶ Valenzuela, María Elena *et al.*, *op. cit.*, 2020, p. 9.

⁴⁷ Cf. Rojas Wiesner, Martha, *et al.*, “Trabajo y migración femenina en la frontera sur de México”, en Herrera, Gioconda y Ramírez, Jaques (eds.), *América Latina migrante: Estado, familia, identidades*, s. l. i., FLACSO, 2008, pp. 141-158.

⁴⁸ Véase Valenzuela, María Elena *et al.*, *op. cit.*, 2020.

⁴⁹ Véase *supra*.

mujeres.⁵⁰ De ellas, 1.9 millones no tienen acceso a instituciones de salud por parte de su trabajo.⁵¹

Es una ocupación que se caracteriza por la informalidad, ya que a pesar de que existe un avance importante en las legislaciones y políticas para la protección social, 3 de cada 4 trabajadoras en la región no tiene cobertura de seguridad social.⁵² El contexto de desigualdad social, la racialización y estigmatización de esta ocupación, aunado a que en muchos países son mujeres migrantes con condición irregular quienes trabajan en este sector, genera mayores vulnerabilidades y riesgos asociados a la explotación laboral y a la trata de personas. En el caso de ser migrantes irregulares, cuando existe el temor de ser denunciadas, es común que se les nieguen sus derechos laborales. En ocasiones pueden llegar a ser criminalizadas, acusadas de violar las leyes migratorias y detenidas previamente a ser deportadas.⁵³

C. El enfoque punitivo y sus consecuencias no esperadas

Con base en el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, en 2007 México creó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, que fue la primera legislación contra la trata. Esta ley establecía en su artículo 5 que el delito de trata de personas consistía en tres elementos o momentos: actos, medios comisivos y fines.⁵⁴

En 2012 se sustituye esta Ley por la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a

⁵⁰ Véase INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Resultados Segundo Trimestre 2022*, 2022.

⁵¹ Véase Hernández, Diana, *Seguridad social para las trabajadoras del hogar*, México, 2022.

⁵² Véase Valenzuela, Scuro et al., Valenzuela, María Elena *et al.*, *op. cit.*, 2020.

⁵³ Véase CEDAW, Recomendación General No. 26 sobre las trabajadoras migratorias, 2008.

⁵⁴ Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, artículo 5: 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.

Víctimas de estos Delitos. Dentro de las diferencias más sustantivas en la nueva legislación fue la eliminación de los medios comisivos, por lo que define la trata de personas únicamente a partir de los actos y sus fines. El artículo 10 establece que:

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 explotación⁵⁵ 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.⁵⁶

En esta Ley, al no haber medios comisivos, se amplía la interpretación sobre aquellos delitos que pueden ser considerados trata de personas. “La actual definición amplia de trata de personas considerada en la legislación mexicana, inhibe a las autoridades de identificar con precisión la fuente de este delito en diferentes circunstancias y de combatir eficientemente este complejo fenómeno”.⁵⁷

De acuerdo con el Reporte sobre Trata de Personas 2023 del Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos, en el año 2022, las autoridades mexicanas iniciaron 33 investigaciones federales, de las cuales al menos 23 fueron casos de trata de personas con fines sexuales. En el mismo periodo se comenzaron 798 investigaciones estatales, en su mayoría (734 casos) fueron casos de trata de personas con fines sexuales y 30 casos de trata con fines laborales.

⁵⁵ Se entenderá por explotación de una persona a: la esclavitud, de conformidad con el artículo 11 de la presente Ley; la condición de siervo, de conformidad con el artículo 12 de la presente Ley; la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, en los términos de los artículos 13 a 20 de la presente Ley; la explotación laboral, en los términos del artículo 21 de la presente Ley; el trabajo o servicios forzados, en los términos del artículo 22 de la presente Ley; la mendicidad forzosa, en los términos del artículo 24 de la presente Ley; la utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas, en los términos del artículo 25 de la presente Ley; la adopción ilegal de persona menor de dieciocho años, en los términos de los artículos 26 y 27 de la presente Ley; el matrimonio forzoso o servil, en los términos del artículo 28 de la presente Ley, así como la situación prevista en el artículo 29; tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, en los términos del artículo 30 de la presente Ley; y experimentación biomédica ilícita en seres humanos, en los términos del artículo 31 de la presente Ley.

⁵⁶ Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a Víctimas de estos Delitos, artículo 10.

⁵⁷ Correa-Cabrera, et al., *op. cit.*, 2018, p. 8.

Las autoridades federales declararon haber procesado a 11 personas en 2022 y al menos a 63 personas sospechosas a nivel estatal (37 personas por delitos de trata con fines sexuales); y no se reportó el número de individuos procesados por delitos de trata laboral. En 2022, los funcionarios federales condenaron a cinco tratantes sexuales y las autoridades estatales condenaron a 111 tratantes: 81 por trata sexual, 20 por trata laboral y 10 por formas no especificadas de trata.⁵⁸ Estas cifras sugieren que los esfuerzos de identificación y procesamiento de casos están concentrados mayormente en la trata de personas con fines de explotación sexual; asimismo que puede haber un subreporte de casos, ya que no todos los estados están reportando información, y que los esfuerzos y recursos invertidos en la persecución del delito, no necesariamente se reflejan en el número de investigaciones, casos procesados y sentencias.

Una corriente de los estudios críticos del Derecho encabezado por feministas en diversas latitudes ha generado aportes sustantivos a los estudios jurídicos para analizar el funcionamiento de los sistemas de justicia penal desde la perspectiva de género. Han demostrado que el Derecho es un mecanismo que reproduce las desigualdades y las injusticias de género.⁵⁹ Cuestionan la supuesta neutralidad del Derecho, ya que invisibiliza y deja del lado los efectos negativos que puede producir en grupos vulnerables como son las mujeres pobres, mujeres indígenas, mujeres migrantes y trabajadoras sexuales.⁶⁰

En este apartado se presentan algunos elementos para reflexionar sobre el impacto que tiene la comprensión de un problema complejo como es la trata de personas desde un enfoque punitivo. ¿Qué implica analizar un fenómeno y un delito como la trata desde una lógica punitiva? ¿Qué elementos quedan fuera del análisis? ¿Cómo se comprende el contexto y la diversidad de actores sociales involucrados en el delito? El enfoque punitivo puede generar efectos no deseables y contradic-

⁵⁸ Véase US Department of State, *2023 Trafficking in Persons Report*, 2023.

⁵⁹ Véase Núñez, Lucía, *El género en la ley penal: crítica feminista de la ilusión punitiva*, CIEG-UNAM, 2018; Pitch, Tamar, *Limited Responsibilities. Social movements and criminal justice*, 1995; Cf. Smart, Carol, *op. cit.*, 1994, pp. 167-189.

⁶⁰ Ristoff, Cristina, “¿A mayor punitivismo mayor justicia de género? Una mirada crítica al sistema penal y sus consecuencias sobre las mujeres”, 2022, p. 187.

ciones en la lucha contra la trata de personas, sobre todo para mujeres vulnerables como son las migrantes, las mujeres indígenas, las mujeres pobres y las trabajadoras sexuales.

El enfoque punitivo consiste en distintos mecanismos y prácticas de vigilancia, control, castigo y corrección social de las poblaciones.⁶¹ En este sentido, es un enfoque que va más allá de lo penal, ya que está a cargo de diversos actores estatales, como, por ejemplo, los diferentes cuerpos de seguridad y las Fuerzas Armadas. La crítica a este enfoque permite comprender la complejidad de los contextos y los actores relacionados con la trata de personas, así como los impactos negativos en materia de prevención y de protección cuando se aborda la trata únicamente como un delito con una víctima y un victimario, sin comprender la magnitud de los obstáculos para el acceso a la justicia y la complejidad social de los contextos de explotación y violaciones a los derechos humanos relacionados con la trata de personas.

Ciertas corrientes de los feminismos consideran que la solución a la trata de personas y a otros delitos que afectan especialmente a las mujeres, consiste en crear más leyes penales y punitivas. Sin embargo, es necesario analizar críticamente las formas en que el Derecho y las instituciones a cargo de garantizar el acceso a la justicia penal pueden ser reproductoras de las desigualdades de género; especialmente en un país en donde de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2021, en el año 2020 se denunció únicamente el 10.1% de los delitos ocurridos en México, y de éstos solamente se inició una carpeta de investigación en el 66.9% de los casos. Del total de carpetas de investigación iniciadas por el Ministerio Público, en el 48.8% de los casos, no pasó nada o no se continuó con la investigación. Entre las principales razones para no denunciar se encuentran la pérdida de tiempo (33.9%) y la desconfianza en la autoridad (14.2%).⁶²

⁶¹ Cf. Núñez, Lucía, “El giro punitivo, neoliberalismo, feminismo y violencia de género”, *Política y Cultura*, núm. 51, 2019, pp. 55-81.

⁶² Véase INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021 Principales Resultados*, 2021.

Cabe destacar que los avances logrados en los marcos jurídicos para tipificar y castigar las diversas violencias de género han sido centrales y necesarios para evidenciar y proteger a las mujeres frente a las violencias generadas por diversos actores sociales.⁶³ Sin embargo, centrar las soluciones a las violencias que enfrentan las mujeres en México en el enfoque punitivo, incluyendo la trata de personas, impide en muchas ocasiones, el reconocer que existen efectos no esperados, como el encarcelamiento de las poblaciones más vulnerables como son: las personas indígenas y afrodescendientes, migrantes, mujeres trans, trabajadoras sexuales, trabajadoras domésticas y de la maquilas, entre otras.

La jurista italiana Tamar Pitch, estudia los efectos de analizar un problema social, en este caso la trata de personas, en términos de justicia criminal.⁶⁴ Explica que suele derivar en la simplificación y la rigidez del análisis; debido a que se hace una selección de una situación que forma parte de un contexto y de otros acontecimientos, y se construye “[...] como una relación entre dos categorías de sujetos, víctima y delincuente”.⁶⁵ En este sentido se requiere un análisis jurídico extenso sobre los criterios para la identificación de las víctimas y de los delincuentes, por ejemplo, qué implica que los criterios de interpretación sean amplios y que una gran gama de conductas (especialmente sin medios comisivos) puedan ser interpretadas como trata. O, por el contrario, que los criterios sean rígidos y que solamente ciertos sectores o hechos son identificados con el delito.

¿Cómo es posible comprender el problema desde los criterios que establece actualmente la legislación anti trata? ¿Qué es evidente y qué aspectos quedan invisibilizados? Para Pitch, esta forma de entender el problema hace que la protección de las víctimas implique necesariamente acciones contra la persona perpetradora, lo que implica una responsabilidad individual sin incluir las responsabilidades de otros actores y el abordaje del problema como proceso social y cultural.⁶⁶

⁶³ Cf. Núñez, Lucía, “Feminismos y justicias: Apuntes para la reflexión crítica desde los feminismos jurídicos”, en Núñez, Lucía (ed.), *Feminismos, justicia y derechos frente al neoliberalismo. Aportes para la reflexión crítica*, Ciudad de México, UNAM, 2022, pp. 33-64.

⁶⁴ Tamar Pitch, *op. cit.*, 1995, p. 76.

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ Véase Ristoff, Cristina, *op. cit.*, 2022.

La crítica al enfoque punitivo está motivada en gran parte por el cuestionamiento del lugar que tiene la víctima en la solución del problema y en la reparación del daño. El enfoque punitivo da el control al Estado, lo que por lo general ocasiona que, durante el proceso penal, la víctima deje de estar al centro de la solución, ya que es el Estado quien decide en todo momento, sin necesariamente atender las necesidades de cada caso. El feminismo antipunitivo opta por una ruta distinta en la que el Estado sea acompañante en el proceso de justicia de acuerdo con las necesidades de la víctima.⁶⁷

En materia de trata de personas, tal como se explica en el capítulo 5 de este *Manual*, es vital generar reflexiones desde el Poder Judicial sobre los efectos que tiene el enfoque punitivista para las mujeres más vulnerables, por ejemplo, mujeres que laboran en zonas de riesgo de explotación y trata de personas como son las zonas de comercio sexual, la agricultura, las fábricas, y que al momento de los operativos son identificadas como victimarias por no cumplir con los criterios de lo que los agentes identifican como una víctima.

Es algo muy similar con lo que ocurre con las poblaciones indígenas. De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, hasta el mes de noviembre de 2015, la población indígena privada de la libertad, en los centros penitenciarios del país era de 8,412 personas, equivalente al 3.4% de la población total, de las cuales 286 eran mujeres y 8,182 varones.⁶⁸ La mayoría de las mujeres indígenas encarceladas han sido acusadas de narcotráfico, siendo uno de los grupos más precarizados del mercado de drogas, al ser mujeres pobres y campesinas.⁶⁹

Los efectos no esperados del enfoque punitivista, tales como: la privación de libertad y la revictimización de poblaciones altamente vulnerables como son las mujeres indígenas, las mujeres migrantes y las trabajadoras sexuales, deben ser

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ Véase CNDH, *Informe de Actividades 2022*, 2022.

⁶⁹ Véase Hernández Castillo, Aida, “Muertes prematuras y violencias carcelarias en México: Mujeres indígenas presas y racismo estructural,” *Debates Indígenas*, 2021.

una preocupación en el análisis de la efectividad de los marcos jurídicos en el combate a la trata de personas.

Dichos efectos se relacionan con la parcialidad o las carencias existentes en el análisis integral sobre el funcionamiento de los contextos sociales, culturales, económicos y de violencias en que se generan formas de abuso, explotación y violaciones a derechos humanos relacionados a la trata de personas. Es necesario cuestionar de qué manera este enfoque no sólo obstaculiza una amplia comprensión de las violencias estructurales, sino que las reproduce al criminalizar a personas en contextos de explotación y violencia, sin ser víctimas ni victimarias directas. La crítica al punitivismo tiene como uno de sus fines analizar a nivel institucional y comunitario, los entornos de riesgo, abandono social y limitaciones para el acceso a la justicia de personas estigmatizadas y racializadas.

Conclusiones

Los avances que se han logrado en los marcos jurídicos y de políticas públicas a lo largo de dos décadas en materia de prevención de la trata de personas han sido relevantes, pero aún insuficientes, lo que genera problemas en el diseño e implementación de políticas para la protección de víctimas, la prevención y la persecución del delito. Sin embargo, los contextos de violencia y de inseguridad, especialmente la violencia de género en sus distintos ámbitos, generan mayores riesgos para las mujeres, y dificultan la identificación de los casos y la denuncia.

Por otra parte, y sin restar importancia a la gravedad de la trata con fines de explotación sexual, la cultura de género y la estigmatización de ciertas poblaciones, hace que personas que laboran en actividades en condiciones de explotación, como pueden ser la industria de la maquila, la agricultura, la minería y el trabajo doméstico, estén menos protegidas. En este sentido es de suma importancia generar una comprensión e interpretación integral desde el Derecho de los contextos sociales en donde suceden estos delitos, para ampliar los mecanismos de protección a todas las poblaciones.

Claramente la trata de personas en un delito marcado por el género, tanto por los mandatos tradicionales de la feminidad asociados a la explotación sexual del cuerpo de las mujeres y a la desigual división del trabajo reproductivo o de cuidados, como a la explotación de la fuerza laboral de los varones pobres y racializados. Por ello, en este capítulo se presentan argumentos para reflexionar desde una perspectiva sociojurídica sobre la necesidad de transformar las desigualdades de género en la construcción de una cultura de prevención de la trata de personas. Asimismo, se busca señalar la necesidad de mejorar la impartición de justicia en materia de trata de personas desde el reconocimiento de estas desigualdades de género, con el fin de transformar desde el Poder Judicial estas desigualdades y garantizar el acceso a la justicia con perspectiva de género.

Una política integral de prevención, protección de las víctimas y persecución del delito debe contemplar la diversidad de contextos, prácticas sociales y culturales donde ocurre este delito, así como su relación con problemas clave de la agenda nacional como es la militarización y la securitización fronteriza, y la falta de protección social para los sectores empleados en trabajos de riesgo para la trata, por ejemplo, el trabajo doméstico.

Finalmente, el capítulo aborda una serie de argumentos para entender los alcances y límites de los marcos jurídicos enfocados en un enfoque punitivo, pues es necesario analizar los efectos no deseados en la persecución de un delito complejo como es la trata de personas que involucra a diversos grupos, muchos de ellos criminalizados y estigmatizados, como son las trabajadoras sexuales y las mujeres migrantes, lo que las expone a la desprotección por parte del Estado.

Bibliografía

Libros, revistas y fuentes hemerográficas

Brown, Wendy, *Estados del agravio: Poder y libertad en la modernidad tardía*, Madrid, Lengua de trapo, 2019.

Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS A.C.), *Índice mexicano sobre la vulnerabilidad ante la trata de personas*, México, 2010.

CNDH-IIJ UNAM, *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta Nacional de Personas Migrantes en tránsito por México*, México, 2017.

Connell, Raewyn, *Gender Regimes and the Gender Order*, Stanford University Press, 1987.

_____, *Masculinidades*, México, PUEG-UNAM, 2003.

Correa, Cabrera, Guadalupe *et al.*, “Reforming Mexico’s Anti-Trafficking in Persons Legislation”, *Mexican Law Review*.

D’Aubeterre, María Eugenia, “Mujeres y espacio social transnacional: maniobras para renegociar el vínculo conyugal”, en Barrera Bassols, Dalia y Oehmichen, Cristina (eds.), *Migración y relaciones de género en México*, México, GIMTRAP y UNAM/IIA, 2006.

_____, “Aquí respetamos a nuestros esposos. Migración masculina y trabajo femenino en una comunidad de origen nahua del estado de Puebla”, en Ariza, Marina y Portes, Alejandro (eds.), *El país transnacional, migración mexicana y cambio social a través de la frontera*, Mexico, IIS UNAM, 2007.

Díaz Prieto, Gabriela *et al.*, *Un viaje sin rastros: Mujeres centroamericanas migrantes que transitan por México en situación irregular*, México, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Consejo Editorial, Instituto para las Mujeres en la Migración A.C.: 4ta. Editores S.A de C.V, 2015.

Duncan, Kennedy, *Abuso sexual y vestimenta sexy*, Ciudad de México, Siglo XXI, 2016.

Equis Justicia para las Mujeres, INTR y La Red Nacional de Refugios, *Las dos pandemias. Violencia contra las mujeres en México en el contexto de COVID-19*, 2021.

Fernández de la Reguera, Alethia, “Entre la ‘madre’ y la ‘prostituta’: las implicaciones del orden simbólico dicotómico para la autonomía de trabajadoras

migrantes mexicanas de retorno de Estados Unidos”, *Gênero & Direito*, 2016, vol. II, núm. 5, pp. 52-70.

_____, “Las bases culturales de la violencia de género y los procesos de autonomía de las mujeres”, Camargo, Javier y García-González, Dora Elvira (eds.), *Matrices de Paz*, México, Tecnológico de Monterrey, Cátedra Unesco y Programa de Innovación Educativa Novus, 2016, pp. 307-328.

Gobulov, Nattie, “Interseccionalidad”, en Moreno, Hortensia y Alcántara, Eva (comp.), *Conceptos clave en los estudios de género*, vol. 1, México, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, 2016.

González-López, Gloria, *Travesías eróticas. La vida sexual de mujeres y hombres migrantes de México*, México, 2009.

Hernández Castillo, Aida, “Muertes prematuras y violencias carcelarias en México: Mujeres indígenas presas y racismo estructural”, *Debates Indígenas*, abril de 2021. Disponible en: «<https://debatesindigenas.org/notas/92-violencia-carcelaria-mexico.html>» [consultado el 13 de octubre de 2023].

Hernández, Diana, *Seguridad social para las trabajadoras del hogar*, México, 2022.

Human Rights Center UC Berkley School of Law, UNHCR, and Regional Safe Spaces Network, *The Silence I Carry. Disclosing Gender-Based Violence in Forced Displacement. Guatemala y México Exploratory Report 2018*, 2018.

Jiménez, Luz, “Una aproximación genealógica del discurso de la trata sexual de mujeres en México”, en Lamas, Marta (ed.), *Comercio sexual y discurso sobre trata en México. Investigaciones, experiencias y reflexiones*. México, Centro de Investigación y Estudios de Género, UNAM.

Lamas, Marta, “Género”, en *Conceptos clave en los estudios de género*, en Moreno, Hortensia y Alcántara, Eva (eds), México, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, 2016.

- Minello Martini, Nelson, “El orden de género y los estudios sobre la masculinidad”, en Hernández, Oscar, García, Arcadio y Contreras, Koryna (eds.), *Masculinidades en el México contemporáneo*, México, Plaza y Valdés, 2011.
- Núñez, Lucía “Feminismos y Justicias: Apuntes para la reflexión crítica desde los feminismos jurídicos”, en Núñez, Lucía (ed.), *Feminismos, justicia y derechos frente al neoliberalismo. Aportes para la reflexión crítica*, Ciudad de México, UNAM, 2022.
- _____, “El giro punitivo, neoliberalismo, feminismo y violencia de género”, *Política y Cultura*, núm. 51, 2019.
- _____, *El género en la ley penal: crítica feminista de la ilusión punitiva*, CIEG-UNAM, 2018.
- Ortner, Sherry, ¿Es la mujer con respecto al hombre lo que la naturaleza con respecto a la cultura?, en *Antropología y Feminismo*, en Harris, Olivia y Young, Kate (eds.), Barcelona, Anagrama, 1979.
- Pautassi, Laura et al, *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, ONU, 2007.
- Pitch, Tamar, *Limited Responsibilities. Social movements and criminal justice*, Routledge, Londres y Nueva York, 1995.
- Ristoff, Cristina, “¿A mayor punitivismo mayor justicia de género? Una mirada crítica al sistema penal y sus consecuencias sobre las mujeres”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* 33, núm. 2, 2022.
- Rojas Wiesner, Martha, et al., “Trabajo y migración femenina en la frontera sur de México”, en Herrera, Gioconda y Ramírez, Jaques (eds.), *América Latina migrante: Estado, familia, identidades*, s. l. i., FLACSO, 2008.
- Saskia, Sassen, *Contra geografías de la Globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de sueños, 2003.

Scott, Joan, *El género: Una categoría útil para el análisis histórico, en el género, la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Porrúa, 1996.

Tamar Pitch, *Limited Responsibilities. Social Movements and Criminal Justice*, Nueva York, Routledge, 1995.

Unidad de Política Migratoria, SEGOB, *Boletín de Estadísticas sobre Delitos Perpetrados en contra de Personas Migrantes Irregulares en México 2020*, 2022.

Unidad de Política Migratoria, SEGOB, “Estadísticas migratorias síntesis 2022”, 2022.

Valenzuela, María Elena *et al.*, *Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina*, Santiago de Chile, 2020.

Legislación nacional

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley General de Igualdad para Hombres y Mujeres.

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

Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Legislación internacional

CEDAW, *Recomendación General No. 26 sobre las trabajadoras migratorias*, 2008.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Global Report on Trafficking in Persons 2022.

Otros

Bojorquez, Letza Eduardo *et al.*, “Encuesta sobre migración en la frontera sur de México. Informe anual de resultados 2019”, Tijuana, 2020.

CEIDAS AC, “Índice mexicano sobre la vulnerabilidad ante la trata de personas”, México, 2010.

CNDH, “Informe de actividades 2022”, Ciudad de México, 2022.

Data Cívica, *Datos para encontrar a quienes nos faltan*, México, 2023.

INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021 Principales Resultados”, Ciudad de México, 2021.

INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Resultados Segundo Trimestre 2022*, México, 2022.

INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana ENSU primer trimestre 2023*, México, 2023.

INEGI, *ENDIREH 2021 Principales Resultados*, 2021.

Observatorio Nacional Ciudadano, Seguridad, “Análisis del comportamiento de delitos en 2020. Enfoque especial en homicidio doloso”.

Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), *La esperanza en el camino: La REDODEM en un país de impunidad, militarización y violencias*, México, 2023.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres (incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911)*, 2021.

UNAM, “Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México”.

US Department of State, “Trafficking in Persons Report 2006”, Washington D.C., 2006.

Rodríguez, Luis Carlos “Gobierno privilegia persecución y no la ayuda a migrantes”, *El Universal*, 2023.

Víctimas de trata de personas: necesidades específicas

Luis Raúl González Pérez*

* Doctor en Derecho por la Universidad de Educación a Distancia, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialista en Derechos Humanos.

Víctimas de trata de personas: necesidades específicas. Introducción; A. Las víctimas de trata de personas; B. Medidas de asistencia a las víctimas de trata de personas; C. Reparación del daño a las víctimas; D. Relevancia de la Comisión Intersecretarial; Conclusiones; Bibliografía.

Introducción

La trata de personas es un fenómeno complejo de alcance mundial que constituye una grave violación de los derechos humanos, así como un atentado contra la dignidad e integridad de las personas.

En materia de atención a las víctimas de trata, los instrumentos normativos internacionales instan a los Estados Nacionales a superar la perspectiva de corte criminocéntrico, a partir de la adopción de medidas de carácter victimocéntrico.¹ Lo anterior implica actuar más allá de la persecución penal del delito, e incorpora dos aspectos nucleares más: la prevención del fenómeno y la protección de las víctimas. De esta manera, se instaura la política de prevención, protección y prosecución, que sirve de marco fundamental, a escala internacional, para combatir la trata de personas desde un enfoque basado en los derechos humanos. En esta visión, lo determinante a la hora de abordar el tratamiento del problema es no tanto luchar contra esta realidad sólo en cuanto delito o fenómeno criminal, o al menos no únicamente, sino hacerlo atendiendo fundamentalmente a la necesidad de salvaguardar los derechos de las víctimas, incidiendo más en su carácter de

¹ Parlamento Europeo, *Relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas*, Directiva 2011/36/UE y por la que se sustituye la Decisión marco del Consejo 2002/629/JAI.

conducta lesiva para los sujetos pasivos que la padecen que en su condición de conducta con relevancia penal.

Esta propuesta parte de un acercamiento comprensivo hacia el impacto físico, psicológico, emocional y social que el delito conlleva sobre las personas que lo sufren buscando lograr que las mismas tengan un acceso diferenciado a las diversas formas de reparación integral del daño, mediante el ejercicio pleno de sus derechos.

Esta forma de atender el fenómeno a partir de un enfoque victimocéntrico, se da desde una perspectiva integral basada principalmente en los derechos humanos, permite atenderlo de manera diversa, sin perder de vista que las personas víctimas de esta agresión requieren de especial atención, es un mecanismo adecuado para afrontar la trata de personas que exige al Estado proteger y promover los derechos humanos de todas las personas, responsabilidad que se traduce en una obligación jurídica concreta del gobierno consistente en luchar para eliminar la trata de personas y la explotación que ésta conlleva.

El enfoque en derechos humanos en la trata de personas significa que todas las personas que participan en las actividades encaminadas a combatirla deben integrar los derechos humanos en su análisis del problema y en las respuestas correspondientes, por lo que está implícito el acceso a la justicia de manera integral. Como indica la ONUDD,² ese enfoque exige examinar, en todas y cada una de las etapas, las repercusiones que una ley, una política, una práctica o una medida pueden tener en las personas que han sido víctimas. Significa también descartar todas aquellas respuestas que pongan en peligro los derechos y libertades fundamentales.

A. Las víctimas de trata de personas

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo)³ surge en el marco de la Convención

² ONUDD, *Trata de personas. Enfoque basado en derechos humanos*, 2019.

³ Aprobado por la Asamblea General en virtud de la resolución 55/25 el 15 de noviembre de 2000. Firmado por el Estado mexicano el 13 de diciembre de 2000 y aprobado por la Cámara de Senadores

de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y dos Protocolos Complementarios⁴ que emanan de dicha cumbre, establece los componentes mínimos que los estados deben instrumentar para el combate integral a este flagelo.

Como uno de los elementos iniciales, el Protocolo de Palermo señala que:

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 raptó, 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.⁵

De acuerdo con dicho instrumento, “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, cuando se cometan intencionalmente”.⁶

En México, en 2007 se publicó una reforma al Código Penal Federal que incluyó el primer tipo penal sobre trata de personas, lo cual permitió investigarla y sancionarla⁷; sin embargo, la citada reforma no daba cumplimiento a todos los compromisos adquiridos a partir de la ratificación del Protocolo contra la Trata de Personas, como incluir los medios comisivos previstos en el Protocolo, establecía

el 22 de octubre de 2002; el instrumento de ratificación fue depositado el 4 de marzo de 2003 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de abril de 2003; el tratado entró en vigor, tanto en el ámbito internacional como para el Estado mexicano el 25 de diciembre de 2003.

⁴ Los otros dos Protocolos se refieren a las materias de tráfico ilícito de migrantes y tráfico ilícito de armas.

⁵ Protocolo de Palermo, artículo 3.

⁶ *Ibidem*, artículo 5.1.

⁷ Presidencia de la República, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en materia de explotación sexual infantil, *Diario Oficial de la Federación* del 27 de marzo de 2007. El delito de trata de personas quedó tipificado en el artículo 207.

sólo algunas modalidades de explotación que podían derivar en trata de personas, entre otras. Lo anterior conllevó a que meses más tarde, se publicara la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas,⁸ en la que se incluyó, además, a la trata de personas en los supuestos previstos en el artículo 20 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

El 14 de julio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman los artículos 19, segundo párrafo; 20, apartado C, fracción V, para establecer como un derecho de la víctima u ofendido el resguardo de la identidad y otros datos personales, cuando se trate del delito de trata de personas; y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hace explícita la competencia del Congreso General para legislar en materia de trata de personas.⁹ De esta manera, conforme a lo establecido en el Protocolo de Palermo, en México el fenómeno de trata de personas es tipificado como delito 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 (en adelante Ley General de Trata de Personas),¹⁰ en los siguientes términos:

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.¹¹

Para que se configure la trata, la captación, transporte, traslado, acogida y recepción de personas debe realizarse con fines de explotación, la cual incluirá como

⁸ Véase *supra*.

⁹ Tras la reforma constitucional de 14 de julio de 2011, la fracción XXI del artículo 73 quedó como sigue: “[El Congreso tiene facultad:] XXI. Para 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 Federación, las entidades federativas y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

¹⁰ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de junio de 2012.

¹¹ 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, artículo 10.

mínimo la explotación sexual, pornografía en adultos, pornografía infantil, la esclavitud, tráfico de órganos, mendicidad obligada, adopción ilegal, maternidad obligada, servidumbre, explotación laboral en adultos y niños.

Entre los principales problemas que personas expertas de la academia y de la sociedad civil le encuentran a esta disposición es la incorrecta composición del fenómeno delictivo. Por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) señala que:

La Ley general (de trata de personas) engloba bajo la denominación “delitos en materia de trata de personas” 26 tipos penales, de los cuales, sólo uno de ellos, el que se encuentra descrito en el artículo 10, en cierta medida guarda relación con la definición de trata de personas establecida como base internacional en el artículo 3 del Protocolo contra la trata de personas. Los tipos penales del artículo 11 al 36 corresponden a delitos relacionados con diversas formas de explotación y otros delitos conexos, que si bien pueden estar vinculados a la trata de personas también existen de manera independiente. Cada uno de estos tipos penales cuentan con sanciones propias y tienen afectaciones a bienes jurídicos distintos.¹²

Lo anterior, dificulta la adecuada identificación, investigación y sanción del fenómeno delictivo, con dos posibles consecuencias desafortunadas: la primera de ellas es que existan sentencias contra personas que no cometieron trata de persona, sino otros delitos relacionados y la segunda es la dificultad para acreditar el delito de trata de persona en casos que lo ameritan, por lo que no siempre se emiten sentencias condenatorias; convirtiéndose en un importante factor de impunidad.

Como puede observarse, la regulación legal que se ha dado al fenómeno de trata de personas ha sido esencialmente de carácter penal, si bien dicha regulación contiene materias de prevención y atención a víctimas, así como el derecho de las víctimas de trata de personas a resguardar su identidad y datos personales, el enfoque que ha tenido es de carácter criminalístico.

¹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico de la Situación de Trata de Personas 2019*, 2019; Véase Ontiveros Alonso, Miguel, “La antitrata de personas. Sus diez errores más graves”, 2021.

Se ha considerado que el enfoque criminal se debe completar con el de protección a derechos humanos, no sólo para darle una visión diferente al tema, si bien no debe perderse de vista que las personas son víctimas de esta agresión y requieren de especial atención. Esta visión de derechos humanos también resulta de especial importancia porque incluye de manera destacada una faceta preventiva.¹³

Si bien no hay en los ámbitos nacional e internacional instrumentos que prevean en su regulación el no sometimiento a la trata de personas como un derecho humano, es en la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso “Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil”, en donde se incluye esta visión al no sometimiento a la trata de personas.

En este caso la Corte IDH, por primera ocasión, se pronuncia respecto del trabajo esclavo, en tanto fenómeno del trabajo forzoso, el sometimiento a servidumbre y la trata de personas (artículo 6.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Al respecto, luego de analizar los diversos estándares internacionales desarrollados en las últimas décadas, actualiza el contenido del artículo 6 de la Convención Americana, y equipara la trata de personas, que no está contenida de manera general en la mencionada disposición, con la esclavitud como violación a los derechos humanos, al señalar que, al igual que la trata de esclavos y de mujeres, tiene como fin la explotación del ser humano; además, la Corte IDH no limita la protección conferida por ese artículo únicamente a las mujeres o a los dichos “esclavos” y, bajo la perspectiva de la interpretación más favorable al ser humano y el principio pro persona, la hace extensiva a la trata de personas.¹⁴

En la sentencia Hacienda Brasil Verde vs. Brasil hay dos momentos en que se hace referencia al derecho humano a no ser sometido a trata de personas. En el párrafo 317 al abordar la responsabilidad del Estado en el caso analizado y en el párrafo 343, al determinar la violación de los derechos humanos en particular. De estas

¹³ Corzo Sosa, Edgar, “El derecho a no ser sometido a trata de personas”, 2018, p. 106.

¹⁴ Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2017. Serie C No. 337, párrafo 289.

referencias, más lo expuesto en los párrafos 282 a 290, se puede concluir que la Corte IDH estableció el derecho humano no ser sometido a trata de personas.¹⁵

Entre las diversas consecuencias que trae este reconocimiento destaca que ahora tendremos dos sistemas de protección, uno que persigue el delito y otro que busca el respeto del derecho humano. Ambos sistemas pueden desencadenarse de manera independiente, o bien echarse a andar sólo uno de ellos, sin embargo, es necesario tener presente que uno no obstruye al otro, sino más bien, ambos se completan, por lo que pueden actuar de manera paralela.

Las víctimas también se verán beneficiadas por este nuevo enfoque de derechos humanos, ya que ahora contarán con una nueva vía para buscar la reparación integral del daño que se le ha producido, ya que la vía penal está muy limitada en su alcance. De esta forma, la actuación de las autoridades y las instancias a las que podrán acudir ya no estarán constreñidas únicamente al área penal, sino que podrán interponerse recursos y activarse mecanismos más diversos, como quejas ante organismos de derechos humanos, con lo que se amplía el derecho de acceso a la justicia.

El reconocimiento del derecho humano a no ser sometido a trata de personas fortalecerá el de la procuración y administración de justicia ya que, como derecho humano que también es, debe realizar esfuerzos para evitar la vulneración a no ser sometido a trata de personas y para perseguir a quienes lo violentaron.¹⁶

I. La complejidad en la identificación y protección a las víctimas de trata de personas

Para la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder,¹⁷ “son víctimas de delito las personas que: individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales,

¹⁵ Corzo Sosa, Edgar, *op. cit.*, p. 110.

¹⁶ *Ibidem*, p. 111.

¹⁷ ONU, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, Resolución 40/34.

sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”. Se incluye como víctima a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa, y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistirle en caso de peligro o para prevenir la victimización.

Por otra parte, se considera víctima de trata de personas al titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión por los delitos señalados en la propia Ley. Lo anterior con independencia de que se identifique, aprehenda, sujete a proceso o condene al autor, coautor o partícipe del delito y con independencia también de la relación familiar entre éste y la víctima u ofendido. Los ofendidos gozarán de los mismos derechos reconocidos a la víctima.¹⁸

Asimismo, tienen la calidad de ofendido, los familiares de la víctima hasta en cuarto grado, dependientes económicos, así como a cualquier otra persona que tenga una relación de hecho o convivencia afectiva con la víctima y que sufran, hayan sufrido o se encuentren en situación de riesgo de sufrir algún daño o perjuicio por motivos o a consecuencia de la comisión del delito.¹⁹

La identificación formal de las víctimas de trata constituye la fase crucial en cualquier estrategia de actuación ante este fenómeno. Si ésta no logra desarrollarse con eficacia, resulta imposible para las víctimas tener acceso a los derechos reconocidos, así como a los estándares de protección adecuados. Incluso en algunos casos, puede llevarlos a otras afectaciones, como su deportación o detención, sufriendo así un doble proceso de victimización.²⁰

En gran medida, la complejidad asociada al proceso de identificación se explica por una doble dificultad. En primer lugar, por aquella que interpela a las víctimas

¹⁸ 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, artículo 59.

¹⁹ *Ibidem*, artículo 60.

²⁰ Miranda-Ruche, X. *et al.*, “La atención a las víctimas de trata de seres humanos. Un análisis crítico del protocolo marco español desde una perspectiva comparada. Alternativas”, *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. II, núm. 28, pp. 141-166.

en aspectos como: la contrariedad en revelar su propia situación fruto de la desconfianza hacia los órganos oficiales de control; el miedo a las represalias por parte de sus captores y/o explotadores; la deportación debido a una situación migratoria irregular; la presencia de sentimientos de culpabilidad —ante la sensación de haber participado en una acción delictiva— y/o vergüenza —en casos de ejercicio de la prostitución—; las dificultades con el idioma local; o el hecho de no reconocerse como tales, aun siendo claramente explotadas. En segundo lugar, por una falta de adecuación y/o formación de los profesionales encargados de dicha tarea, que puede comportar un desconocimiento hacia la situación que viven las víctimas, dificultando así su detección. En ocasiones, este desconocimiento conlleva una consideración errónea acerca de una supuesta voluntariedad de la situación vivida por las víctimas, y/o también una incomprensión hacia el comportamiento hermético y defensivo que pueden presentar, fruto de la propia experiencia traumática.²¹

Aunado a lo anterior, existen otros factores que pueden contribuir a invisibilizar a las víctimas de trata de personas, como son: a) con frecuencia, el delito se esconde tras la fachada de actividades lícitas; b) otras veces, las víctimas desconocen su situación de víctima, lo que dificulta que puedan denunciar el delito o cooperar con las autoridades; c) la identificación de víctimas también resulta afectada por la falta de capacitación de las autoridades; d) existe una distorsión en el imaginario colectivo, derivada de la imagen estereotipada de la víctima,²² que impide ver y entender a las víctimas reales.²³

Como lo ha señalado la CNDH una de las problemáticas más importantes es la identificación de las víctimas y la necesidad de que el personal del servicio público entienda que la trata de personas no solamente es un delito sino, además, una

²¹ *Idem*.

²² La imagen estereotipada produce generalizaciones o preconcepciones concernientes a los atributos, características o roles de quienes son miembros de un grupo social particular, lo que significa que se hace innecesario considerar las habilidades, necesidades, deseos y circunstancias individuales de cada miembro. Véase Ruiz Nava, Verónica, “La trata de personas y la perspectiva de género en México”, *Nova Justicia, Revista digital de la reforma penal*, vol. VII, núm. 27, 2019, p. 92.

²³ Maus, Emilio, “¿Por qué no logramos erradicar la trata de personas? Un balance a 20 años del Protocolo de Palermo”, *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, núm. 11, mayo-agosto 2020, INACIPE, p. 123.

violación a derechos humanos, por lo que ha solicitado a las autoridades a las que se han dirigido las Recomendaciones²⁴ que adopten medidas que permitan abarcar diversos rubros transversales como es la prevención del delito, el fortalecimiento institucional y la asistencia a las víctimas, además de la promoción y defensa de sus derechos humanos.²⁵

La escasa eficacia en la identificación de las víctimas supone una barrera para acceder a un apoyo social profesional que permita iniciar dicho proceso de recuperación y, por consiguiente, provoca su permanencia en contexto de vulnerabilidad.

1. Grupos en situación de vulnerabilidad

Las víctimas de trata de personas suelen ser personas o grupos en condición de vulnerabilidad. La situación de vulnerabilidad es la condición particular de la víctima derivada de uno o más de las siguientes circunstancias que puedan motivar que el sujeto pasivo realice la actividad, servicio o labor que se le pida o exija por el sujeto activo del delito: a) su origen, edad, sexo, condición socioeconómica precaria; b) nivel educativo, falta de oportunidades, embarazo, violencia o discriminación sufridas previas a la trata y delitos relacionados; c) situación migratoria, trastorno físico o mental o discapacidad; d) pertenecer o ser originario de un pueblo o comunidad indígena; e) ser una persona mayor de sesenta años; f) cualquier tipo de adicción; g) Una capacidad reducida para formar juicios por ser una persona menor de edad, o h) cualquier otra característica que sea aprovechada por el sujeto activo del delito.²⁶

Otros factores que inciden en la condición de vulnerabilidad son la pobreza, la falta de estudios y la escolaridad básica, que pueden limitar las opciones de empleo

²⁴ El artículo 102, apartado b), párrafo segundo, de la Constitución señala que los organismos públicos de derechos humanos emitirán recomendaciones públicas que son una forma de hacer exigibles los derechos humanos. Son el instrumento de mayor impacto dentro de la actividad del *Ombudsperson*. Es por esta misma razón, uno de los elementos de más fuerza con que cuenta el Órgano Constitucional Autónomo, que es la CNDH. Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102.

²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, párrafo 201.

²⁶ 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, artículo 4, fracción XVII.

y el acceso a información acerca de la trata de personas y formas de reclutamiento; asimismo, otros detonantes son las adicciones a las drogas o el provenir de regiones con altos índices de violencia y, por último, la violencia intrafamiliar.²⁷

De acuerdo con el Informe Mundial de la ONUDD de 2022 sobre la Trata de Personas, las víctimas de trata son hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes, los indígenas, las personas con discapacidades físicas o intelectuales, los migrantes e intersexuales, que son reclutados, transportados, comprados, vendidos, transferidos o alojados de manera forzada.²⁸

Identificar la condición de vulnerabilidad de las personas que las hace susceptibles de ser víctimas de trata, permite conocer la situación en que se encuentran y que es aprovechada por el explotador para reclutar a la víctima y cometer el delito. También es importante reconocer el tipo de vulnerabilidad porque en función de ello las medidas de asistencia y apoyo deben ser también diferentes, acordes a cada circunstancia.

En México, las mujeres se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad, pues se enfrentan a riesgos como la prostitución forzada, trata de personas o el feminicidio. Las niñas, las adolescentes y las mujeres jóvenes están aún más vulnerables, en muchos casos ante el desconocimiento de sus derechos o al ser convencidas por reclutadores. Existen otros grupos en muy alta situación de vulnerabilidad como el caso de las personas jornaleras agrícolas que son objetivo de tratantes y explotadores para los trabajos forzados y la esclavitud.²⁹

²⁷ González Martín, Nuria *et al.*, “Derechos de las víctimas de trata de personas, tortura y desaparición forzada”, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2018, p. 5.

²⁸ ONUDD, *Informe Mundial 2022 sobre la Trata de Personas*.

²⁹ Por ejemplo, entre los casos sobre este tipo de trata de personas que ha conocido la CNDH están: Recomendación 28/2016. Sobre el caso de violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de jornaleros indígenas rarámuris; Recomendación 70/2016. Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos al libre desarrollo de la personalidad, al trato digno y al interés de niñez, al trabajo y a la procuración de justicia, en agravio de jornaleros agrícolas localizados en una finca en Villa Juárez, San Luis Potosí; Recomendación 2/2017. Sobre la situación de personas jornaleras agrícolas del Valle de San Quintín, Ensenada, B.C., y la violación a los derechos humanos laborales y de seguridad social, así como la afectación a la libertad personal, seguridad jurídica e integridad derivadas de detenciones arbitrarias y malos tratos en agravio de diversas víctimas.

La posibilidad de brindar un trato diferenciado a las personas o grupos en condición de vulnerabilidad, sin que implique distinciones que rompan con el principio de igualdad establecido, es que el Estado justifique el trato diferente, basado en factores o categorías como los contenidos en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución, como son: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.³⁰

Se les ha denominado categorías sospechosas, se señala que la razón de tener un catálogo de éstas es resaltar de manera no limitativa que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en consideración para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a las personas que han sido asociadas con estos atributos o características de diversidad humana. Cualquier acto de diferenciación que se sustente en alguno de tales motivos es susceptible de cuestionamiento por confrontar con los parámetros constitucionales de la igualdad.

El fundamento de la doctrina de las categorías sospechosas es revertir la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los miembros de ciertos grupos socialmente desaventajados, como consecuencia del tratamiento hostil que históricamente han recibido y de los prejuicios o estereotipos discriminatorios a los que se los asocia aun en la actualidad, por lo que resulta aplicable en materia de persecución y juzgamiento del delito de trata de personas.

Las categorías sospechosas sirven como parámetro para determinar si un acto u omisión a cargo de autoridades constituye un acto discriminatorio carente de razonabilidad y objetividad. En esa medida, puede decirse que uno de los efectos derivados de tales categorías es el de ofrecer una protección negativa, en tanto que tienen por objeto evitar cualquier afectación a la dignidad o a los derechos de

³⁰ Caballero Ochoa, José Luis *et al.*, “Comentario al artículo 1, párrafo quinto. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos Comentada”, 2017, pp. 70-73.

las personas. Sin embargo, las categorías sospechosas también ofrecen un esquema de protección positiva. Esto es, sirven para ordenar la adopción de acciones positivas a fin de eliminar o reducir las condiciones de desigualdad que el artículo primero constitucional ordena combatir. Así, no resulta suficiente que las autoridades ordenen la suspensión de un acto u omisión que repercuta de manera negativa en los derechos de las personas. Por el contrario, la consideración e identificación de actos sustentados en alguna de las condiciones de sospecha llevan aparejado un mandato constitucional de reparar y reducir, en la medida de lo posible, tales condiciones si afectan al goce y ejercicio de los derechos humanos.³¹

Se destaca el hecho de que su empleo no infringe una prohibición absoluta. Es decir, la enunciación de tales categorías no implica que las autoridades no puedan acudir a ellas para justificar sus decisiones; únicamente se prohíbe que las utilicen para implementar actos u omisiones que traigan como resultado una afectación injustificada o irrazonable, o bien justificada pero carente de proporcionalidad, y, por tanto, discriminatoria. Por el contrario, a partir del enfoque del principio de igualdad material o sustantiva y de las acciones positivas o posibles medidas afirmativas que derivan de él, las autoridades pueden hacer uso de tales categorías siempre que su utilización tenga por objeto la eliminación o superación de las condiciones de desventaja y discriminación que afectan a las personas. En esencia, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de manera injustificada.

2. Atención con un enfoque diferenciado

Se reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros que, por su condición y daños que sufren, requieren de una atención con enfoque diferenciado que responda a las condiciones particulares y grado de vulnerabilidad para dar respuesta a su rehabilitación y reintegración a la sociedad.³²

³¹ *Idem.*

³² Ley General de Trata de Personas, artículo 4, fracción XVII.

En este sentido, las autoridades que deban aplicar la Ley General de Trata de Personas deberán ofrecer como se verá más adelante, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, personas mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas.

Las policías, el Ministerio Público y las autoridades jurisdiccionales adoptarán medidas adecuadas para asegurar la eficacia de la investigación y el enjuiciamiento. Al efecto, respetarán los intereses y las circunstancias personales de víctimas y testigos, entre otros la edad, el género y la salud, y tendrán en cuenta la naturaleza de los delitos, en particular los de violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra niños, niñas y adolescentes.³³

Las autoridades antes señaladas tendrán que hacer una consideración especial en el desarrollo de sus actividades, cuando la víctima se encuentre en una situación de vulnerabilidad por haber sufrido algún daño físico o emocional que requieran tomar medidas especiales.³⁴

II. Autoridades competentes de investigar los delitos de trata de personas

La competencia para investigar, perseguir y sancionar los delitos de trata de personas se distribuye entre el Ministerio Público federal y el local. Será de competencia federal la serie de supuestos expresamente señalados en la Ley General de Trata de Personas, y, por excepción, aquellos que no encuadren en ninguno de ellos, la competencia será local.³⁵ Es decir, por regla general, corresponde a las autoridades locales investigar los casos de trata de personas y, excepcionalmente, cuando se actualicen los supuestos de competencia de la Federación, corresponderá a ésta la investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas.

³³ *Ibidem*, artículo 7, fracción V.

³⁴ *Ibidem*, artículo 8.

³⁵ *Ibidem*, artículo 5.

La investigación debe regirse bajo el principio de debida diligencia que implica la obligación de los servidores públicos de dar respuesta inmediata, oportuna, eficiente, eficaz y responsable en la prevención, investigación, persecución, enjuiciamiento y sanción, así como en la reparación del daño de los delitos previstos por la Ley General de Trata de Personas, incluyendo la asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia a las víctimas de estos delitos.

Para cumplir con lo anterior, cuando el Ministerio Público tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión de alguno de los delitos en materia de trata de personas asumirá la función de la dirección de investigación, por lo que convocará a una reunión de planeación en la que deberán fijarse, por lo menos: el Ministerio Público responsable del caso; los policías de investigación asignados, quienes actuarán bajo su dirección y conducción; integrar a funcionarios encargados de las investigaciones patrimoniales y financieras; el mando policial responsable; el análisis y estrategia básica de la investigación; el control de riesgo y manejo de crisis; el control de manejo de información; lugar en el que deberá ser alojada la víctima, en caso de ser necesario; la relación con el personal encargado de la atención y apoyo a la víctima u ofendidos, y periodicidad de las reuniones del grupo en las fases críticas y en la continuación de la investigación.³⁶

El Ministerio Público y las policías deben tener, en el respectivo ámbito de sus competencias, como metas de la investigación, por lo menos las siguientes: extracción segura de la víctima del lugar de los hechos o de donde se encuentra; identificación del *modus operandi* de los involucrados; obtención de elementos probatorios antes, durante y posterior a la extracción segura de la víctima; aseguramiento de elementos probatorios conforme a los lineamientos de cadena de custodia; detención de las personas que cometieron o participaron en la comisión; identificación y aseguramiento de los recursos económicos obtenidos por el responsable del delito; identificación de bienes relacionados con los hechos o propiedad de los responsables del delito que pueda ser objeto de extinción de dominio; en caso de que el delito sea cometido por más de dos personas, identificar,

³⁶ *Ibidem*, artículos 53 y 54.

determinar las actividades que realiza y detener a cada integrante del grupo criminal, y obtener sentencias definitivas contra los responsables del delito.³⁷

Es importante establecer la competencia de cada autoridad para deslindar responsabilidades por incumplimiento de obligaciones, por acción u omisión, en que se pueda incurrir.

El diseño e implementación de acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos, así como para la protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos, se orientarán por los principios de máxima protección, perspectiva de género, interés superior de la niñez, derecho a la reparación del daño, no revictimización, presunción de minoría de edad, entre otros.³⁸

Para atender mejor las necesidades de las víctimas de los delitos de trata de personas, se proporcionará al personal de las instituciones de policía, justicia, salud y servicios sociales, capacitación que los sensibilice sobre dichas necesidades, así como directrices que garanticen que esta ayuda sea siempre especializada y oportuna.³⁹

1. Derechos de las víctimas de trata de personas

El delito de trata de personas, toda vez que ataca la dignidad de la persona en su totalidad vulnera diversos derechos humanos como la integridad y seguridad personales; la intimidad privada y la libertad; el libre desarrollo de la personalidad y sus derechos sexuales, lo que las impacta física, psicológica y socialmente y, frente a lo cual, se hace necesario brindarles una protección integral que no se limite a investigaciones efectivas, enjuiciamiento de las personas que cometan el delito y que éstas sean condenadas penalmente, sino que, además, debe facilitarles enfrentar el impacto y las secuelas de la vulneración de modo que se direccionen esfuerzos hacia la recuperación y reintegración en la sociedad.

³⁷ *Ibidem*, artículo 55.

³⁸ *Ibidem*, artículo 3.

³⁹ *Ibidem*, artículo 70.

Desde la perspectiva de las víctimas y sus derechos, los procedimientos penales efectivos son fundamentalmente importantes, puesto que las investigaciones y el procesamiento tienen como objetivo reforzar la prohibición de la trata y asegurar a las víctimas que sus derechos humanos estén protegidos por la ley. En este sentido, las investigaciones exhaustivas son un medio para proteger eficazmente los derechos humanos que fueron violados por los tratantes de seres humanos.

El conjunto mínimo de derechos, al que tiene derecho una víctima de trata de personas, incluye: acceso a un periodo de recuperación y reflexión; acceso a un alojamiento seguro; acceso a servicios de traducción e interpretación; acceso a asesoría legal; acceso a servicios médicos, servicios psicológicos y asistencia material; acceso a la indemnización; sin castigo y no enjuiciamiento (administrativo y judicial): acceso a la formación profesional y oportunidades de empleo (cuando se concede un permiso de residencia).⁴⁰

Si bien, como se ha dicho, en materia de delitos de trata de personas se debe privilegiar el enfoque de derechos humanos, eso no supone que no existan escenarios en los cuales las víctimas del delito de trata de personas acudan a la instancia penal, espacio en el cual, deben brindárseles garantías reforzadas que se dirigen a asegurar un ambiente apropiado, seguro y tranquilo que facilite su participación. El sistema de protección de derechos humanos y el penal no se contraponen, más bien se complementan.

2. Medidas de protección a las víctimas de trata de personas

a. Derecho al trato digno

Las víctimas y ofendidos de los delitos de trata de personas y los testigos de cargo en todo momento serán tratadas con humanidad, respeto por su dignidad y, con estricto apego a derecho, acceso inmediato a la justicia, la restitución de sus derechos y reparación del daño sufrido.⁴¹

⁴⁰ Miranda-Ruche, X., *op. cit.*, p. 152.

⁴¹ Ley General de Trata de Personas, artículo 66, fracción I.

El trato digno supone por un lado la obligación para los servidores públicos de omitir conductas que signifiquen trato desigual y discriminatorio, tales como la humillación, vejaciones y, por otro, de llevar a cabo conductas para generar las condiciones necesarias que signifiquen un mínimo de bienestar para una persona o grupo de personas en alguna situación concreta, incluso vulnerabilidad.⁴²

Las víctimas de delito, como personas que son, deben disfrutar de un trato digno, no discriminatorio, pero, además, por su especial condición de vulnerabilidad deben recibir un trato especial, fortalecido y diferenciado, destinado a prevenir la revictimización, por ejemplo, se evitará repetir innecesariamente interrogatorios durante la investigación, la instrucción o el juicio; el contacto visual entre víctimas y demandados, incluso, durante la prestación de declaración, como en el interrogatorio y las preguntas de la parte contraria, mediante medios apropiados como el uso de tecnologías de la comunicación; testificar en audiencia pública; y preguntar sobre la vida privada de la víctima cuando no sea absolutamente necesario.

b. Derecho al acceso a la justicia

Garantizar el derecho humano de acceso a la justicia a las víctimas de los delitos en materia de trata de personas es un gran reto, pues primero debe ser detectada e identificada, posteriormente, su caso debe ser llevado, mediante la denuncia correspondiente, ante la instancia de procuración de justicia para realizar las investigaciones debidas y ésta a su vez, llegar ante los órganos jurisdiccionales.

El delito de trata se persigue de oficio, por ello una vez que las autoridades tengan conocimiento del hecho delictivo, deben iniciar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores.⁴³

⁴² Zamora Grant, José, “Los derechos humanos de las víctimas de los delitos”, 2015, p. 66.

⁴³ Ley General de Trata de Personas, artículo 77, fracción III.

Lo anterior es importante, considerando que las víctimas de trata son reacias a denunciar o prestar declaración por miedo a represalias por parte de los tratantes, por trauma, por sentimiento de vergüenza, por temor al rechazo de la familia y de la sociedad al regresar a su país de origen, por falta de confianza y de autoestima, y por la falta de información acerca de la protección y asistencia disponibles. En otras ocasiones, la falta de denuncia por parte de las víctimas se debe a que no conocen sus derechos, ni como ejercerlos de manera efectiva. Igualmente, muchas de ellas, se sienten en deuda con su explotado, por lo que difícilmente denunciarían o delatarían al sujeto que las ha captado.⁴⁴

Una vez que se presenta la denuncia existen otros problemas como el que, en algunos casos, las víctimas realizan una imputación a los sujetos activos y, en la ratificación o ampliación, se retractan; o viceversa, inicialmente no hacen algún señalamiento delictivo sino hasta una posterior declaración, entonces esta circunstancia puede evidenciar la existencia de un factor o una interseccionalidad de factores de vulnerabilidad en las víctimas, que permitirá a la autoridad ver si existe un motivo para sostener la imputación o, en su caso, la retractación. Como ejemplo, una necesidad económica pudiera ser el motivo, pues la denuncia del delito puede implicar para la víctima la pérdida del sustento económico. La importancia de detectar lo anterior radica en velar por el correcto desarrollo de la mujer libre de violencia, pues no obstante que dicha actividad refleje un supuesto beneficio para la víctima, no puede justificarse a costa de actos que impliquen violencia que la afecte.⁴⁵

Considerando que la dignidad es un bien jurídico no disponible, se estableció que “[e]l consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previstos en esta Ley no constituirá causa excluyente de responsabilidad penal”.⁴⁶

⁴⁴ Rodríguez Rodríguez, Francisco Miguel, “Protección de los Derechos de las víctimas de trata de seres humanos”, *Revista de Derechos UNED*, núm. 27, 2021, p. 937.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Ley General de Trata de Personas, artículo 40.

Los operadores del derecho señalan que las dificultades que enfrentan en los procesos de trata de personas muchas veces derivan de las intervenciones de las víctimas, sobre todo cuando declaran que “voluntariamente” se sometieron a tal o cual situación, o que no fueron “engañadas” ni “obligadas” a realizar ciertas conductas. Las defensas han intentado encuadrar esos elementos en un “consentimiento”, lo cual aparejaría la atipicidad (o, para otros, la justificación).

Al respecto, el Protocolo de Palermo remarca que el consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado A del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado.⁴⁷

Por otra parte, la Ley General de Trata de Personas dispone que no se procesará a las víctimas del delito de trata de personas por la comisión de otros delitos, que hubieran sido obligadas a cometer bajo amenaza o coacción de sus víctimas que les impidiera oponerse a realizarla, mientras estuviera sujeta a su control o amenaza de sus victimarios, cuando no les sea exigible otra conducta.⁴⁸

Cuando las víctimas del delito de trata de personas, de manera voluntaria, acudan a la instancia penal, se les debe brindar garantías reforzadas que se direccionen a asegurar un ambiente apropiado, seguro y tranquilo que facilite su participación.

c. Asesoría jurídica

Desde el principio las víctimas de trata de personas deben recibir asesoría jurídica, considerando que este servicio de apoyo es de crucial importancia para comprender su situación real y legal, y para recuperar básicamente los sentimientos de seguridad, confianza y autoestima.

Desde la Constitución General se dispone que la víctima u ofendido tiene derecho a recibir asesoría jurídica y a ser informado de sus derechos y del desarrollo

⁴⁷ Protocolo de Palermo, artículo 3, inciso b).

⁴⁸ Ley General de Trata de Personas, artículo 37.

del procedimiento.⁴⁹ Este derecho a recibir asesoría por parte de autoridades competentes, debe ser proporcionada por experto en la materia, debiendo mantener informada a la víctima sobre la situación del proceso y procedimientos, así como de los beneficios o apoyos a que tienen derecho.⁵⁰

Es la Fiscalía General de la República, en coordinación con la instancia competente de atención a víctimas, la encargada de brindar la asesoría jurídica a la víctima, ofendido o testigo de los delitos en materia de trata de personas, explicándoles los derechos y acciones que en su favor establece el orden jurídico nacional y, en lo general, el modo de ejercerlos ante las autoridades competentes, orientándola jurídicamente en la presentación de denuncias, en el trámite y ejecución de las medidas cautelares y providencias necesarias para su protección, asesoría en el seguimiento de procesos penales que se instruyan ante autoridades jurisdiccionales de la Federación, informándoles de las acciones jurídicas procedentes y, cuando se requiera y así lo soliciten. Para garantizar lo anterior, la Fiscalía podrá celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas.⁵¹

Aplicando de manera supletoria la Ley General de Víctimas se puede señalar que el acceso universal a la justicia, mediante la asesoría jurídica especializada que el Estado proporcione por sí, a través de convenios con organizaciones de defensa de derechos humanos pertenecientes a la sociedad civil o de instituciones privadas, debidamente especializadas y certificadas en el rubro de la representación y la asesoría en materia penal; el órgano jurisdiccional; el tribunal de enjuiciamiento; el tribunal de alzada y, en su caso, los jueces de ejecución dictarán las medidas conducentes encaminadas a que se materialice este derecho en la respectiva etapa procesal, en todo lugar en que se desarrolle el proceso.⁵²

La instancia competente de atención a víctimas, al otorgar asistencia jurídica para ejercitar acciones ante autoridades administrativas o judiciales, designará al

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20, inciso C, fracción I.

⁵⁰ Ley General de Trata de Personas, artículo 66, fracción IV.

⁵¹ Reglamento de la Ley de Trata de Personas, artículos 6 y 8.

⁵² Ley General de Víctimas, artículo 7, fracción XXXVI (fracción adicionada publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de abril de 2023).

servidor público que dará seguimiento al asunto, situación que será informada a la víctima u ofendido de los delitos en materia de trata de personas de manera inmediata y por escrito.⁵³

d. Medidas cautelares y providencias necesarias

Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, de las entidades federativas o municipales de acuerdo con sus competencias y capacidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño.

En este sentido, las víctimas, ofendidos y testigos tendrán derecho a que se les dicten cualquier tipo de medidas cautelares, providencias precautorias y protección personal, que garanticen la vigencia y salvaguarda de sus derechos, las cuales tendrá vigencia durante la investigación, proceso, sentencia y ejecución de penas, y deberán ser adoptadas por el Ministerio Público y el Poder Judicial.⁵⁴

De manera particular, en la Constitución General se dispuso la procedencia, en tanto medida cautelar, de la prisión preventiva, la cual será decretada por la persona juzgadora de la causa,⁵⁵ cuando exista, entre otros, riesgo para las víctimas, además, se determina la confidencialidad de los datos de las víctimas del delito de trata de personas protegiendo, así, el derecho a la identidad, sobre todo cuando está de por medio el interés superior de un menor de edad.⁵⁶

⁵³ Reglamento de la Ley General de Trata de Personas, artículo 14.

⁵⁴ Ley General de Trata de Personas, artículo 73.

⁵⁵ Anteriormente se planteaba que la medida cautelar de la prisión preventiva debía ser de oficio, sin embargo, las últimas resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México en esta materia han señalado su inconventionalidad, por lo que habría que considerar cómo proceder en casos de trata de personas atendiendo lo establecido en dichas resoluciones, respecto de las cuales la Suprema Corte aún no se ha pronunciado. Véase Corte IDH, Caso García Rodríguez y otros vs. México. Sentencia de 25 de enero de 2023. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 174.

⁵⁶ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 19, segundo párrafo, 20, apartado C, fracción V.

e. Investigación con perspectiva de género

En la atención del delito de trata de personas el enfoque de género es relevante, pues las mujeres son captadas de manera distinta a los hombres. Son explotadas de manera diferente y sufren las peores consecuencias al ser expuestas a formas específicas de explotación: sexual, servidumbre doméstica y matrimonio forzado, acudiendo para ello a distintos mecanismos de coacción y formas de violencia basadas en género. Así, resulta necesario incorporar un enfoque con perspectiva de género en el cumplimiento por parte del Estado de las obligaciones de prevención, asistencia y judicialización.⁵⁷

Las conductas delictivas previstas y sancionadas en la Ley General de Trata de Personas, atentan contra la libertad y seguridad sexual, por lo que si las víctimas del delito son mujeres, se actualiza el deber de juzgar con perspectiva de género, herramienta analítica bajo la cual, sus declaraciones deben analizarse tomando en consideración elementos subjetivos de las víctimas, como la edad, condición social, factores de vulnerabilidad, y el contexto en que se desarrollan los hechos, ya que esas declaraciones constituyen una prueba fundamental sobre el hecho denunciado.⁵⁸

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado reglas de valoración que deben ser observadas por las personas impartidoras de justicia en los casos de violencia sexual, que incluyen, al menos, los siguientes elementos: a) se debe considerar que los delitos sexuales son un tipo de agresión que, en general, se producen en ausencia de otras personas más allá de la víctima y la persona o personas agresoras, por lo que requieren medios de prueba distintos de otras conductas. En razón de lo anterior no se puede esperar la existencia de pruebas gráficas o documentales y, por ello, la declaración de la víctima constituye una

⁵⁷ *Ibidem*, artículo 3, fracción II. La perspectiva de género es entendida como una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres y las relaciones entre ellos en la sociedad, que permite enfocar y comprender las desigualdades socialmente construidas a fin de establecer políticas y acciones de Estado transversales para disminuir hasta abatir las brechas de desigualdad entre los sexos y garantizar el acceso a la justicia y el ejercicio pleno de sus derechos.

⁵⁸ Trata de personas. Si la víctima del delito es mujer, sus declaraciones deben valorarse con perspectiva de género y aplicar las reglas señaladas en la tesis aislada 1A. CLXXXIV/2017 (10a.). SCJN, Tesis aislada 1A. CLXXXIV/2017.

prueba fundamental sobre el hecho. Asimismo, al analizar la declaración de la víctima debe tenerse en cuenta que las agresiones sexuales corresponden a un tipo de delito que la víctima no suele denunciar por el estigma que dicha denuncia conlleva usualmente; b) se debe tener en cuenta la naturaleza traumática de los actos de violencia sexual. Por ello, debe entenderse que es usual que el recuento de los hechos pueda presentar algunas inconsistencias o variaciones en cada oportunidad que se solicita realizarlo; c) Se deben tomar en cuenta algunos elementos subjetivos de la víctima, como su edad, condición social, pertenencia a un grupo vulnerable o históricamente discriminado, entre otros; d) se debe analizar la declaración de la víctima en conjunto con otros elementos de convicción, recordando que la misma es la prueba fundamental. Entre esos otros elementos se pueden encontrar dictámenes médicos psiquiátricos, testimonios, exámenes médicos, pruebas circunstanciales, indicios y presunciones; y e) las pruebas circunstanciales, indicios y presunciones, deben ser utilizadas como medios de prueba siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos.⁵⁹

Concebir a la perspectiva de género como metodología construye un verdadero discurso del respeto a los derechos humanos, busca disminuir la discriminación permanente en la que los géneros se ven sometidos, históricamente y justificados los delitos de los que son víctimas. Debe formar parte del proceso de argumentación de sentencias, de resoluciones jurisdiccionales o no jurisdiccionales, como parte de la técnica legislativa y debe formar parte de la enseñanza del derecho.⁶⁰

f. Interés superior de la niñez

El interés superior de la niñez debe ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que

⁵⁹ Amparo directo en revisión 3186/2016, Marco César Zaldivar Hernández. Ministro ponente José Ramón Cossío Díaz, 1 de marzo de 2017.

⁶⁰ Ruiz Nava, Verónica, “La trata de personas y la perspectiva de género en México”, *Nova Iustitia*, Revista digital de la reforma penal, vol. VII, núm. 27, mayo de 2019, p. 95.

satisfaga de manera más efectiva este principio rector. Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.⁶¹

Es importante para el tema del interés superior de la niñez, conocer la interpretación que hace la Corte IDH del artículo 19 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1, en la que fija estándares de actuación en razón de la obligación de protección que debe brindárseles derivado de su condición especial de vulnerabilidad, durante su participación en cualquier procedimiento:

201. La Corte anteriormente ha señalado que, de conformidad con el artículo 19 de la Convención Americana, el Estado debe asumir una posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas o cuidados especiales orientados en el principio del interés superior del niño. En tal sentido, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad. De conformidad con sus obligaciones convencionales, efectivamente, el Estado debió haber adoptado medidas especiales a favor de la señora Rosendo Cantú, no sólo durante la denuncia penal, sino durante el tiempo en que, siendo una niña, estuvo vinculada a las investigaciones ministeriales seguidas con motivo del delito que había denunciado, máxime por tratarse de una persona indígena, pues los niños indígenas cuyas comunidades son afectadas por la pobreza se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad. La obligación de proteger el interés superior de los niños y niñas durante cualquier procedimiento en el cual estén involucrados puede implicar, *inter alia*, lo siguiente: i) suministrar la información e implementar los procedimientos adecuados adaptándolos a sus necesidades particulares, garantizando que cuenten con asistencia letrada y de otra índole en todo momento, de acuerdo con sus necesidades; ii) asegurar especialmente en casos en los cuales niños o niñas hayan sido víctimas de delitos como abusos sexuales u otras formas de maltrato, su derecho a ser escuchados se ejerza garantizando su plena protección, vigilando que el personal esté capacitado para atenderlos y que las salas de entrevistas representen un entorno seguro y no intimidatorio, hostil, insensible o

⁶¹ Ley General de Víctimas, artículo 7.

inadecuado, y iii) procurar que los niños y niñas no sean interrogados en más ocasiones que las necesarias para evitar, en la medida de lo posible, la revictimización o un impacto traumático en el niño.⁶²

Los órganos jurisdiccionales deben adoptar medidas de protección suficientes, con el fin de garantizar condiciones de vida óptimas y evitar, a toda costa, ponerlos nuevamente en riesgo, en aras de la tutela efectiva, pues deberá prevalecer su interés superior y tomar medidas que se ajusten rigurosamente a las disposiciones que rigen esta materia, de acuerdo con sus características propias y la necesidad de propiciar su desarrollo, ofreciéndoles las condiciones indispensables para que vivan y desarrollen sus aptitudes con pleno aprovechamiento de sus potencialidades, y garantizar un nivel de vida adecuado y su reintegración a la sociedad, al adoptar todas las medidas positivas para asegurar la plena vigencia de sus derechos, por lo que la función jurisdiccional deberá guiarse por el criterio de más beneficio al menor para atender sus necesidades en el contexto y la naturaleza del acto sufrido, es decir, el deber de protección implica salvaguardar todo tipo de revictimización y discriminación y, consecuentemente, garantizar el acceso a un proceso de reintegración fundada en su propio interés y necesidades concretas.⁶³

El Protocolo de Palermo establece que el delito de trata de personas cometido contra un menor de edad podrá acreditarse, aun cuando el sujeto activo no desplegara la conducta sancionada (captar, transportar, enganchar, etcétera); lo anterior, puesto que las legislaciones internacionales rechazan conductas o elementos como el engaño y la violencia o coacción, tratándose de menores, pues éstos no podrían participar de manera voluntaria en una situación propia de trata de personas.⁶⁴

⁶² Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2010, párrafo 201.

⁶³ Tribunales Colegiados de Circuito. Menores de edad víctimas del delito de trata de personas, en su vertiente de explotación laboral. Atento a su condición de vulnerabilidad, los órganos jurisdiccionales, en cumplimiento a los mecanismos instaurados en los tratados internacionales en los que México sea parte, los de derecho interno creados para salvaguardar el interés superior del menor y las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deben adoptar medidas de protección suficientes, con el fin de garantizarles condiciones de vida óptimas y evitar, a toda costa, ponerlos nuevamente en riesgo. Tesis I.9o.P322 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo III, mayo de 2021, p. 2504.

⁶⁴ Protocolo de Palermo, artículo 3.

B. Medidas de asistencia a las víctimas de trata de personas

Una vez que la víctima del delito de trata de personas es identificada, se impone la obligación a cualquier autoridad, de velar por la aplicación más amplia de medidas de asistencia mediata e inmediata en favor de su dignidad, libertad, seguridad y demás derechos humanos que le asistan, para ello, las autoridades adoptarán, en todo momento, medidas para garantizar su seguridad, protección, bienestar físico y psicológico, su intimidad y el resguardo de su identidad y datos personales.⁶⁵

Es decir, se debe brindar asistencia y protección a las víctimas y ofendidos, consistente en medidas de apoyo y protección de carácter integral que se le deben otorgar desde el momento de su identificación o rescate y hasta su reincorporación plena a la sociedad, que cumplen la función de orientarlas legalmente, otorgar apoyo médico, psicológico, económico temporal, así como protección para la víctima y su familia.

La gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará la prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento. También se debe tomar en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, indígenas.

La protección de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos de trata de personas comprenderá los siguientes rubros:

- I. [...], cuando sea necesario, alojamiento adecuado, atención médica de calidad, acceso a la educación, capacitación y oportunidades de empleo, hasta su total

⁶⁵ Ley General de Trata de Personas, artículo 3, fracción I.

recuperación y resocialización. Asimismo, se les ofrecerán modelos de medio camino⁶⁶ y opciones dignas y viables para su reincorporación a la sociedad, encaminada a la construcción de autonomía [...].

II. [...], atención física, psicológica y social hasta su total recuperación y rehabilitación. Esta atención deberá ser proporcionada por autoridades competentes en coordinación con organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil [...].

III. Las demás que resulten pertinentes para salvaguardar su seguridad física, su libertad, dignidad, integridad física y mental, sus derechos humanos y la reparación del daño, así como el normal desarrollo de su personalidad en el caso de niñas, niños y adolescentes.⁶⁷

No se puede imponer ningún requisito o condición para brindar la asistencia. Por ejemplo, exigir la denuncia previa supone el favorecimiento de la perspectiva penal y, en los casos de trata de personas, lo que prevalece es la perspectiva de derechos humanos que comprende como una de sus partes al aspecto penal de la cuestión, permitiendo, a la vez, una atención integral que tenga en cuenta todos los derechos de las víctimas y también los momentos anteriores y posteriores a la comisión del ilícito, con propósitos de prevención, de reparación y de reintegración a la sociedad. Por ello, es necesario garantizar la asistencia sin supeditarla al éxito o curso de la investigación penal o a la existencia o avance del proceso judicial, debiendo suministrarla desde el momento en que las autoridades tienen conocimiento —por cualquier medio— de la condición de víctima.⁶⁸

Las medidas de atención, asistencia y protección beneficiarán a todas las víctimas, con independencia de si el sujeto activo ha sido identificado, aprehendido, juzgado o sentenciado, así como de la relación familiar, de dependencia, laboral o económica que pudiera existir entre éste y la víctima.⁶⁹

⁶⁶ Los albergues, casas de medio camino y refugios son considerados los establecimientos que otorgan asistencia y protección a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos de trata de personas, así como, resguardo y hospedaje temporal a fin de promover su integración social y productiva.

⁶⁷ Ley General de Trata de Personas, artículo 65.

⁶⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-236 de 2021, párrafo 67.

⁶⁹ Ley General de Trata de Personas, artículo 3, fracción XI.

Los recursos que se dispongan para atender las medidas de asistencia deben abarcar las diversas formas de explotación más allá de la sexual y para víctimas que no sean mujeres, no deben dejar en desprotección a hombres, menores y mujeres víctimas de otras formas de trata que hayan sido identificadas.

El Ejecutivo Federal, y el de cada una de las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos previstos en la Ley de trata de personas. Los Fondos se constituirán en los términos y porcentajes que establezca el Reglamento respectivo.⁷⁰

La autoridad no puede argumentar la insuficiencia de recursos del fondo, ante ello deben hacer los ajustes presupuestales necesarios para el cumplimiento de los derechos y necesidades de las víctimas, y en su caso, demostrar que hicieron el máximo esfuerzo. Los ministerios públicos o jueces, por su parte, deberán verificar el cumplimiento puntual de las medidas cautelares o sentencias, que hubiesen emitido, según corresponda, para la satisfacción de las necesidades y protección de las víctimas.⁷¹

I. Atención médica y psicológica

Desde la propia Constitución General, se establece el derecho a la atención médica y psicológica de urgencia, en el entendido de que las leyes de la materia precisaran las formas y los procedimientos en los que esta función se cumple.⁷²

La Declaración de Principios Fundamentales de Justicia a Víctimas de los Delitos y del Abuso de Poder⁷³ de igual manera prevé este derecho y precisa su contenido, al indicar que la asistencia a víctimas será material, médica, psicológica y social, según sea necesario, y que será proporcionada a través de medios ya sea guber-

⁷⁰ *Ibidem*, artículo 81.

⁷¹ Ley Nacional de Ejecución Penal, artículo 25.

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20, apartado C, fracción III.

⁷³ ONU, *Declaración de Principios Fundamentales de Justicia a Víctimas de los Delitos y del Abuso de Poder*, Resolución 40/34.

namentales, voluntarios, comunitarios o autóctonos. Señala el deber de informar a las víctimas sobre la disponibilidad de los servicios sanitarios y sociales y demás asistencia pertinente.

En la misma línea la legislación nacional señala que la instancia competente de atención a víctimas de la Fiscalía General, en coordinación con las instituciones especializadas competentes, de conformidad con los convenios de colaboración que para tal efecto se suscriban, prestarán los servicios de atención a víctimas u ofendidos de los delitos en materia de trata de personas entre los cuales se proporcionará atención médica integral,⁷⁴ asistencia psicológica especializada.⁷⁵ En el caso de la atención médica integral y psicológica para las víctimas y ofendidos, éstas podrán solicitar, en todo momento la asistencia de las personas de su confianza o de su comunidad.

II. Resguardo a la identidad de la víctima

La Constitución incorpora el delito de trata de personas como presupuesto del derecho al resguardo de la identidad de la víctima o el ofendido del delito, junto con los de violación, secuestro y delincuencia organizada. Adición que, evidentemente, significa una ampliación de importancia a los derechos de las víctimas, sobre todo si consideramos la gravedad del delito mismo y, sobre todo, su incidencia e incremento.

Señala la mencionada disposición:

Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

⁷⁴ De acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Trata de Personas, artículo 2, fracción III; la atención médica integral es aquella que comprende actividades preventivas, curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias, con enfoque diferencial y especializado.

⁷⁵ Reglamento de la Ley General de Trata de Personas, artículo 11.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación.⁷⁶

Al respecto, la Fiscalía elaborará un programa para ofrecer cambio de identidad y reubicación a víctimas, ofendidos y testigos de los delitos de trata, cuya integridad pueda estar amenazada. El Centro Federal de Protección a Personas será responsable de supervisar y coordinar la puesta en marcha de este Programa, y su titular responsable de decidir sobre la admisión, duración de la protección, medidas a aplicarse, políticas de confidencialidad, operación y procedimientos. El Centro Federal de Protección a Personas será competente para diseñar y aplicar este programa, y única responsable de la seguridad física, traslado y cambio de identidad de las personas admitidas.⁷⁷

III. Retorno al país de origen o reintegración

Se debe conceder un periodo de recuperación y reflexión para las víctimas de trata de personas, durante el cual no será posible imponer ninguna orden de expulsión, por ello se ha dispuesto que las autoridades adoptarán medidas que permitan a las víctimas extranjeras de los delitos de trata de personas, permanecer en territorio nacional hasta su total recuperación u obtener residencia permanente. Estas medidas incluirán el derecho al retorno voluntario asistido, la regularización en territorio nacional y, cuando existan necesidades de protección internacional, el derecho a acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, previsto en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.⁷⁸

Cuando su vida, libertad, integridad, seguridad o las de sus familias corra algún peligro, las víctimas de trata no serán repatriadas a su país o enviadas a su lugar de origen en territorio nacional, por lo que la autoridad debe cerciorarse de esta condición.⁷⁹

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20, apartado C, fracción V.

⁷⁷ Ley General de Trata de Personas, artículo 83.

⁷⁸ *Ibidem*, artículo 75.

⁷⁹ *Ibidem*. Además, el principio de no devolución, que prohíbe la expulsión o deportación de una persona a un país donde su vida o libertad serían amenazadas, también se encuentra previsto en el artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados de 1951.

Con lo anterior, además se evita que regresen a los contextos que incidieron en ser víctimas de trata de personas, y se evita con ello su revictimización.

Por otra parte, la repatriación de las víctimas de los delitos de trata será siempre voluntaria y conforme a los protocolos de repatriación vigentes, para garantizar un retorno digno y seguro. Para lo anterior, se facilitará y aceptará sin demora indebida o injustificada, la repatriación de las víctimas nacionales, garantizando en todo momento su seguridad.

Las víctimas extranjeras de delitos en materia de trata de personas no serán sujetas a las sanciones previstas en la Ley de Migración u otros ordenamientos legales, por su situación migratoria irregular o por la adquisición o posesión de documentos de identificación apócrifos. Tampoco serán mantenidas en centros de detención o prisión en ningún momento antes, durante o después de todos los procedimientos administrativos o judiciales que correspondan.⁸⁰

C. Reparación del daño a las víctimas

Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.

La Ley General de Trata de Personas considera como reparación del daño:

La obligación del Estado y los servidores públicos de tomar todas las medidas necesarias para garantizar a la víctima la restitución de sus derechos, indemnización y rehabilitación por los daños sufridos, así como de vigilar la garantía de no repetición, que entre otros incluye la garantía a la víctima y a la sociedad de que el crimen que se perpetró no volverá a ocurrir en el futuro, el derecho a la verdad

⁸⁰ Ley General de Trata de Personas, artículo 38.

que permita conocer lo que verdaderamente sucedió, la justicia que busca que los criminales paguen por lo que han hecho, y a la reparación integral.⁸¹

Se debe garantizar la reparación del daño de manera integral, adecuada, eficaz y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida. Toda reparación deberá ser proporcional al delito y a la afectación del proyecto de vida, y comprenderá por lo menos:

- a) El pago de los daños físicos, materiales, psicológicos, así como la reparación al daño moral. Incluirá, por lo menos, los costos de tratamiento médico, medicina, exámenes clínicos e intervenciones necesarias, rehabilitación física, prótesis o aparatos ortopédicos, así también la terapia o tratamiento psiquiátrico, psicológico y rehabilitación social y ocupacional hasta la rehabilitación total de la víctima.
- b) La pérdida de oportunidades, del empleo, educación y prestaciones sociales que de no haberse cometido el delito se tendrían; por tanto, deberá repararse el daño para que la víctima u ofendido puedan acceder a nuevos sistemas de educación, laborales y sociales acorde a sus circunstancias
- c) El pago de los ingresos económicos que se hubieren perdido, así como y el lucro cesante ocasionado por la comisión del delito, para ello se tomará como base el salario que en el momento de sufrir el delito tenía la víctima, en caso de no contar con esa información, será conforme al salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, al tiempo del dictado de la sentencia;
- d) Los gastos de asistencia y representación jurídica o de peritos, hasta la total conclusión de los procedimientos legales;
- e) Los costos del transporte de retorno a su lugar de origen, si así lo decide la víctima, gastos de alimentación, vivienda provisional, vestido y los que sean necesarios durante la investigación, el proceso y la rehabilitación física y psíquica total de la víctima;

⁸¹ *Ibidem*, artículo 3, fracción VII.

f) La declaración que restablezca la dignidad y la reputación de la víctima u ofendido y de las personas vinculadas a ella, a través de los medios que solicite;

g) La disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad, cuando en el delito participe servidor público o agente de autoridad.⁸²

En todos los casos, la sentencia condenatoria que se dicte por los delitos previstos en la Ley General de Trata de Personas deberá establecer la reparación del daño a las víctimas u ofendidos, cuyo monto fijará la persona juzgadora de la causa, con los elementos que el Ministerio Público o la víctima aporten, o aquellos que se consideren procedentes que documenten el monto de la reparación, tomando en consideración un enfoque diferencial y especializado.

El derecho de las víctimas a una reparación implica, que debe existir, además del pago de una indemnización, cuando corresponda, una investigación exhaustiva y eficaz, que pueda conducir a la identificación y el castigo de los responsables de los actos abusivos.

Cuando los recursos del sentenciado sean insuficientes para cubrir el monto de la reparación del daño determinado por el juzgador, la Comisión Ejecutiva con cargo a los recursos autorizados para tal fin, así como las Comisiones de víctimas de las entidades federativas con cargo a su Fondo Estatal, según corresponda, determinarán el monto del pago de una compensación en forma subsidiaria, en términos de la Ley General de Trata de Personas y la legislación local aplicable, así como de las normas reglamentarias correspondientes, tomando en consideración: a) La determinación del Ministerio Público cuando el responsable se haya sustraído de la justicia, haya muerto o desaparecido o se haga valer un criterio de oportunidad; b) La resolución firme emitida por la autoridad judicial.

Para lograr la efectividad de este derecho se requiere de la adecuada profesionalización de los operadores, capacidad en la identificación de las víctimas, coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, la suficiencia de

⁸² *Ibidem*, artículo 48.

fondos, lograr sentencias condenatorias a partir de solidez de investigaciones y pruebas, que eviten haya impunidad.

D. Relevancia de la Comisión Intersecretarial

La Comisión Intersecretarial 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 (integrada por los titulares de 15 dependencias del gobierno federal), tiene como objetivo definir y coordinar la implementación de una Política de Estado con vinculación interinstitucional, para la inspección, evaluación y rendición de cuentas de las acciones emprendidas.

Es facultad y competencia de la Comisión Intersecretarial, la elaboración del Programa Nacional 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,⁸³ que tiene como líneas: 1) prevenir el delito de la trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo, 2) proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas de trata de personas, 3) impulsar la efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas, y 4) promover los sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en materia de trata de personas.⁸⁴ Actualmente está vigente la edición 2022-2024.⁸⁵

El trabajo de la Comisión Intersecretarial, según la CNDH, es irregular, un aspecto que sustenta lo anterior es que las dependencias y entidades que la conforman desconocen en su mayoría las obligaciones que la Ley General de Trata de Personas les señalan y justifican las carencias de acciones en la falta de normatividad específica y de recursos materiales, sin que se observen acciones tendientes a su generación.⁸⁶

⁸³ *Ibidem*, artículo 88.

⁸⁴ *Ibidem*, artículo 92.

⁸⁵ Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional 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*, Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 2022.

⁸⁶ CNDH, *op. cit.*, párrafo 278.

Conclusiones

En materia de trata de personas se observan deficiencias que dejan ver que las acciones de prevención son insuficientes, así como la asistencia, atención y protección de las víctimas de trata, principalmente debido a la incapacidad de la autoridad para identificar a las víctimas y los procesos irregulares en la procuración, investigación y persecución, que se refleja en las bajas cifras identificadas, atendidas y casos con sentencias que impongan sanciones y reparen el daño.

La visión con que debe abordarse el problema debe ser el enfoque no sólo criminalístico, sino también desde el de los derechos humanos que ponga en el centro de atención a la víctima y a los ofendidos, garantizando el acceso a la justicia desde un enfoque diferenciado, principalmente en favor de las personas o grupos que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, para brindarles un trato digno y asesoría jurídica, garantizar los principios de perspectiva de género e interés superior de la niñez, que los ministerios públicos y los juzgadores emitan las medidas cautelares de protección y asistencia desde el primer momento en que la víctima es identificada, que permitan atender de manera diferenciada sus necesidades, en lo físico y emocional, que se les garantice la reparación del daño y que se les posibilite su reintegración social.

Se deben implementar programas de capacitación, reconocimiento e incentivos a las diferentes autoridades para una mejor atención a este flagelo que afecta la dignidad humana. Principalmente, se requiere que los operadores jurídicos reciban formación adecuada y estén sensibilizadas a esta grave violación a la dignidad humana desde una perspectiva de derechos humanos.

Bibliografía

Libros, revistas y fuentes hemerográficas

Alcázar-Campos, Ana y Cabezas, Amalia L., “El paradigma discursivo de la víctima de trata. Intervención social con las mujeres dominicanas en Puerto Rico”, *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. LXXII, núm. 1, pp. 85-102, enero-junio de 2017.

Azaola, Elena, “*La trata de personas en México*”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Derecho penal y criminalística. XII Jornadas sobre Justicia Penal*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 2012.

Comisión IDH, “Movilidad humana. Estándares interamericanos. Derechos humanos de los migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico de la situación de trata de personas 2019*, 2019.

Corzo, Edgar (coord.), “Trata de personas. Un acercamiento a la realidad nacional”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2018.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico de la situación de trata de personas 2019*.

Eguren, Joaquín, Castillo Reyes y Estrada-Villaseñor Cecilia (eds.), “Trata de seres humanos en Iberoamérica”, Editorial Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, Perú, 2020.

García, María Fernanda, “El delito de trata de personas, crimen de lesa humanidad: análisis desde la óptica de la reciente jurisprudencia de la Corte IDH”, *Revista Derechos en Acción*, año 3, núm. 8, invierno de 2018.

García Sedano, Tania, *La detección, identificación y protección de las víctimas de trata de seres humanos*, Editorial Reus, Madrid, España, 2020.

García Medina, Javier, “Sujetos vulnerables en la trata de seres humanos. Los casos de México y España”, *TraHs*, núm. 1, 2017. Poblaciones vulnerables y Derechos Humanos.

- González Martín, Nuria y Rosas Fragoso, Roxana, *Derechos de las víctimas de trata de personas, tortura y desaparición forzada*, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2018.
- Ministerio Público de la Defensa, *El delito de trata de personas. Herramientas para los defensores públicos*, Buenos Aires, 2013.
- ONUDD, *El concepto de “explotación” en el protocolo contra la trata de personas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. ONU, Viena, 2015.
- ONUDD, *El Papel de la corrupción en la trata de personas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, ONU, Viena, 2011.
- Figuerola Jácome Leonor y Silva Arévalo, Iván, “La identificación y la trata de personas, un par de problemas que enfrentan las personas que migran”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2016.
- Save the Children, “Haciendo visible lo invisible. Aproximaciones, experiencias y buenas prácticas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la trata con fines de explotación laboral en Mercosur y Centroamérica”, Asunción Paraguay, 2014.
- Haro-Zea, Karla Liliana, *Estrategias y escenarios de la trata de personas en México*, II Congreso Virtual Internacional Migración y Desarrollo (octubre de 2017).
- Organización Internacional para las Migraciones, Comisión Interamericana de Mujeres, Instituto Nacional de Migración, Instituto Nacional de las Mujeres, *La trata de personas. Aspectos básicos*, México, 2006.
- Naciones Unidas Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la trata de personas*, Folleto informativo número 36.

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), *Manual de capacitación para operadores de justicia durante la investigación y el proceso penal en casos de trata de personas*.
- ONUDD, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. Representación Regional para México, Centroamérica y el Caribe, *Manual sobre la investigación del delito de trata de personas. Guía de autoaprendizaje*, Costa Rica, 2010.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C., *Manual de orientaciones y herramientas para prevenir la trata de personas en la comunidad educativa*, México, 2019.
- Miranda-Ruche, X. *et al.*, “La atención a las víctimas de trata de seres humanos. Un análisis crítico del protocolo marco español desde una perspectiva comparada. Alternativas”, *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. II, núm. 28, 2021.
- Maus, Emilio, “¿Por qué no logramos erradicar la trata de personas? Un balance a 20 años del Protocolo de Palermo”, *INACIPE Revista Mexicana de Ciencias Penales*, núm. 11, mayo-agosto de 2020, p. 123.
- Nuño Gómez, Laura, “La trata de seres humanos con fines de explotación sexual: propuestas para un cambio de paradigma en la orientación de las políticas públicas”, UNED, *Revista de Derecho Político*, núm. 98, enero-abril de 2017, pp. 159-187.
- Ontiveros Alonso, Miguel, “La antitrata de personas. Sus diez errores más graves”, en García Ramírez. Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coord.), *La justicia penal en México. Balance de dos décadas (2000-2020)*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2021.
- Pérez Rivera, Héctor Alberto, *La trata de personas como violación a derechos humanos: el caso mexicano*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2016.

- Quintero, María Eloísa, “El delito de trata de personas”, *Revista Penal México*, núm. 4, marzo-agosto de 2013.
- Raffo, Pilar, *Acompañamiento psicológico y terapia psicológica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Relaño Pastor, Eugenia, “La protección de las víctimas de trata: un impulso desde el Defensor del Pueblo”, en Pérez González, Carmen (ed.), *Derecho Internacional y protección de mujeres migrantes en situación de especial vulnerabilidad*, Universidad Carlos III de Madrid, Tirant monografías, núm. 906.
- Rodríguez Martínez, Eli, “Tráfico de migrantes y trata de personas: crimen organizado transnacional y derecho al refugio”, *Jurídica-Anuario*, núm. 38.
- Rodríguez Rodríguez, Francisco Miguel, “Protección de los derechos de las víctimas de trata de seres humanos”, *Revista de Derechos UNED*, núm. 27, 2021.
- Rodríguez Rodríguez, Francisco Miguel, “Los Derechos Humanos de las Víctimas de Trata con finalidad de Explotación Sexual”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho (CEFD)*, núm. 39, publicación de las actas del Congreso Internacional del 70 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (2019).
- Ruiz Nava, Verónica, “La trata de personas y la perspectiva de género en México”, *Nova Iustitia*, Revista digital de la reforma penal, año VII, núm. 27, mayo de 2019.
- Silva Carreras, Alejandra, “La trata de personas y el tipo penal en México”, *Revista Penal México*, núm. 19, julio-diciembre de 2021.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, SCJN, México, primera edición, 2020.
- Trata de personas. Una forma de esclavitud moderna. Un fenómeno mundial que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes.* Fondo de las Naciones Unidas

para la Infancia (UNICEF), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, mayo de 2012.

Virrueta López, Andrea Laraiza, “Un acercamiento a la realidad de la trata de personas en México”, en *La trata de seres humanos en Iberoamérica. Observatorio*.

Zamora Grant, José, *Los derechos humanos de las víctimas de los delitos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, primera reimpresión, 2015.

Legislación nacional

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 Víctimas

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Legislación internacional

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo).

Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Convenio 182 sobre Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Recomendación 190 que la complementa.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijín.

Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (Asamblea General de las Naciones Unidas).

Precedentes emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

SCJN, Tesis aislada 1A. CLXXXIV/2017.

Amparo directo en revisión 3186/2016, Marco César Zaldivar Hernández. Ministro ponente José Ramón Cossío Díaz, 1 de marzo de 2017.

Tesis I.9o.P322 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo III, mayo de 2021, p. 2504.

La legislación mexicana e internacional para enfrentar la trata de personas y su aplicación: análisis desde una perspectiva de género

Luz del Carmen Jiménez Portilla*

Juliana Vanessa Maldonado Macedo**

Rossana Montserrat Madrigal Pérez***

Claudia Verónica Torres Patiño****

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, orientación sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Coordinadora del Centro de Estudios de Género de la Universidad Veracruzana e integrante de GLAM-Sex (Grupo Latinoamericano de Acción/Análisis de Mercados Sexuales).

** Doctora en Antropología Social, por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS-CdMx. Actualmente es investigadora independiente e integrante de GLAM-Sex.

*** Pasante en Antropología social de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, trabajadora sexual y coordinadora de la Alianza Mexicana de Trabajadorxs Sexuales, AMETS, A.C.

**** Doctora por la Escuela de Derecho de Harvard. Actualmente es asesora jurídica “Equal Justice Works” en Servicios Legales de Boston (Greater Boston Legal Services) e integrante de GLAM-Sex.

La legislación mexicana e internacional para enfrentar la trata de personas y su aplicación: análisis desde una perspectiva de género. Introducción; A. Diversas perspectivas feministas sobre género, igualdad, interseccionalidad y comercio sexual; B. El conflicto de perspectivas en la elaboración del Protocolo de Palermo; C. Análisis de legislación, programas, sentencias y prácticas en torno a la trata con fines de explotación sexual; D. Derecho comparado: Argentina, Colombia y Uruguay; Conclusión; Bibliografía.

Introducción

Este capítulo examina las dos principales posturas en torno al género —neo-abolicionista y liberal—¹ que han sido incorporadas en el diseño y la aplicación de los principales instrumentos jurídicos y de política pública internacionales y nacionales, particularmente el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, conocido como Protocolo de Palermo, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT), y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (Ley General de Trata). Hablamos de posturas o perspectivas, en plural, porque no existe una sola manera de entender el género ni sus efectos en los mercados sexuales.

Históricamente, dos grupos feministas se han disputado la comprensión del género en el contexto jurídico: las *feministas neo-abolicionistas* de la prostitución

¹ Describimos la evolución de ambas posturas a profundidad en el primer apartado de este capítulo. Sin embargo, para facilitar la lectura, aclaramos desde ahora que el feminismo neo-abolicionista postula que el ejercicio del comercio sexual es intrínsecamente coactivo y violento, ya que es el producto de la relación desigual entre los géneros dicotómicos (masculino y femenino). Por el contrario, el feminismo liberal arguye que las personas sólo ejercen el comercio sexual bajo coacción cuando hay error, engaño, fraude, amenazas, daño u otro elemento que invalide la manifestación de voluntad para ejercerlo.

(herederas del llamado *feminismo radical*) y las *feministas liberales*.² En México, la mezcla de ambas posturas en la elaboración de instrumentos jurídicos y políticas públicas ha resultado en un marco jurídico heterogéneo. En vez de resultar una camisa de fuerza, las autoras del capítulo esperamos que dicha heterogeneidad ayude a los jueces y otros operadores del derecho a fundar y motivar de manera realista y pragmática, y puedan adaptar los diversos fundamentos jurídicos a las múltiples circunstancias de los casos en estudio.

Para entender las distintas perspectivas de género, su incorporación en los textos legales, ejecución, e impacto, este capítulo propone abordar el tema de la siguiente manera. En el primer apartado, se explican en detalle las dos principales posturas en torno al género que han orientado los debates normativos globales. Se muestra, también, cómo ambas son compatibles con el análisis de las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres y la intención de fomentar la igualdad entre ambos grupos, considerando el texto de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de 1979.

En el segundo apartado, se hace una revisión histórica de los fundamentos del Protocolo de Palermo y la Ley General de Trata. Las definiciones que aparecen en dichos textos —como son “consentimiento”, “trata de personas” y “explotación”— son una excelente oportunidad para estudiar los discursos abolicionista y liberal y su incorporación al derecho positivo.

El tercer apartado habla de cómo las perspectivas de género neo-abolicionista y liberal se reflejan en algunas otras normas, programas de política pública, precedentes judiciales y prácticas de implementación, tanto en el derecho doméstico como en el comparado. También, se aborda el impacto que estos dispositivos tienen en la vida de diversos tipos de mujeres, incluidas las precarizadas y empobrecidas transgénero y migrantes.

² Cf. Halley, Janet et al., *Governance Feminism: An Introduction*, 2018, p. 40.

En el cuarto apartado, se hace una serie de recomendaciones para los jueces y otros operadores. Las autoras no proporcionamos un paquete pre-armado de soluciones para lograr la igualdad de género. Por el contrario, hacemos un llamado a los jueces y operadores legales a reconocer la complejidad de la realidad social y fundar y motivar con una “ética de responsabilidad”, no a partir de convicciones.³

Un pequeño proviso: aunque nuestro abordaje de las posturas es descriptivamente objetivo, nuestra apuesta académica-política es en favor del reconocimiento de los derechos de quienes se autodefinen como personas trabajadoras sexuales. Carol Leigh, activista y trabajadora sexual, cuestionaba en 1997 la ausencia, dentro de los círculos feministas, del punto de vista de las mujeres que ejercían la prostitución o aparecían en materiales pornográficos. En respuesta a esta crítica, queremos poner en práctica el diálogo necesario con quienes están viviendo las consecuencias directas de las acciones contra la trata de personas en los mercados sexuales, visibilizar algunas de sus demandas, e incorporar sus experiencias y reflexiones en este manual.

A. Diversas perspectivas feministas sobre género, igualdad, interseccionalidad y comercio sexual

Desde finales del siglo XX y principios del XXI ha tenido lugar un mayor interés por la trata de personas y ha sido la trata con fines de explotación sexual de mujeres, niñas y niños la que ha acaparado la atención de distintos actores políticos alrededor del mundo. Esto ha implicado que la comprensión de la trata y la explotación fue influenciada fuertemente por los feminismos.⁴

La categoría de *género* forma parte de los esquemas conceptuales y propuestas teóricas elaboradas por el feminismo para analizar la realidad social. El término

³ *Ibidem*, p. 257.

⁴ Véase Bernstein, Elizabeth, “Militarized humanitarianism meets carceral feminism: the politics of sex, rights, and freedom in contemporary antitrafficking campaigns”, 2007, pp. 45-71; Doezema, Jo, *Sex slaves and discourse masters. The construction of trafficking*, 2010; y Kempadoo, Kamala, *Trafficking and prostitution reconsidered. New perspectives on migration, sex work and human rights*, 2012.

da cuenta de la existencia de un sistema simbólico que establece jerarquías y reproduce desigualdades con base en la diferencia sexual. El sistema está fuertemente enraizado en las normas, las relaciones sociales y la experiencia de mujeres, hombres y personas no binarias.⁵

Aplicar la perspectiva de género en el análisis de la legislación que define y sanciona la trata de personas tiene que ver con la forma de comprender la sexualidad humana, en particular la sexualidad de las mujeres.⁶ Distintos feminismos han buscado vindicar la sexualidad de las mujeres y articularla en términos de dinámicas de poder, violencia, consentimiento, agencia, diversidad y autonomía.⁷ De ahí que el feminismo sea un campo fructífero de reflexión y resistencia en relación con la sexualidad de las mujeres, pero también sea un campo de disputa constante.

A finales de 1960 y principios de 1970, las llamadas “guerras en torno a la sexualidad” (*Sex Wars*) en Estados Unidos fueron el campo de batalla entre dos perspectivas feministas que se disputaban la concepción ética de la sexualidad de las mujeres: por un lado, las feministas que consideraban que toda relación heterosexual era opresiva para las mujeres —autonombradas *feministas radicales*— y, por el otro, las que veían en el ejercicio de la sexualidad una oportunidad liberadora, siempre que se establecieran condiciones que permitieran su ejercicio en igualdad —reconocidas como *feministas liberales*. Esta disputa sigue vigente y se manifiesta con mucha fuerza en los debates sobre comercio sexual.

⁵ Véase Rubin, Gayle, “El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo”, 2003, pp. 35-96; Scott, Joan, “El género, una categoría útil para el análisis histórico”, 2003, pp. 265-302; y Lamas, Marta, “Usos, dificultades y posibilidades de la categoría ‘género’”, 2003, pp. 327-366.

⁶ La sexualidad es el lugar en donde se organiza la vida social y a partir de la cual las personas son clasificadas en función de determinados esquemas que valorizan o estigmatizan determinadas prácticas sexuales: “Por eso una relación sexual nunca es simplemente un encuentro de dos cuerpos, sino que también es una puesta en acto de las jerarquías sociales y de las concepciones morales de una sociedad”, Cf. Lamas, Marta, *El fulgor de la noche*, 2017, p. 19.

⁷ Véase Vance, Carol, *Placer y peligro: explorando la sexualidad femenina*, 1989; Hunter, Nan., “Contextualizing the sexuality debates: a chronology 1966-2005”, 2006; y Lamas, Marta, *Feminismo y prostitución: la persistencia de una amarga disputa*, 2016.

Desde una postura feminista radical, el comercio sexual es una forma de esclavitud sexual sostenida por una estructura social que discrimina a las mujeres, y se le asocia directamente con la trata con fines de explotación sexual, ya que la participación de las mujeres en la industria del sexo es forzada por este sistema. Por axioma, no existe el “consentimiento” de las mujeres a la práctica del comercio sexual.⁸

El feminismo radical tiene sus antecedentes en el siglo XIX, con las primeras aproximaciones al tema por parte de grupos de mujeres organizadas, como Josephine Butler, fundadora de la *Ladies National Association* en Inglaterra en 1869. La perspectiva del grupo de Butler fue precursora de lo que se denominaría *feminismo abolicionista* (y, más tarde, *neo-abolicionista*) de la prostitución.⁹ Para hacer esta lucha retomó el concepto de *abolición* con la finalidad de establecer una analogía entre la esclavitud de los hombres y las mujeres negras en Estados Unidos con la de las mujeres blancas en Europa.¹⁰ Esta postura fue muy influyente durante la elaboración del Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949, del que hablaremos más adelante.

De acuerdo con la antropóloga Gayle Rubin, este feminismo se inscribió en una postura que se enfoca en la *negatividad sexual*, que considera al sexo como algo peligroso, destructivo, una fuerza negativa, por lo que toda práctica sexual conlleva una consecuencia que atenta contra la seguridad, la integridad y la dignidad de las mujeres.¹¹ El foco de las feministas radicales estuvo puesto en el abuso y la violencia sexual hacia las mujeres. Para ellas, la igualdad formal entre hombres y

⁸ Véase Jeffreys, Sheila, *The Idea of Prostitution*, 1997, pp. 128-160.

⁹ En las últimas dos décadas, diversos autores señalaron que el feminismo abolicionista del siglo XIX estaba tejiendo relaciones con grupos religiosos conservadores. A esta alianza entre feministas y conservadores religiosos se le caracterizó como neo-abolicionista, ya que su énfasis en la criminalización de ciertos individuos, el castigo legal y moral de los responsables y el desarrollo de estrategias de “rescate” de las víctimas hace eco con políticas neoliberales que intentan expandir los mercados, reducir la intervención del Estado, y hacer responsables a las personas individuales por el estado de cosas en un contexto de precariedad generalizada. Véase Bernstein, *op. cit.*

¹⁰ Cf. Halley et al., *From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/Sex Work, and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governace Feminism*, 2006, p. 338.

¹¹ Cf. Rubin, Gayle, “Reflexiones sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad”, 1989, pp. 113-190.

mujeres —o la posibilidad de hacer lo que los hombres habían validado históricamente— era una trampa para reproducir el patriarcado. Así, las feministas pedían una igualdad más sustantiva, que considerara que la opresión es la experiencia de las mujeres como grupo, prohibiera toda práctica que enmascarara al patriarcado y reinventara el entramado social.¹²

Quienes disentían de la postura abolicionista consideraban que el feminismo era más amplio que las categorías deterministas de la postura de la *negatividad sexual*, y tanto la liberación sexual como la justicia erótica eran considerados objetivos feministas.¹³ La confrontación a esta postura estuvo liderada por las trabajadoras sexuales organizadas, como el grupo *Whores, Housewives and Others* liderado por la trabajadora sexual Margo St. James en California o la asociación COYOTE (*Call off Your Old Tired Ethics*) en San Francisco, quienes argumentaban que sin ellas los análisis feministas sobre la desigualdad de género estaban incompletos y que las posturas de las feministas radicales reproducían la opresión al no permitir su incorporación en los debates.¹⁴

Como resultado del activismo de las trabajadoras sexuales, junto con el surgimiento en paralelo de investigaciones feministas sobre el comercio sexual, se evidenciaron los efectos criminalizantes que algunas leyes ejercían sobre ellas y se difundieron los abusos a los que eran sometidas por parte de agentes e instituciones del Estado.¹⁵ Esto fue impulsado por organizaciones de trabajadoras sexuales de todo el mundo que exigieron sus derechos, protestaron en contra de los abusos de la policía y lucharon por conseguir un cambio de actitudes hacia su trabajo, tanto de la sociedad como del gobierno, como las protestas protagonizadas por las trabajadoras sexuales organizadas en Lyon, Francia en 1975.¹⁶

¹² Cf. Mackinnon, Catharine A., “Feminism, Marxism, Method, and the State”, 1983, pp. 635-658; Mackinnon, Catharine A., “Toward Feminist Jurisprudence”, 1982, pp. 237-249; Catharine A. Mackinnon, “Trafficking, Prostitution, and Inequality”, 2011, pp. 271-310.

¹³ Esta postura se identificó como feminismo pro-sex.

¹⁴ Véase Nagle, Jill, *Whores and other feminist*, 1997.

¹⁵ Véase Lamas, Marta, *La marca del género: trabajo sexual y violencia simbólica*, 2003.

¹⁶ Véase Hunter, Nan., “Contextualizing the sexuality debates: a chronology 1966-2005”, 2006; y Lamas, Marta, *Feminismo y prostitución: la persistencia, ...op. cit.*, 2016.

Estos grupos impulsaron un *feminismo liberal* que coloca en el centro de las reflexiones la noción de igualdad formal entre las personas que ejercen el trabajo sexual y quienes hacen otro tipo de trabajos. Para las feministas liberales, el trabajo sexual es un intercambio consensuado de sexo por dinero entre personas mayores de edad, lo que implica que las partes sexuales del cuerpo y la energía sexual sean consideradas herramientas de trabajo similares a la mente y la fuerza intelectual o manual.¹⁷ En este sentido, las demandas por la descriminalización del trabajo sexual obedecen a la búsqueda de una mejora en las condiciones laborales que permita erradicar cualquier forma de violencia o coerción dentro del sector del sexo comercial, incluyendo la trata de personas con fines de explotación sexual.

Aunque tanto el feminismo liberal como el feminismo neo-abolicionista sugieren que la edad, la clase, la etnia, la racialización, la habilidad física, la vinculación sexo-afectiva, la religión, la región geográfica y otras categorías, además del género son parte de las experiencias de las mujeres en torno al comercio sexual, parece que sólo el feminismo liberal considera que esas categorías complejizan el análisis de género (para bien).¹⁸

Esto no quiere decir que se niegue la existencia de la trata de personas y la explotación al interior de los mercados sexuales, sino que su reconocimiento y atención implica análisis complejos que tengan en cuenta su vinculación con otros fenómenos económicos y sociales,¹⁹ ya que existen modalidades de trabajo sexual con mayores grados de autonomía y decisión en los que las personas involucradas han encontrado una manera de obtener ingresos económicos frente a contextos laborales cada vez más precarizados.²⁰

¹⁷ Véase Kempadoo, Kamala y Doezema, Jo, *Global Sex Workers: Rights, Resistance, and Redefinition*, 1998; y Nussbaum, Martha, *Sex and Social Justice*, 1999.

¹⁸ El feminismo neo-abolicionista tiende a yuxtaponer las distintas categorías como si todas apuntaran en la misma dirección: opresión de las mujeres. Cada categoría es una capa más que se suma a la pila de factores de poder que oprimen a mujeres en lo particular, de modo que cuantas más categorías coincidan en una persona, más oprimida será ésta.

¹⁹ Véase Piscitelli, Adriana, “Reconsideración de las nociones de trata con fines de explotación sexual y sus víctimas”, 2015.

²⁰ Véase Lamas, Marta, “¿Prostitución, trata o trabajo sexual? Por un debate sin prejuicios”, 2014, pp. 160-186.

Ahora bien, estas dos posturas feministas han influenciado la elaboración e implementación de las normas jurídicas y las políticas públicas en materia de trata de personas con fines de explotación sexual. Éste es el tema del siguiente apartado.

B. El conflicto de perspectivas en la elaboración del Protocolo de Palermo

En este apartado, hablamos del Protocolo de Palermo, uno de los instrumentos más influyentes en materia de trata de personas. Abordamos la manera en la que la perspectiva de género se ha incorporado históricamente a las discusiones a partir de las cuales se crearon el Protocolo de Palermo y otros instrumentos internacionales en materia de igualdad y no violencia contra las mujeres.

I. Antesala al Protocolo de Palermo

La tendencia de los instrumentos internacionales se ha orientado hacia el paradigma abolicionista de la prostitución, no sólo como legado del movimiento abolicionista internacional de finales del siglo XIX, sino también por la adopción del marco de derechos humanos y violencia de género por parte de los grupos feministas alrededor de 1990.

En principio, un instrumento marco del paradigma abolicionista es el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949, el cual concibe que todo comercio sexual es “trata de blancas” y que toda trata es sexual. El Convenio ordena a los Estados repeler o abrogar cualquier sistema de registro y control oficial de la prostitución (art. 6), pero no exige que prohíban o persigan el comercio sexual, puesto que el abolicionismo concibe a quienes lo practican como víctimas que no merecen ser controladas por un Estado proxeneta.

El Convenio aún cuenta con el soporte político de algunos Estados y sectores de la sociedad civil, pero también ha sido fuertemente criticado sobre la base de que no adopta una perspectiva de derechos humanos, al no considerar a las mujeres como “participantes independientes dotadas de derechos y de razón” y limitarse

a definir la trata con fines de explotación sexual, dejando sin remedio legal a las mujeres víctimas de violaciones en el trabajo doméstico, la industria, el matrimonio o la adopción.²¹ Con todo, esta posición no ha logrado condensarse en un instrumento internacional vinculante que invalide al Convenio de 1949. Para quienes desean ver reconocido el trabajo sexual, las esperanzas podrían estar puestas en el argumento plausible de que el Convenio de 1949 podría caer en desuso conforme los Estados den señales de abandonarlo en la práctica.²²

Por otro lado, se encuentra la CEDAW, de 1979, que obliga a los Estados a tomar “las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer” (art. 6).²³ El uso de los términos “explotación de la prostitución” en este enunciado, y no sólo el término “prostitución”, es celebrada por las feministas liberales como un rechazo tácito de la postura abolicionista del Convenio de 1949.²⁴

En ningún lugar, la Convención de 1979 atiende el asunto de la violencia contra las mujeres. La perspectiva de la CEDAW enfatiza la igualdad (formal) entre hombres y mujeres, por lo que su principal apuesta es garantizar la no discriminación y el acceso de las mujeres a las mismas oportunidades que los hombres.²⁵ Esto se debe a que la Convención data de una época anterior a 1980, cuando el movimiento feminista radical alcanzó su pico de influencia.

Sin embargo, durante la década de 1990, la interpretación de la CEDAW cambió y puso el acento en la violencia de género.²⁶ Este cambio respondió a la influencia

²¹ Véase ONU, *Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, sobre la trata de mujeres, la migración de mujeres y la violencia contra la mujer, presentado de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión de Derechos Humanos*, 2000.

²² Cf. Gallagher, Anne T., *The International Law of Human Trafficking*, Sección 2.1.2., 2010.

²³ La brevedad del artículo atiende a que los representantes estatales consideraban que el Convenio de 1949 ya abordaba con suficiente detalle la trata y la explotación con fines de explotación de la prostitución. Cf. Freeman, Marsha et al., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: a Commentary*, 2012, p. 175.

²⁴ Cf. Gallagher, Anne, *op. cit.*, sección 2.1.3.

²⁵ *Ibid.*, p. 184.

²⁶ Cf. Comité para la Eliminación de la Discriminación, *Recomendación General No. 19: La violencia contra la mujer*, 1992, párrafos 1, 6, y 7.

que tuvo el movimiento feminista radical para unificar a los distintos grupos feministas en torno a una lucha común: los derechos humanos de las mujeres y la lucha contra la “violencia contra las mujeres”. Haciendo uso del nuevo vocabulario, la Recomendación General No. 19 de la Convención de 1979 tiende hacia el discurso abolicionista de la prostitución, al concebir la entrada a la prostitución —no sólo a una situación de trata— como resultado de “la pobreza y el desempleo”, no de una elección, y a las “prostitutas” como mujeres especialmente vulnerables frente a la violencia.²⁷

Con una orientación muy similar, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994, conocida como Convención Belém do Pará, único instrumento legal vinculante que cubre esta materia en el ámbito internacional, no define la trata, pero sí la considera una expresión de la violencia de género hacia las mujeres (art. 2). Las obligaciones de los Estados están bien definidas y entrañan la adopción de medidas multidimensionales, algunas inmediatas y otras progresivas (arts. 7 y 8). Hay una dimensión interseccional en este instrumento, en tanto que solicita a los Estados considerar la especial vulnerabilidad de ciertos grupos de mujeres frente a la violencia (art. 9). Gracias a la Convención Belém do Pará, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene jurisdicción para conocer quejas y reportes de violencia presentados tanto por grupos como por individuos (arts. 10 y 12).²⁸

II. Debates en la ONU: grupos neo-abolicionistas y de trabajo sexual. Una discusión en disputa

Como ya se mencionó, en el ámbito internacional, el instrumento insignia de los debates alrededor de la trata de personas es el Protocolo de Palermo, elaborado en el año 2000. El Protocolo de Palermo se inscribe en la CNUDOT, un instrumento de cooperación internacional para combatir la trata de personas y el tráfico

²⁷ *Ibidem*, párrafos 13-16.

²⁸ La jurisdicción de la Corte Interamericana para integrar la Convención Belém do Pará en la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue establecida en 2006. Véase Corte IDH, *Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, 2006, párrafos 276, 377-379 y 408.

ilícito de personas y armas, cometidos por células transnacionales de delincuencia organizada.

Antes de la publicación del Protocolo, un Comité Especial realizó una serie de reuniones —de enero de 1999 a octubre de 2000— en las que participaron representantes de las delegaciones de los Estados, activistas y académicas feministas de todo el mundo, para discutir los términos en los que éste sería redactado. Si bien todas coincidían en que la trata era un problema grave que requería atención internacional, planteaban la urgente necesidad de “negociar” los términos de la definición de la *explotación de la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual*, así como la relación entre la “trata de mujeres” y la noción de *consentimiento* utilizado en el Protocolo.²⁹

Desde el inicio de la negociación, el Protocolo estuvo orientado a atender los casos de trata con fines de explotación sexual y se centró de manera dominante en las mujeres, niñas y niños como víctimas de ese fenómeno. Para los delegados, parecía lógico que quien terminara como víctima fuera una prostituta, una mujer.³⁰

Las dos posturas de las que hemos hablado fueron representadas en esta negociación.³¹ Por una parte, la *International Human Rights Network*, liderada por la *Coalition Against Trafficking in Women (CATW)*, abogó por la abolición del comercio sexual. Fundada en 1988 por la feminista radical Kathleen Barry, la CATW popularizó la mezcla entre comercio sexual y trata de personas, ya que de acuerdo con una de sus ideas fundamentales el comercio sexual es inherentemente violento. Así, desde esta perspectiva, el consentimiento para realizar el comercio sexual no existe bajo ninguna circunstancia. La CATW propuso considerar que la trata se constituiría “con o sin el consentimiento de la víctima”. La organización

²⁹ Véase Doezema, Jo, “Now you see her, now you don’t: sex workers at the UN Trafficking Protocol Negotiation”, 2005; y Doezema, Jo, *Sex slaves and discourse masters. The construction of trafficking*, 2010.

³⁰ Cf. Doezema, Jo, *Sex slaves and discourse masters...*, *op. cit.*, p. 160.

³¹ Esta división es simplista, ya que no se trata de posturas diametralmente opuestas sin puntos medios o convergencias. En las disputas alrededor de la trata sexual de mujeres durante la preparación del Protocolo de Palermo hubo fuertes diferencias al interior de los grupos y las organizaciones. Hacemos esta distinción con fines didácticos, pero estamos de acuerdo en que hay mayor granularidad de la que hemos podido cubrir aquí, e invitamos a otros colaboradores a enriquecer nuestra descripción.

argumentó que, de no incluir esta cláusula, los tratantes podrían argumentar que la víctima no fue forzada, sino que consintió sobre el trabajo y sus condiciones.

Por el contrario, el *Human Rights Caucus* trabajó en colaboración con organizaciones defensoras de derechos humanos y organizaciones feministas internacionales, algunas de ellas vinculadas con el movimiento de trabajadoras sexuales.³² El *Caucus* se adscribía a la perspectiva liberal. Así, el *Caucus* demandaba reconocer los derechos humanos de las personas víctimas de trata y criticó que el Protocolo fuera el suplemento de una convención cuyo enfoque era la justicia penal, no los derechos humanos.³³ El *Caucus* propuso que tanto la *fuerza* como el *engaño* fueran incluidos en el tipo penal de trata, como factores que anulaban el consentimiento.³⁴ Desde esta perspectiva, el consentimiento para realizar el comercio sexual existe, pero puede estar viciado en ocasiones. Esto no niega que existan personas que han sido víctimas de abuso o violencia, sino que, en un contexto global de desigualdad económica y social con escasas opciones laborales viables, la coerción que viven las mujeres existe en un *continuum*, y cada una de ellas está posicionada en un lugar diferente de mayor o menor coerción.

Otra de las organizaciones liberales clave durante las discusiones del Protocolo fue la *Global Network of Sex Work Projects* (NSWP), que se mostró preocupada por los efectos que este nuevo instrumento internacional podría traer a las vidas de las mujeres que se dedican al comercio sexual en todo el mundo, ya que los instrumentos elaborados durante el siglo XX para combatir la trata de personas habían sido utilizados en contra de las trabajadoras sexuales y no contra quienes sacaban provecho de la trata. La NSWP veía al documento como una iniciativa muy amenazante para el comercio sexual.³⁵

³² El Caucus se había conformado de manera informal desde 1998, mediante contactos vía correo electrónico y reuniones informales entre las organizadoras, Ann Jordan del IHRLG y Marjane Wijers de la STV, y los grupos antitrata y de trabajadoras sexuales contactados.

³³ Véase Halley, Jannet *et al.*, 2006.

³⁴ Cf. Soderlund, Gretchen, "Running from the rescuers: new U.S. crusades against sex trafficking and the rhetoric of abolition", *NWSA Journal*, 2005, pp. 64-87; Doezema, Jo, "¡A crecer! La infantilización de las mujeres"; y Doezema, Jo, "Now you see her, now you don't: sex workers at the UN Trafficking Protocol Negotiation".

³⁵ Véase Doezema, Jo, *Sex slaves and discourse masters...*, *op. cit.*, 2010.

Al final, quedó establecido en el texto del Protocolo de Palermo que el consentimiento de las víctimas mayores de edad sería irrelevante cuando se obtuviera mediante algunos de los medios mencionados: raptó, engaño, abuso de poder y situación de vulnerabilidad, concesión de pagos y beneficios para obtenerlo. De acuerdo con Varela,³⁶ quien realizó entrevistas a funcionarios gubernamentales de Argentina que participaron directamente en las discusiones del Protocolo, para mediar las divergencias en torno al consentimiento, se incluyó la variable “abuso de una situación de vulnerabilidad”.

A pesar de que las discusiones fueron amplias, en el Protocolo de Palermo quedó establecido que la *explotación sexual* y el *consentimiento* quedaban enmarcados únicamente en el contexto de la trata de personas, y que a fin de no *prejuizar* la manera en la que cada Estado abordaba el comercio sexual, no se proponía una definición específica. Y es que Holanda y Alemania se habían negado a apoyar el documento si se definía la trata de personas sin hacer referencia a la explotación sexual específicamente, pero ninguna otra delegación apoyó su propuesta.³⁷

C. Análisis de legislación, programas, sentencias y prácticas en torno a la trata con fines de explotación sexual

Como explicamos en el apartado anterior en relación con el Protocolo de Palermo, las ideas neo-abolicionistas y liberales a veces quedan mezcladas dentro de un mismo instrumento legal. Es el caso de la Ley General de Trata, de la que hablamos en este apartado.

En el año 2003, México ratificó el Protocolo de Palermo, con lo que se obliga a crear medidas legislativas para tipificar, prevenir y erradicar la trata de personas. En 2007 se llevó a cabo la primera medida legislativa, la modificación del Código Penal Federal que incluyó el primer tipo penal de trata en el país.

³⁶ Cf. Varela, Cecilia, “La campaña antitrata en la Argentina y la agenda supranacional”, 2015, pp. 109-149.

³⁷ Cf. United Nations Office on Drugs and Crime, *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, 2006, p. 347.

Después de discusiones legislativas sobre los compromisos en torno a la persecución del delito, la prevención, la investigación y la persecución de la trata,³⁸ en noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la primera Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (Ley de Trata), que se reglamentó en el año 2009. Así, el entonces Distrito Federal y 22 estados reformaron sus códigos penales y tipificaron de manera diversa la trata de personas. Es importante resaltar que la trata se incluyó también en la “Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, incorporándola como delito grave en el catálogo de delitos por lo que no se concedía la libertad preparatoria”.³⁹

Paralelamente a las modificaciones legales, diversos gobiernos, a través de Fiscalías (antes Procuradurías), articularon como forma de “prevención” y “erradicación” de la trata, el allanamiento u operativos policiacos únicamente llevados a cabo en sitios de comercio erótico (como table dance) y sexual.⁴⁰

I. El delito de trata y los debates en torno a la explotación

Debido a las dificultades del tipo penal y de la diversidad de sanciones penales en torno a la trata y la ausencia de una homologación del delito, en el año 2012 se abrogó la Ley Federal de Trata y su reglamento, y se publicó en el *DOF* la vigente Ley General de Trata, reglamentada en 2013. Desde entonces en cada sexenio se establece un Programa Nacional 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 (Programa Nacional).

La Ley General de Trata define a la trata de personas en su artículo 10 como: “ 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 [...]”.

³⁸ Véase Jiménez, Luz, *El mercado sexual callejero a merced del dispositivo antitrata. Genealogía del discurso de la trata sexual de mujeres en México y los efectos de la operación del dispositivo antitrata en la zona de La Merced de CDMX*, 2019.

³⁹ Salazar, Mónica, “La trata de personas”, 2021, p. 567.

⁴⁰ Véase Jiménez, Luz, *op. cit.*

Posteriormente el mismo artículo establece que las formas de explotación pueden ser: esclavitud, servidumbre, condición de siervo, prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, explotación laboral, trabajo o servicios forzados, mendicidad forzosa, utilización de menores de 18 años en actividades delictivas, adopción ilegal de menores de edad, matrimonio forzoso y/o servil, tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, y para experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

La Ley General de Trata no define qué es “explotación”, sólo dice que “se entenderá por explotación” (artículo 10) las conductas previstas en los artículos 11 y siguientes de la misma ley. En materia de trata con fines de explotación sexual, mencionada en el artículo 13, la Ley General de Trata dice:

Será sancionado [...] al que se beneficie de la explotación de una o más personas a través de la prostitución, la pornografía, las exhibiciones públicas o privadas del orden sexual, el turismo sexual o cualquier otra actividad sexual remunerada mediante: I. El engaño, II. La violencia física o moral, III. El abuso de poder, IV. El aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, V. Daño grave o amenaza de daño grave, VI: La amenaza de denunciarle ante autoridades respecto a su situación migratoria [...]

Este artículo reconoce implícitamente la perspectiva liberal de que no todo comercio sexual es trata, ya que, para integrar el tipo penal de explotación sexual, debe haber engaño, violencia, daño, amenazas u otro de los medios comisivos mencionados en el artículo 13. Éste sería el fundamento legal más adecuado para quienes buscan hacer un espacio al trabajo sexual dentro de la Ley General de Trata.

Sin embargo, la perspectiva neo-abolicionista es dominante tanto en el texto de esta ley como en la interpretación judicial. Por un lado, el artículo 40 de la Ley General de Trata dice explícitamente que el consentimiento no se considerará excluyente de responsabilidad penal.⁴¹

⁴¹ Sin embargo, como veremos más adelante, algunos jueces han logrado hacer espacio al trabajo sexual incluida la presencia de este artículo.

Por otro lado, dentro de los medios comisivos, el artículo 13 habla del “aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad de la víctima”, que en la práctica varios jueces han entendido como sinónimo de ser mujer, o personas: menores de edad, migrantes, originarias de pueblos indígenas, adultas mayores, usuarias de drogas, o cualquier otra característica enunciada en el artículo 4, fracción XVII, de la ley.⁴² Esto facilita la acreditación del tipo penal porque bastan tales características y el beneficio económico obtenido para considerar que hubo explotación sexual, sin que sea necesario demostrar el proceso por el cual el sujeto activo se aprovechó de dichas circunstancias para beneficiarse. Esta estrategia, que se consideraría un éxito desde la perspectiva neo-abolicionista, entraña un costo en términos de reconocer la agencia de las personas que, pese a sus vulnerabilidades, se embarcan en el comercio sexual y asumen sus riesgos. Desde la perspectiva liberal, estos casos no deberían ser caracterizados como explotación.

II. Operativos anti-trata como acciones del modelo neo-abolicionista

En materia de comercio sexual, las normas son heterogéneas y su legislación sucede en el ámbito municipal. Éstas se pueden encuadrar en más de uno de los llamados modelos ideológicos normativos sobre el comercio sexual.⁴³ En lo que al presente capítulo respecta, sólo nos interesa hablar de tres de estos modelos, dos de los cuales ya conocemos, gracias a las discusiones previas en torno al feminismo abolicionista y liberal: el reglamentarismo clásico o decimonónico, el prohibicionismo de la prostitución y el neo-abolicionismo.

El modelo reglamentarista clásico impone controles estrictos para el ejercicio del comercio sexual, por ejemplo: la inspección médica obligatoria, el registro de trabajadores, el licenciamiento de espacios comerciales, o el establecimiento de zonas de tolerancia para su ejercicio.⁴⁴ La característica de este modelo es que concibe al

⁴² Torres, Claudia y Carlos Laverde, “Vectores de peligro, víctimas y trabajadoras sexuales: sujetos emergentes y el potencial del discurso jurídico en la transformación de los mercados sexuales”, 2021, pp. 93-134, pp. 112-114.

⁴³ Torres, Claudia, Sobre modelos de regulación de la prostitución y el régimen legal vigente a nivel federal y en el Distrito Federal, 2014, p. 2.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 3.

comercio sexual como un mal moral, pero que debe ser tolerado para fines prácticos. Al centro, están los intereses del público que busca acceso a servicios sexuales (salud pública, seguridad), no el de las personas que ejercen el comercio sexual.

En México, este modelo fue la norma prevalente hasta 1940, cuando el presidente Lázaro Cárdenas abrogó el Reglamento para el Ejercicio de la Prostitución de 1926 en el ámbito federal, e incluyó el lenocinio, la invitación a la prostitución, y el delito de contagio dentro del catálogo penal.⁴⁵ Actualmente, el reglamentarismo en su forma original sigue vigente sobre todo a nivel municipal, en donde los gobiernos locales aplican reglamentos sobre el ejercicio del comercio sexual e incluso administran las “zonas rojas”⁴⁶ o zonas de tolerancia. También está presente en algunas leyes locales en materia de salud.⁴⁷

El modelo prohibicionista propone sujetar el ejercicio del comercio sexual, no sólo la trata o la explotación, a sanciones penales y civiles, así como someter aquella práctica a medidas correctivas. Formalmente, en México, los delitos contra la integridad moral han ido desapareciendo, pero en varios estados aún se pueden encontrar infracciones que sancionan el ofrecer servicios sexuales en la vía pública u otras formas de “inmoralidad” o “indecencia”.⁴⁸ Tanto el feminismo liberal como el neo-abolicionista están en contra de la prohibición (formal y *de facto*) del ejercicio del comercio sexual, que consideran producto de una doble moral de género revictimizante, en el caso de las abolicionistas,⁴⁹ y discriminatoria, en el caso de las liberales.⁵⁰

Por su parte, el modelo neo-abolicionista de la prostitución —abordado a lo largo de este capítulo— se ha visto representado en las normas sobre lenocinio y, más

⁴⁵ Torres, Claudia, El régimen “abolicionista” de la prostitución en el contexto mexicano: indefinición e ideología en el no reconocimiento del trabajo sexual, 2014, pp. 36-45.

⁴⁶ Torres, Claudia, *Documento de Trabajo*, p. 4.

⁴⁷ Lamas, Marta, *El fulgor de la noche...*, *op. cit.*, 2017, pp. 27-28.

⁴⁸ Véase Centro de Apoyo a las identidades Trans, Diagnóstico Comunitario Participativo Trans en el Estado de México 2022 (identificando algunos municipios que criminalizan el ejercicio del trabajo sexual en el Estado de México y argumentando su carácter discriminatorio).

⁴⁹ Butler, Josephine, “Letter to my Countrywomen, Dwelling in the Farmsteads and Cottages of England (1871) Social Purity [N.D.]”, en Sheila Jeffreys (comp.), *The Sexuality Debates*, Nueva York, Routledge & Kegan Paul, 1987, p. 153.

⁵⁰ Lamas, Marta, *El fulgor de la noche...*, *op. cit.*, pp. 108, 180-182 y Cf. Walkowitz, Judith R., *The Politics of Prostitution and Sexual Labor*, 2016, pp. 188-198.

tarde, trata de personas, que fueron adoptadas luego de que el país firmara múltiples tratados internacionales sobre explotación sexual, especialmente, el Convenio de 1949. Resumiendo lo dicho en la sección anterior, el neo-abolicionismo busca descriminalizar la oferta de servicios sexuales, pero criminalizar todas las actividades conexas, con independencia de que las partes se involucren de manera voluntaria en el comercio sexual. Las disposiciones de la Ley General de Trata que adoptan el neo-abolicionismo textualmente son los artículos 10 y 15, que sancionan la trata y la producción y el beneficio de la producción de material pornográfico, respectivamente, sin que deba acreditarse alguna clase de coacción, y el artículo 40, que dispone que el consentimiento dado por las víctimas no excluye la responsabilidad penal de los presuntos tratantes o explotadores.

En relación con la forma concreta en la que ha operado este modelo en torno al comercio sexual, el patrón que hemos observado es que los esfuerzos masivos por erradicar la trata de personas a través de la Ley General de Trata se han traducido en políticas y prácticas de erradicación de los mercados sexuales. Consideramos que el feminismo neo-abolicionista de la prostitución ha ido ganando terreno *de facto*, porque, como veremos en este apartado, el efecto de la interpretación e implementación de la Ley General de Trata y los convenios internacionales ha sido la persecución y desaparición de las personas que participan de los mercados sexuales, aunque no exista ningún artículo en las leyes, ya sea en los ámbitos nacional o internacional, que obligue al Estado mexicano a erradicarlos.

Las autoras de este texto hemos registrado, desde inicios de 2007, operativos policíacos antitrata llevados a cabo en La Merced, en Ciudad de México, en sitios de comercio sexual autónomo⁵¹ y con una amplia cobertura periodística mediática enfocados en “el alarmante aumento de la trata sexual de mujeres, niñas y niños”. Posteriormente, en 2014, documentamos con un cuerpo policíaco de operación antitrata en la frontera sur del país, acompañando y entrevistando al ahora desaparecido Grupo Operativo contra el Tráfico, Trata de Personas y Pandillerismo (GOTTPA). Esta operación antitrata hace legibles las inexactitudes y contradic-

⁵¹ Véase Jiménez, Luz, *op. cit.*

ciones contenidas en la ley. Una de ellas es la noción de trata con la que operó este cuerpo policiaco. Al cuestionar al oficial al mando, sobre ¿qué es la trata y cómo la identifican? Él responde:

—La Trata es cuando las chicas están en situación de vulnerabilidad, cuando se tienen que prostituir por sus condiciones, porque [...] vienen huyendo. Entonces, pues abusan de ellas y las ponen a prostituirse, a hacer esas cosas que les quitan su dignidad porque no les queda de otra (entrevista con Policía al mando, Instalaciones de la Policía Federal, Tapachula, Chiapas, 2014).

Retomamos este fragmento de entrevista, para ilustrar cómo se permean las inexactitudes de la Ley General de Trata en su operación y se mezclan con posturas criminalizantes sobre género, trabajo y migración, persiguiendo y judicializando acciones que no son trata de personas, pero que son registradas como cifras de víctimas rescatadas. Este cuerpo operativo, comprende por trata la “vulnerabilidad”, “la pobreza” o la “migración forzada”. No hay ninguna mención de engaño, violencia, amenazas o alguno de los medios comisivos más limitados que “aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad”.

Esta frontera ha sido considerada “foco rojo de la trata de personas con fines sexuales”⁵² y se ha visto también vinculada a los flujos migratorios de la región que es sitio de entrada, origen, tránsito y destino de migraciones irregulares masivas continentales y extracontinentales. En esta región, la trata se entiende como latente, pero no se han hecho los suficientes esfuerzos por separar el delito de trata, del comercio sexual autónomo y de las migraciones irregulares.

Así como se han cuestionado las definiciones del Protocolo de Palermo en torno a la trata con fines de explotación sexual, en México también existen diversos análisis críticos al contenido y definiciones de la Ley General de Trata,⁵³ que se concentran en tres ejes principales:

⁵² Véase UNODC-SEGOB, *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*, 2014.

⁵³ Véase Ezeta, Fernanda *et al.*, *Consecuencias invisibles del rescate. El caso del table dance*, 2015; Lamas, Marta, “Comercio sexual y discurso sobre trata en México”, 2018; Jiménez, Luz, “Una aproximación genealógica al discurso de la trata sexual de mujeres en México”, 2018; y Maldonado Vanessa, “Being a

- 1) Aunque la ley utiliza el término “explotación” para configurar la trata, no contiene una definición clara del concepto.
- 2) No tiene en cuenta el consentimiento otorgado de las posibles víctimas (sin importar edad), por tanto, no es considerado como causa excluyente de responsabilidad penal.
- 3) No contiene una clara distinción entre trata y prostitución. Hace referencia a la prostitución sin la especificación de que para ser trata debe ser forzada. La ley, al no hacer la necesaria distinción entre la prostitución voluntaria y aquella que no lo es, si bien no está criminalizando directamente a las personas trabajadoras sexuales, está sancionando a quienes “obtienen beneficios por la explotación”, es decir, afecta a las personas que rodean y participan en los mercados sexuales,⁵⁴ al mismo tiempo que impide su reconocimiento.

III. Programa Nacional 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 (Programa Nacional)

El Programa Nacional es un instrumento que la Secretaría de Gobernación ha presentado cada nueva administración desde 2014 para implementar la Ley General de Trata en la esfera de la Administración Pública. Este instrumento señala los objetivos de la campaña contra la trata y la explotación, así como sus indicadores de éxito. Respecto del objetivo de lograr la efectiva procuración de justicia, el Programa de 2014 establecía como indicador de resultados el porcentaje de consignaciones hechas por el delito de trata de personas.⁵⁵ Este enfoque puede

Sex Worker and Migrant in Times of Trafficking: Experiences from the Mexico (Chiapas)-Guatemala Border”, 2021.

⁵⁴ Véase Lamas, Marta, “¿Prostitución, trabajo o trata? Por un debate sin prejuicios”, 2014.

⁵⁵ Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional 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 2014-2018*, *Diario Oficial de la Federación* de 30 de abril de 2014, Cuarta Sección-Extraordinaria.

atender no sólo al interés global por los indicadores que se desató a partir de los años 90, sino también al éxito del sistema de medición predominante, que cristaliza el problema de la trata y la explotación como uno de delincuencia organizada que requiere una respuesta penal.⁵⁶

Como dejamos entrever anteriormente, las feministas radicales que crearon el discurso de la violencia de género en la esfera internacional apoyaban la generación de estadísticas, porque permitiría documentar la violencia, investigarla y exigir rendición de cuentas. El problema es que la presión por generar cifras, también genera incentivos perversos y falsos positivos dentro de las instituciones encargadas de impartir justicia.

Por ejemplo, en México, la Fiscalía de Investigación de los Delitos en Materia de Trata de Personas de la Ciudad de México llevó a cabo una serie de operativos masivos en hoteles y establecimientos de entretenimiento erótico alrededor de 2009 y 2018. Durante estos operativos, numerosos presuntos responsables fueron detenidos, mientras se resaltaba ante los medios el elevado número de “víctimas rescatadas”. Una estrategia similar se implementó en la frontera sur del país, en la cual la fiscalía de derechos humanos llevó a cabo acciones en bares, botaneros, cantineros y cuarterías. Sin embargo, surgían muchas inquietudes acerca de si las personas señaladas como víctimas realmente habían experimentado situaciones de trata y explotación.⁵⁷ También se cuestionó el énfasis exagerado en la persecución de delitos sexuales, que distraía recursos para la investigación de formas de trata no sexual.

El actual Programa Nacional refleja un cambio respecto a la perspectiva punitiva que caracterizó a su predecesor en 2014, dado que ya no coloca a la procuración

⁵⁶ Sally Engle Merry, *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence and Sex Trafficking*, 2016, p. 112.

⁵⁷ Cf. Ezeta, Fernanda y Salazar, Mónica, *op. cit.*; Gutiérrez, Jessica, “Crónica de un (no) rescate de (no) víctimas de trata en México”, 2018, pp. 133-148; Maldonado, Vanessa, “Políticas antitrata (de personas) en la frontera de México, Chiapas-Guatemala: ¿rescate de víctimas o criminalización del trabajo sexual y las migraciones (indocumentadas)?”, 2018, pp. 149-186; Lombardini, Nancy, “Entre víctimas y delinquentes: los operativos en los table dance en la Ciudad de México. Marco normativo para comprender la trata de personas”, 2018, pp. 187-210.

de justicia como objetivo primordial.⁵⁸ En su lugar, el enfoque radica en fortalecer la atención y reparación de las víctimas, bajo los principios de género, derechos humanos e interseccionalidad. La implementación de las leyes es considerada ahora como un medio para alcanzar este propósito.

Como hemos insistido, no existe una postura única en torno al género y resulta difícil determinar, a partir del texto del Programa Nacional, si las autoridades optarán por una política neo-abolicionista o de carácter liberal. Ambas perspectivas son compatibles con la lente de género. No obstante, basándonos en los daños generados en años previos por el aparato de rescate implementado para combatir la trata, podríamos inferir que un enfoque de interseccionalidad implicaría prestar mayor atención a las dinámicas de poder que emergen no sólo entre las posibles víctimas (en muchas ocasiones personas trabajadoras sexuales y migrantes irregulares, dada la atención centrada en la trata y explotación sexual) y los supuestos perpetradores, sino también entre éstos y los agentes encargados de aplicar la ley penal. Esto, por supuesto, puede implicar un giro liberal hacia la diferenciación entre mujeres, lo que puede parecer inaceptable desde un feminismo neo-abolicionista de la prostitución, que representa a las mujeres como una clase única integrada mayormente por víctimas del sistema patriarcal.

IV. Resoluciones judiciales en México

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo la oportunidad de estudiar la constitucionalidad de la Ley General de Trata, en sus artículos 10, párrafo segundo, fracción III, y 40, en el amparo directo en revisión 5223/2015. Los agraviados eran el supervisor y administrador de un centro de entretenimiento erótico en el que se había llevado un operativo en 2013. En esencia, los agraviados argumentaron que ambos artículos violaban el principio de estricta legalidad del artículo 14 constitucional en su vertiente de taxatividad.

⁵⁸ Secretaría de Gobernación, “Programa Nacional 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 2022-2024”, *Diario Oficial de la Federación* de 27 de diciembre de 2022.

Por un lado, el artículo 10 no incluía, como parte del tipo penal de trata, medios comisivos como amenazas, fuerza, engaño, coacción, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad. En opinión de los agraviados, los medios comisivos eran un elemento esencial del delito, pero el artículo 10 no los incluía explícitamente en el tipo penal. Por el contrario, el artículo 10 sólo decía que los fines de explotación que constituían el tipo penal se considerarían “en términos del artículo” 13 y hasta el 31 de dicha ley, dando lugar a equívocos respecto de si los medios comisivos del artículo 13 eran parte, o no, del tipo penal de trata contenido en el artículo 10.

La Primera Sala determinó que los agravios eran infundados, ya que el artículo 10 no era ambiguo al hacer una referencia a los artículos 13 a 31.⁵⁹ Más bien, el artículo 10 no preveía medios comisivos para integrar el tipo penal de trata y los artículos 13 a 31 eran delitos autónomos. En nada afectaba al tipo de trata el que el artículo 13 sí mencionara medios comisivos. Con esta decisión, la Primera Sala validó el neo-abolicionismo del artículo 10, pues interpretó la disposición no sólo como no conteniendo medios comisivos, sino también como independiente de cualquier conducta coactiva (el fin de explotación).

Por otro lado, los agraviados adujeron que sólo puede hablarse de trata de personas, si se demuestra que el sujeto activo del delito recurrió a cualquiera de los medios comisivos para hacerse del sujeto pasivo. En ese sentido, el artículo 40 tenía una ambigüedad que generaba confusión e inseguridad jurídica, porque no señalaba el supuesto específico en el que el consentimiento de la víctima no puede ser causa excluyente de responsabilidad penal.

En respuesta, la Primera Sala consideró que el argumento era inoperante. La Corte dijo que el principio de taxatividad no llegaba al grado de obligar al legislador a añadir cláusulas que podían entenderse a partir de un análisis gramatical y de

⁵⁹ En los párrafos 50 a 53 de la sentencia, la Primera Sala de la SCJN estableció que “la intención del legislador fue la de otorgar al juzgador la herramienta necesaria para evitar la ambigüedad de ese elemento típico al establecer diferentes tipos o formas de explotación sexual que el juzgador tendrá como referente para determinar la tipicidad desde un punto de vista descriptivo y no puramente valorativo”. Amparo directo en revisión 5223/2015, Ministro ponente José Ramón Cossío Díaz.

contraste entre palabras dentro del texto legal. En este caso, no había necesidad de que el legislador diera más contenido a la provisión sobre el consentimiento, porque bastaba ver el artículo 10 para entender a qué conducta delictiva la víctima no podía consentir. Más todavía, la Corte aclaró que el artículo 40 no consideraba que el consentimiento era una causa de justificación de la conducta típica porque los bienes que protegía el delito de trata —la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad, por mencionar algunos— eran indisponibles, irrenunciables.

Aquí, es menos claro que la Corte validara la inspiración neo-abolicionista de la ley. En el caso concreto, el artículo 40 se impugnaba en relación con el artículo 10, cuyo tipo penal no incluye medios comisivos. Se trata, así, de dos disposiciones teleológicamente abolicionistas. Sin embargo, si los agraviados hubieran planteado el artículo 40 en su relación con otro artículo que sí incluyera medios comisivos, la conclusión de la Corte podría haber ido en una dirección más liberal, que reconociera que el consentimiento dado por la víctima no excluye la responsabilidad penal porque aquél estaría viciado por una circunstancia como el engaño, las amenazas o la coacción, entre otras. En este supuesto, sería interesante ver qué alcance daría la Corte al “aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad”, ya que podría entenderlo como suficientemente acreditado con la situación de hecho en que se encuentra una persona (el sentido más neo-abolicionista) o hasta que se demostrara que hubo vicios de consentimiento o un proceso de aprovechamiento indebido de tal situación (el sentido más liberal).

De hecho, esta segunda línea argumentativa es la que adoptó el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito en el amparo directo 206/2016. En este caso, el encargado de una casa de citas fue sentenciado por el delito de explotación sexual en términos del artículo 13, fracción IV, y 40 de la ley de trata. Él alegaba que las víctimas no le imputaban delito alguno y que la cuota que ellas proporcionaban para cubrir los gastos de mantenimiento de la casa eran de común acuerdo. En amparo, el Tribunal afirmó que muchos hombres se aprovechaban “inadecuadamente” del rol de género y la falta de oportunidades que llevaban a muchas mujeres a ser sumisas y complacientes, “afectando la integridad física, psíquica y moral” de éstas y “[c]onstituyendo la trata de personas [en] una forma

de discriminación y violencia” en términos de los estándares nacionales e internacionales.

Sin embargo, también reconoció que “no por lo expuesto, se debe siempre inclinar la balanza a favor de las mujeres, sino que el juzgador tiene que efectuar un análisis atendiendo cada asunto en concreto”, puesto que había escenarios en que las mujeres decidían trabajar ofreciendo sus servicios sexuales, “tomando así una postura del feminismo liberal, por diversas circunstancias (como un acto transgresor y liberador, ya sea por gusto o por comodidad, esto es, porque ganan más en menos horas, etc.)”.

El Tribunal continuó diciendo que el trabajo sexual estaba protegido por la libertad de elección profesional del artículo 5o. constitucional y que el Estado no debía adoptar posturas paternalistas que entraran en conflicto con dicha libertad. Así, definió la explotación como “la imposición o abuso de condiciones injustas o indignas en el uso o usufructo de las cualidades, el trabajo, los servicios o el cuerpo de una persona”. A partir de los hechos probados en el juicio,⁶⁰ el juzgador encontró que no se había probado ninguna clase de abuso, injusticia, maltrato o afectación que acreditara la explotación. Puesto que no se acreditaba el tipo penal, el Tribunal no encontró razones para aplicar el artículo 40.

D. Derecho comparado: Argentina, Colombia y Uruguay

Estas dos líneas de debate, neo-abolicionista y liberal, también han marcado la evolución de los precedentes judiciales en otros países. Argentina ilustra el caso donde el neo-abolicionismo y su énfasis en la igualdad sustantiva han generado

⁶⁰ Las constancias de autos indicaban que las empleadas del lugar ya habían trabajado previamente en el comercio sexual. Ellas solicitaron empleo sin que nadie las indujera a ello. En el lugar, el administrador les explicó los términos del trabajo desde el primer momento, incluyendo las cuotas que había que pagar por concepto de mantenimiento y las cuotas que las empleadas podían conservar íntegras. Estas tarifas, no eran injustas ni desproporcionadas, en opinión del juzgador. Las empleadas podían entrar y salir sin problemas del lugar. Las declaraciones de las víctimas eran inconsistentes, puesto que en la primera declaración ellas habían sido obligadas por la policía a declarar en contra del administrador. En la segunda declaración, las empleadas comentaron que ellas no buscaban presentar cargos contra el indiciado.

sentencias novedosas relacionadas con la no discriminación y revictimización de las mujeres. Es el caso del expediente MJJ134944 de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba,⁶¹ que confirmó el sobreseimiento dictado en el caso de una mujer acusada de trata de personas con fines de explotación sexual haciendo lugar a la “excusa absolutoria” prevista en la ley de trata (Ley 26.842). La Sala de Apelaciones dijo que, estando acreditada fehacientemente la trata, era posible que la imputada hubiera cometido los delitos como resultado directo de haber sido víctima durante casi dos décadas. La Sala apuntó, además, que las secuelas del sometimiento podían perdurar en el tiempo y el trauma podía convertirse en parte de la personalidad de la víctima.

En contraste, dada la existencia de leyes que legalizan el trabajo sexual en Colombia y Uruguay, pero también de leyes que prohíben la trata de personas, la explotación sexual, y el proxenetismo, los tribunales de ambos países han adoptado un tono más negociado.

En Colombia abundan los casos de trabajadoras sexuales a quienes se les negaron prestaciones laborales,⁶² cuyos centros de trabajo fueron reubicados,⁶³ o que fueron hostigadas por la policía,⁶⁴ entre otros casos. Típicamente, la Corte resuelve estos casos desde la perspectiva del derecho al trabajo, el derecho a la autodeterminación y libre desarrollo de la personalidad, y un enfoque interseccional hacia la discriminación, para asegurarse de que los grupos afectados en cuestión no hayan sido tratados ilegalmente por particulares o el Estado, ya sea por su género, o por su estatus migratorio, nivel educativo, la marginalidad de su profesión u

⁶¹ B.Y.V. s/ Infracción art. 145 ter –conforme el art. 26 de la Ley 26.842, Sala B, Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, 22 de octubre, 2021, Expediente MJ-JU-M-134944-AR.

⁶² Por ejemplo, Sentencia T-109/21, Acción de tutela formulada por Fantina contra Pedro Blanco, Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, 27 de abril, 2021.

⁶³ Por ejemplo, Sentencia SU062/19, Acción de tutela interpuesta por Nelcy Delgado en contra del municipio de Chinácota y la Inspección de Policía de Chinácota, Sala Plena de la Corte Constitucional, 14 de febrero, 2019; Sentencia T-736/15, Acción de tutela instaurada por Jannet Martínez contra la Alcaldía de Yopal, el Concejo Municipal de Yopal y la Inspección Tercera de Policía de Yopal, Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, 30 de noviembre, 2015.

⁶⁴ Por ejemplo, Sentencia T-594/16, Acción de tutela instaurada por Esperanza y Otra contra el Ministerio de Defensa, Ministerio del Trabajo, Policía Metropolitana de Bogotá, Personería de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá y Procuraduría General de la Nación, Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, 31 de octubre, 2016.

otros factores. La Corte, en estos casos, normalmente distingue el trabajo sexual y la trata de personas o la explotación sexual, refiriendo que se trata de un análisis complejo que no se satisface simplemente cuando se demuestra que hubo consentimiento de la víctima.⁶⁵

Por su parte, en Uruguay, si bien los tribunales también han ido desarrollando estándares en materia laboral,⁶⁶ el máximo tribunal y los tribunales de apelación han también desarrollado una rica jurisprudencia penal-constitucional. En ella, es evidente que la mera invocación de que se trata de trabajo sexual no basta para descartar un posible caso de trata o explotación; por el contrario, los tribunales atienden a las circunstancias del caso, enfatizando si hubo algún factor de vulnerabilidad y el proceso por el que el sujeto activo del delito abusó de tal situación desde un enfoque interseccional.⁶⁷

Como en Colombia, encontramos que el consentimiento no es el elemento diferenciador entre trabajo sexual y trata o explotación sexual. Siguiendo precedentes nacionales, la Suprema Corte de Justicia de Uruguay ha entendido que el delito de proxenetismo (lenocinio) requiere de dos componentes: i) la explotación de una persona por otra, donde queda subsumido el ánimo de lucro sin el cual no se concibe la explotación, pero que además debe ser desmedido y en ese sentido abusivo, y ii) la contribución en cualquier forma al ejercicio de la prostitución explotada.⁶⁸ Quien nada hace ni aporta fuera de recibir el producto del comercio sexual, como haría una pareja que se deja mantener por una trabajadora, no es proxeneta. Y tampoco lo es quien contribuye, pero no abusa, como

⁶⁵ La Corte explica que la autonomía de la voluntad es un principio cardinal, pero no absoluto y resalta que, aunque no hay consenso respecto de la intervención estatal correcta dentro de los mercados sexuales y de la forma de acreditar constreñimiento, “en algo en lo que sí se ha logrado un mínimo nivel de consenso jurídico es en que la explotación sexual de otro ser humano con fines de lucro es incompatible con la dignidad humana (inclusive si media consentimiento).” La Corte construye esta consigna con base en los instrumentos internacionales que mencionamos en este apartado —la mayoría de los cuales, como dijimos, tienen un espíritu neo-abolicionista.

⁶⁶ Recurso 310/2018, Varela y Ríos, Tribunal de Apelaciones del Trabajo de Primer Turno, 10 de octubre, 2018.

⁶⁷ Por ejemplo, Sentencia definitiva 380/2014, Tribunal Apelaciones Penal 2º To, 3 de diciembre, 2014 (alegando que una menor de edad con capacidades diferentes no pudo haber consentido al proxenetismo del actor, habida cuenta del contexto de la chica y el historial y las periciales psiquiátricas del acusado).

⁶⁸ Recurso de casación 1.299/2019, Suprema Corte de Justicia, 29 de agosto, 2019.

haría un taxista, un mesero o el dueño de una casa de citas. Entonces, de lo que se trata es de encontrar la desproporcionalidad e injusticia en el lucro, que pueden observarse, por ejemplo, cuando la administración “domina completamente la forma de trabajo de las empleadas”, como cuando aquélla recauda y hace descuentos sobre los ingresos de las empleadas sin que dichos cobros correspondan a servicios ofrecidos por la administración y recibidos efectivamente por las trabajadoras.

Conclusión

Una idea central de este texto, discutida a lo largo de las secciones anteriores, es que el marco normativo en materia de trata de personas y trabajo sexual es heterogéneo. Al menos dos nociones de género —la neo-abolicionista y la liberal— se entrelazan en varios instrumentos legales y políticas públicas, lo que permite a los jueces seleccionar el marco y disposiciones más adecuadas a cada caso.

La amplitud de opciones para los jueces conlleva una gran responsabilidad al fundamentar sus decisiones. Nosotras tenemos una recomendación muy general para los jueces: decidir con base en lo que el sociólogo Max Weber llamó una “ética de la responsabilidad”, la cual opuso a la llamada “ética de la convicción”.⁶⁹

La ética de la responsabilidad exige a los jueces y otros operadores confrontar la posibilidad de que sus premisas o decisiones sean erróneas y asumir las consecuencias negativas al perseguir sus objetivos. Por el contrario, la ética de la convicción sostiene la infalibilidad de las acciones basadas en creencias arraigadas, con absoluta indiferencia frente a los costos y pérdidas que aquéllas puedan generar.

A pesar de las nobles intenciones para erradicar la trata de personas, la lucha actual ha llevado a la detención y maltrato de muchas personas trabajadoras sexuales. Los jueces y otros operadores dentro del sistema de justicia penal tienen en sus manos la decisión sobre si una persona es víctima de trata con fines de explotación sexual u otros fines o si, por el contrario, es una trabajadora sexual.

⁶⁹ Weber, Max, *The Vocation Lectures*, 2004.

En este contexto, la ética de la responsabilidad implica varias cosas. Primero, hay que escuchar a las personas. En sus narrativas, hay descripciones detalladas de sus circunstancias, valores y oportunidades para ejercer poder.

Segundo, hay que reconocer que el sexo y el género son factores, pero no los únicos determinantes de la vulnerabilidad. También es verdad que, para algunas personas, el sexo o el género son bastiones de resistencia y espacios de poder y libertad.

Tercero, es crucial entender que, además del sexo y el género, factores como clase, raza, origen étnico y nacionalidad pueden influir en la dinámica de poder. Algunas personas, aunque vulnerables por su sexo o género, pueden ejercer poder y subvertir prácticas opresivas basado en sus otras identidades y circunstancias.

No se debe caer en el error de asumir, basándose en convicciones, que todas las mujeres trabajadoras sexuales son víctimas de trata o que ser pobres, morenas, transgénero, migrantes sólo las hace ser *más* víctimas. Del mismo modo, no debe descartarse la posibilidad de hombres como víctimas, ya que la posición de cada individuo es compleja.

Se invita a las personas lectoras a continuar el diálogo con las personas trabajadoras sexuales, escuchando atentamente sus historias y considerando sus perspectivas. Mantener la mente abierta, cuestionar las propias convicciones sobre la sexualidad y estar dispuestos a ser sorprendidos por los hechos será fructífero en el quehacer judicial y de otros operadores del sistema.

Bibliografía

Libros, revistas y fuentes hemerográficas

Bernstein, Elizabeth, “Militarized humanitarianism meets carceral feminism: the politics of sex, rights, and freedom in contemporary antitrafficking campaigns”, *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 2007, pp. 45-71.

Butler, Josephine, “Letter to my Countrywomen, Dwelling in the Farmsteads and Cottages of England (1871) Social Purity [N.D.]”, en Sheila Jeffreys

- (comp.), *The Sexuality Debates*, Nueva York, Routledge & Kegan Paul, 1987.
- Doezema, Jo, “¡A crecer! La infantilización de las mujeres en los debates sobre tráfico de mujeres”, en Osborne, Raquel (ed.), *Trabajador@s del sexo. Derechos, migraciones y tráfico en el siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 2004.
- Doezema, Jo, “Now you see her, now you don’t: sex workers at the UN Trafficking Protocol Negotiation”, *Social & Legal Studies*, vol. 14, núm. 1, 2005.
- Doezema, Jo, *Sex slaves and discourse masters. The construction of trafficking*, Londres, Zed Books, 2010.
- Ezeta, Fernanda y Salazar Mónica, *Consecuencias invisibles del rescate. El caso del table dance*, México, Colectivo contra la trata de personas, 2015.
- Freeman, Marsha A; Chinkin, Christine; Rudolf, Beate, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: a Commentary*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 2012.
- Gallagher, Anne T., *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Gutiérrez, Jessica, “Crónica de un (no) rescate de (no) víctimas de trata en México”, en Lamas, Marta, *Comercio sexual y discurso sobre trata en México. Investigaciones, experiencias y reflexiones*. CDMX, CIEG-UNAM, 2018, pp. 133-148.
- Halley, Janet, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir y Chantal Thomas, “From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/ Sex Work, and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism”, *Harvard Journal of Law and Gender*, vol. 29, 2006, pp. 336-423.
- Halley, Janet, Prabha Kotiswaran, Rachel Rebouché e Hila Shamir, *Governance Feminism. An Introduction*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2018.

- Hunter, Nan. D. "Contextualizing the sexuality debates: a chronology 1966-2005", en Lisa Duggan y Nan D. Hunter (comps.), *Sex wars. Sexual discent and political culture*, Nueva York, Routledge, 2006, pp. 15-28.
- Jeffreys, Sheila, *The Idea of Prostitution*, Australia, Spinifex Press, 1997.
- Jiménez, Luz, "Una aproximación genealógica al discurso de la trata sexual de mujeres en México", en Lamas, Marta, *Comercio sexual y discurso sobre trata en México. Investigaciones, experiencias y reflexiones*. Ciudad de México, CIEG-UNAM, 2018, pp. 81-106.
- Jiménez, Luz, *El mercado sexual callejero a merced del dispositivo antitrata. Genealogía del discurso de la trata sexual de mujeres en México y los efectos de la operación del dispositivo antitrata en la zona de La Merced de CDMX*. Tesis de Doctorado en Sociología. Ciudad de México, UNAM, 2019.
- Kempadoo, Kamala y Doezema, Jo, *Global Sex Workers: Rights, Resistance, and Redefinition*, Nueva York y Londres, Routledge, 1998.
- Lamas, Marta, *La marca del género: trabajo sexual y violencia simbólica*. Tesis de maestría. México, D.F., Escuela Nacional de Antropología e Historia, 2003.
- Lamas, Marta, "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría 'género'", en Lamas, Marta, *La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, UNAM, pp. 265-302.
- Lamas, Marta, "¿Prostitución, trabajo o trata? Por un debate sin prejuicios", en *Revista Debate Feminista*, Dossier: comercio sexual, año 25, vol. 50, octubre, México, 2014, pp. 160-186.
- Lamas, Marta, "Feminismo y prostitución: la persistencia de una amarga disputa", en *Debate Feminista*, núm. 51, México, PUEG/UNAM, 2016, pp. 18-35.
- Lamas, Marta, *Comercio sexual y discurso sobre trata en México. Investigaciones, experiencias y reflexiones*. Ciudad de México, CIEG-UNAM, 2018.

- Lamas, Marta, *El fulgor de la noche*, Ciudad de México, Océano, 2017.
- Lombardini, Nancy, “Entre víctimas y delincuentes: los operativos en los table dance en la Ciudad de México. Marco normativo para comprender la trata de personas”, en Lamas, Marta, *Comercio sexual y discurso sobre trata en México. Investigaciones, experiencias y reflexiones*, Ciudad de México, CIEG-UNAM, 2018, pp. 187-210.
- Mackinnon, Catharine A., “Feminism, Marxism, Method, and the State”, *Signs*, vol. 8, núm. 4, Chicago, 1983, pp. 635-658.
- Mackinnon, Catharine A., “Toward Feminist Jurisprudence”, en *Toward a Feminist Theory of the State*, editado por Catharine A. MacKinnon, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1989, pp. 237-249.
- Mackinnon, Catharine A., “Trafficking, Prostitution, and Inequality”, *Harvard Civil Rights Civil Liberties Law Review*, vol. 46, núm. 2, EUA, 2011, pp. 271-310.
- Maldonado, Vanessa, “Políticas antitrata (de personas) en la frontera de México, Chiapas-Guatemala: ¿rescate de víctimas o criminalización del trabajo sexual y las migraciones (indocumentadas)?”, en Lamas, Marta, *Comercio sexual y discurso sobre trata en México. Investigaciones, experiencias y reflexiones*, Ciudad de México, CIEG-UNAM, 2018, pp. 149-186.
- Maldonado, Vanessa, *Relaciones entre Trata de Personas y Trabajo Sexual en la frontera México-Guatemala: distinciones para su análisis*. Tesis de maestría: Ciudad de México, CIESAS-Ciudad de México, 2015.
- Maldonado, Vanessa, “Being a Sex Worker and Migrant in Times of Trafficking: Experiences from the Mexico (Chiapas)-Guatemala Border”, en Sanchez Gabriella y Sheldon X. Zhang *Beyond Drugs, Smuggling and Trafficking Violence, Victimization and Community Action in Mexico’s Criminal Landscape*, UK, Routledge, 2021.

- Nagle, Jill, *Whores and other feminist*, Nueva York, Routledge, 1997.
- Nussbaum, Martha, *Sex and Social Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Oficina Contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas y Secretaría de Gobernación México (UNODC-SEGOB), *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*, México, 2014.
- Piscitelli, Adriana, “Reconsideración de las nociones de trata con fines de explotación sexual y sus víctimas”, en Hurtado, Mónica y Iranzo, Ángela (comps.), *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos. Diálogos académicos en construcción*, Universidad de los Andes-Universidad de la Sabana, Colombia, 2015, pp. 253-283.
- Rubin, Gayle, “Reflexiones sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad”, en Vance, Carol, *Placer y peligro: explorando la sexualidad femenina*, Revolución, Madrid, 1989, pp. 113-190.
- Rubin, Gayle, “El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo”, en Lamas, Marta, *La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, UNAM, 2003, pp. 35-96.
- Salazar, Mónica, “La trata de personas”, en Vela, Estefanía (coord.), *Manual para juzgar con perspectiva de género en materia penal*, México, SCJN, 2021, pp. 549-576.
- Sally Engle Merry, *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence and Sex Trafficking*, Chicago y Londres, Chicago University Press, 2016.
- Scott, Joan, “El género, una categoría útil para el análisis histórico”, en Lamas, Marta, *La construcción cultural de la diferencia sexual*. México, UNAM, 2003, pp. 265-302.

- Soderlund, Gretchen, "Running from the rescuers: new U.S. crusades against sex trafficking and the rhetoric of abolition", *NWSA Journal*, vol. 13, num. 3, 2005, pp. 64-87.
- Torres, Claudia y Carlos Laverde, "Vectores de peligro, víctimas y trabajadoras sexuales: sujetos emergentes y el potencial del discurso jurídico en la transformación de los mercados sexuales", en Tinat, Karine y Laverde, Carlos Alfonso (coords.), *Más allá del rescate de víctimas: trabajo sexual y dispositivos antitrata*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2021.
- Torres, Claudia, "Ambigüedades y complejidades: el régimen de trata con fines de explotación sexual y el (no) reconocimiento del trabajo sexual en México", en Lamas, Marta (coord.), *Investigaciones, experiencias y reflexiones sobre el trabajo sexual y la trata en México*, Ciudad de México, UNAM, CIEG, 2018, pp. 53-68.
- Torres, Claudia, *El régimen "aboliconista" de la prostitución en el contexto mexicano: indefinición e ideología en el no reconocimiento del trabajo sexual*, Tesis de Licenciatura, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014.
- Torres, Claudia, *Sobre modelos de regulación de la prostitución y el régimen legal vigente a nivel federal y en el Distrito Federal*, Documento de Trabajo núm. 65, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014.
- Vance, Carol, *Placer y peligro: explorando la sexualidad femenina*, Revolución, Madrid, 1989.
- Varela, Cecilia, "La campaña antitrata en la Argentina y la agenda supranacional", en Daich, Deborah y Sirimarco, Mariana (coords.), *Género y violencia en el mercado del sexo*, Biblos, Buenos Aires, 2015, pp. 109-149.
- Walkowitz, Judith R., "The Politics of Prostitution and Sexual Labor", *History Workshop Journal*, Issue 82, 2016, pp. 188-198.

Weber, Max, *Politics as a Vocation*, editado por David Owen y Tracy B. Strong. Indianapolis, Hackett Publishing Company, 1921 (2004).

Legislación nacional

Ley para Prevenir la Trata de Personas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de noviembre 2007.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a Víctimas de estos Delitos, 2012.

Programa Nacional 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 2014-2018.

Legislación internacional

Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949.

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, Naciones Unidas, 1979.

Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, sociedad de Naciones, París, 1910.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, 2000.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, ONU, Palermo, 2000.

Precedentes emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

SCJN, Amparo directo 206/2016, 23 de marzo de 2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 45, Tomo IV, agosto de 2017, página 3225. Disponible en: «<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2014859>».

Resoluciones emitidas por el Sistema Universal de Derechos Humanos

Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos (serie c) No. 160, noviembre 25, 2006, en párrs. 276, 377-379, 408.

Otros

Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, sobre la trata de mujeres, la migración de mujeres y la violencia contra la mujer, presentado de conformidad con la resolución 1997/44, UN Doc. E/CN.4/2000/68, Febrero 29, 2000.

United Nations Office on Drugs and Crime, *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, Nueva York, 2006.

**Análisis crítico de la legislación vigente:
11 años de la Ley General en materia de
trata de personas y 12 años de la reforma
constitucional de Derechos Humanos**

María Olga Noriega Sáenz*

* Consultora independiente en materia de trata de personas.

Análisis crítico de la legislación vigente: 11 años de la Ley General en materia de trata de personas y 12 años de la reforma constitucional de Derechos Humanos. Introducción; A. Trata de personas, política criminal y derechos humanos; B. Análisis crítico de la Ley General en materia de trata de personas; C. Análisis crítico del tipo penal básico de trata de personas, contenido en la Ley General; D. El papel del Poder Judicial Federal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en materia de trata de personas; Conclusiones; Bibliografía.

Introducción

La trata de personas es la conducta criminal que entraña mayor complejidad dentro del catálogo de delitos en nuestro vigente derecho penal mexicano. En primer lugar, su carácter multifactorial le permite alimentarse de diversos factores de vulnerabilidad, que sitúan a las personas en posición de víctimas; adicciones a nivel individual; violencia de género en el ámbito familiar; bajos niveles de escolaridad en lo educativo, pobreza y desigualdad en el aspecto socioeconómico; estereotipos de género a nivel comunitario; y existencia de redes e impunidad en el ámbito institucional. En segundo término, dada su naturaleza fenomenológica, se trata de una cadena compleja de procesos y fases consistentes en acciones, medios y fines, misma que, para ser sancionada, no exige ser completada de principio a fin, pues se trata jurídicamente de un delito compuesto o de peligro,¹ por lo que basta con probar «el conseguir para» o el «el propósito de». Finalmente, en su expresión pluriofensiva, es de tal gravedad que transgrede el fundamento de todos

¹ El delito compuesto hace referencia a los delitos que contienen una variedad de conductas, incluso de otras figuras delictivas. En trata, basta con que concurra una de las conductas para configurar el delito, independientemente del estadio que haya alcanzado el proceso en su conjunto, lo que ha conllevado a considerarlo como un delito de consumación anticipada o de emprendimiento y preparación, donde distintas conductas aparecen como modalidades independientes de la misma actividad. Por ello, no se castiga una conducta en particular, sino más bien una actividad delictiva.

los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales, la dignidad humana.

Identificadas, desde una perspectiva multidisciplinaria (criminología, derecho penal y victimología), estas tres características han acompañado el desarrollo histórico y la globalización geográfica de dicho fenómeno, consistente en la captación, el transporte y/o la recepción de una persona, en la que se recurre a diferentes medios de sometimiento, a fin de explotarla, y en la que se daña gravemente su dignidad.

A pesar de la complejidad de tal flagelo que, tan sólo de 2017 a 2020, generó al menos 187,915 personas víctimas,² la lucha contra la trata de personas daría inicio a varios esfuerzos, hace menos de 140 años, ligados al movimiento abolicionista de la prostitución iniciada por Josephine Butler y continuado por William Coote en Londres, lo que dio como resultado la gradual supresión de espacios de tolerancia en varios países de Europa,³ y obtuvo, en 1910, el primer instrumento internacional a través de la Convención Internacional relativa a la Represión a la Trata de Blancas, denominación que, si bien todavía es utilizada, pronto cayó en desuso en el ámbito jurídico internacional dada su connotación discriminatoria en tanto sugería una selectiva protección jurídica en función del color de piel y el origen étnico de las personas víctimas.

A esta Convención siguieron el Convenio Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores de 1921, la Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad de 1933, y el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Prostitución Ajena de 1949, los cuales enfrentaron varios problemas, entre otros, “no definían claramente a este delito, tampoco abarcaban la multiplicidad de víctimas, utilizando términos como trata de blancas, trata de mujeres, menores o adultas mayores, y vincularon el fenómeno

² United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report in Trafficking in persons*, 2022, p. 11.

³ Kent, Victoria, “Prostitución; su actualidad; plaga social; tráfico de jóvenes y mujeres”, *Revista mexicana de sociología*, 1951, p. 49.

única y exclusivamente con la prostitución ajena, cuando ésta es sólo una de otras tantas finalidades de las personas tratantes”.⁴

No fue sino hasta el año 2000, con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (conocido como Protocolo de Palermo), que se estableció un frente común e integral por parte de la comunidad internacional a efecto de que todos los Estados parte adopten importantes esfuerzos para prevenir, investigar y sancionar este fenómeno, así como hacer efectiva la atención, asistencia, protección y reparación del daño a las personas víctimas. A la fecha, sólo catorce países no son parte de dicho Protocolo.⁵

A diferencia de los anteriores ordenamientos internacionales, el Protocolo de Palermo tuvo numerosos aciertos, entre ellos: estableció, de manera clara y conjunta, los componentes del tipo penal de trata de personas, a saber; acciones, medios y fines, definiéndolo como una compleja cadena de procesos y no una sola acción separada de otras (contratar, arrastrar, desviar, usar, conseguir, seducir, concertar, inducir, corromper o explotar), tal y como hicieron los convenios que le antecedieron; diversificó las posibles finalidades (no centrándose sólo en la explotación sexual) y víctimas (al referirse a personas, amplió el espectro de posibles víctimas, sin dejar de enfatizar el particular riesgo que tienen en ello, las mujeres y las niñas); definió las bases de una política criminal de Estado en contra de este fenómeno (no sólo penal), incluye la prevención, la cooperación entre países, y la protección y asistencia a las víctimas. Desde entonces, por trata de personas se entenderá:

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas [acciones], 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 [medios], con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la

⁴ Noriega Sáenz, Olga y García Huitron, Alan, *El fenómeno de la trata de personas*, 2019, p. 10.

⁵ United States Department of State (USDS), *Trafficking in persons report*, 2022, p. 62.

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 [fines]... El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación... no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado... el caso de un niño se considerará trata de personas, incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados...⁶

Este recorrido quedaría inconcluso sin la Ley Modelo contra la Trata de Personas de 2010, surgida de los desafíos que cada Estado parte ha tenido para armonizarse al Protocolo de Palermo. Si bien la esencia del tipo penal queda intacta (acciones, medios y fines), esta Ley cambia algunos verbos (de «reclutar», a «captar»; de «transferir», a «trasladar»; de «retener o recibir», a «acoger o receptor»; de «aceptación de pagos», a «recepción de pagos»), indica la pluralidad de las víctimas (de «otra persona» a «personas»), especifica que la finalidad es la «explotación de esa persona», y amplía los fines, al sumar a los ya establecidos, la servidumbre por deudas, el matrimonio forzoso o servil y la servidumbre de la gleba.

En lo que atañe a México y pese al incremento de carpetas de investigación que ha pasado de 393 en 2018 a 802 en 2022,⁷ y de víctimas, al pasar de 5,245 entre junio de 2012 a julio de 2017 a 3,896 entre agosto de 2017 a julio de 2021,⁸ la lucha contra la trata de personas es todavía más incipiente. En efecto, mientras del lado internacional se llevaban a cabo los esfuerzos antes indicados (convenciones y convenios), en nuestro país se careció de una mínima política penal que tipificara siquiera algunas acciones de tal delito; cuestión que, parcialmente, subsistirá a inicios del nuevo siglo, donde, a pesar de que el Capítulo III del Código Penal Federal (denominado “Delitos contra la Moral Pública y las Buenas Costumbres”) contemplaba los delitos de lenocinio y de trata de personas, estos últimos no se encontraban en ningún artículo, dando lugar a la confusión de ambas figuras,

⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños*, 2000, art. 3.

⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), *Incidencia delictiva 2018-2022, 2022*, México.

⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México, 2019 y 2020*, México.

cuando resultaba claro que "... la trata de personas... hace referencia a la explotación general que mantiene una persona sobre otra(s), mientras que el lenocinio es la conducta encaminada a la explotación sexual".⁹

Aunque con la firma del Protocolo de Palermo por parte del Estado mexicano, en diciembre del 2000, se esperaba un giro en esta política de indiferencia, tales expectativas se verán quebrantadas:

- Si bien se emitió en 2007 la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas que sentó un hecho jurídico sin precedentes, es justo decir que esta Ley limitó en muchos sentidos la lucha del Estado mexicano en contra de la trata de personas pues, entre otros puntos: dejaba impune la trata de personas interna al sólo aplicarse en cuatro supuestos (con efectos en el territorio nacional, con efectos en el extranjero, o bien, hechos cometidos por servidores públicos o por la delincuencia organizada); impidió construir una política criminal de las entidades federativas al ser Ley de carácter federal, lo que permitió una gran disparidad entre las diferentes leyes estatales y códigos penales locales; restringió los fines a únicamente algunas hipótesis delictivas sin establecer su tipificación; excluyó la responsabilidad del autor por consentimiento de la víctima; permitió la confusión de la trata con otros tipos penales; e imposibilitó la sanción por concurso de delitos.¹⁰
- Estas deficiencias, aunadas al aumento en la incidencia del delito y a la baja capacidad institucional de investigarlo y sancionarlo, dieron pie en segundo lugar a su abrogación y sustitución por 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 2012, actual política criminal para establecer en esta materia los tipos penales y sus procedimientos aplicables; distribuir competencias y formas de coordinación en la prevención, investigación,

⁹ Ontiveros, Miguel *et al.*, La explotación sexual comercial infantil, México, INACIPE, 2004, p. 51.

¹⁰ Noriega, Olga y García Huitron, Alan, *El fenómeno...*, *op.cit.*, 2019, pp. 98-99.

persecución y sanción, así como instaurar mecanismos efectivos en la tutela de bienes jurídicos y la reparación del daño a las víctimas.

- Aunque subsanó muchos errores, como el hecho de permitir el combate a la trata interna; ampliar las hipótesis delictivas; no considerar la justificación de la conducta por consentimiento de la víctima; instar a la homologación de la política criminal en los estados, dicha Ley General se ha convertido en preocupación generalizada de diversos sectores a grado tal que, a tan sólo unos meses de su publicación, fue instalada en el Senado de la República la Comisión contra la Trata de Personas con el objetivo de perfeccionar tal marco jurídico. Luego de múltiples reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procuradurías, órganos jurisdiccionales, representantes de la academia, especialistas y servidores públicos, esta Comisión presentó, en 2014, el Dictamen que reforma diversas disposiciones de la Ley General, mismo que fue rechazado y tergiversado en dos ocasiones por la Cámara de Diputados, desechando tal pretensión. Con la entrada del nuevo gobierno federal, a finales de 2018, la Comisión Intersecretarial —instancia encargada de definir y coordinar la implementación de la política de Estado en la materia, de acuerdo con el artículo 84 de la Ley General— ha sido receptiva en cuanto a la necesidad de reforma de ley, a tal grado que el primer objetivo del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y Asistir a las Víctimas de estos Delitos, de 2022, es, precisamente, promover la reforma del marco normativo en el ámbito federal.

Como se observa, el marco jurídico mexicano contra la trata de personas no siempre ha estado en armonía con los principales instrumentos internacionales relativos a la materia penal y de derechos humanos que nuestro país ha firmado y ratificado. Una situación que, a la luz de la reforma constitucional de Derechos Humanos de 2011, debería revestir un mayor interés para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con miras a cumplir con su responsabilidad de observar el principio de legalidad de manera amplia, incluyendo en todos sus actos, las obligaciones y deberes de cara a la protección y salvaguarda de los derechos humanos.

A. Trata de personas, política criminal y derechos humanos

Por su carácter multifactorial, fenomenológico y pluriofensivo, la trata de personas debe abordarse, más allá del ámbito penal, desde una perspectiva integral y multidisciplinaria. La categoría de derechos humanos, y más particularmente el enfoque de derechos humanos, aparece como la herramienta teórica y metodológica más idónea, tal y como se asentó en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas con los Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, a propuesta de la entonces Alta Comisionada para los Derechos Humanos, documento que, si bien no está contenido “[...] en ningún tratado o instrumento análogo que dé lugar a una obligación jurídica inmediata [...] ello no significa que carezca de importancia jurídica [...] pues...” está basado en normas consuetudinarias establecidas del derecho internacional público que obliga a todos los Estados [...]”.¹¹

Utilizar este enfoque en el análisis de la trata de personas tiene los siguientes alcances; por un lado, significa “un marco conceptual [...] que, desde el punto de vista normativo, se basa en las normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, está dirigido a promover y proteger los derechos humanos”;¹² por otro, esta promoción y protección implica “[...] integrar los derechos humanos en el análisis del problema [...] de la trata... y en las respuestas correspondientes”,¹³ es decir, en los dos pilares fundamentales del enfoque: el de las personas y grupos sociales como sujetos titulares de derechos y el del Estado como garante de derechos y responsable de su promoción, defensa y protección.¹⁴ De tal forma, es posible establecer los siguientes dos ámbitos.

¹¹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. Comentarios*, 2010, p. 16.

¹² Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Los derechos humanos y la trata de personas*, Folleto informativo núm. 36, 2014, p. 9.

¹³ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Principios y directrices recomendados...*, *op. cit.*, p. 35.

¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, CIDH, 2018, p. 20.

En lo que respecta al ámbito del delito, este enfoque permite entender que la trata, al reducir a las personas a simples objetos-mercancías sometidas a la compra y venta del mercado criminal, constituye una grave violación de derechos humanos que transgrede la dignidad humana de las personas, tal y como ha sido señalado en repetidas ocasiones por los múltiples instrumentos y órganos de Naciones Unidas.¹⁵

Considerarles una violación a derechos humanos permitiría, a su vez, identificar las siguientes tres dimensiones. Uno, el aprovechamiento que este fenómeno criminal hace de ciertas condiciones de vulnerabilidad a través de las cuales se contextualiza e historiza la vida de víctimas y victimarios como escenarios de riesgo, a saber: violaciones al derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la alimentación, a la salud física y mental, a la seguridad social, a no sufrir violencia de género, entre muchas otras, que sufren principalmente niñas, niños y adolescentes, juventudes, mujeres, personas migrantes, pueblos originarios, comunidad LGBTI+ y/o población en conflictos o postconflictos armados en tanto grupos de atención prioritaria que, “[...] debido a la desigualdad estructural, enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales”.¹⁶

Dos, comprender que muchas de las prácticas asociadas a la trata (fines, de acuerdo con el Protocolo de Palermo) se encuentran en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tal es el caso del trabajo forzoso, prohibido por

¹⁵ Véase Organización de las Naciones Unidas (ONU), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CETFDICM), 1979, art. 6; Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1989), Convención de los Derechos del Niño (CDN), 1989, p. 35; Organización de las Naciones Unidas (ONU). *A/RES/58/137. Fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la trata de personas y proteger a sus víctimas*, 2004, p. 2; The Human Rights Committee (CCPR) (2004), *2004/110. Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, 2004; Consejo de Europa (CE), Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, CE, 2005; Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Manual para la lucha contra la trata de personas*, Viena, ONU, 2007, p. 2; Consejo de Derechos Humanos (CDH), *Resolución 11/3. La trata de personas, especialmente mujeres y niños*, 2009, p. 1; Unión Europea, *Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas*, 2011; Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Los derechos humanos...*, *op. cit.*, 2014.

¹⁶ Gobierno de la Ciudad de México (GOBCDMX), Constitución Política de la Ciudad de México, 2017.

Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la esclavitud y la servidumbre, prescritas en las Convenciones y Protocolos de Naciones Unidas, la explotación de la prostitución de mujeres, contenida en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CETFDCM), el matrimonio forzado, incluido en la Convención sobre el Consentimiento, Edad Mínima y Registro de Matrimonios de Naciones Unidas, o bien, la explotación sexual o la participación en conflictos armados de niñas, niños y adolescentes, previstos en la Convención de los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos.

Por último, la trata tiene múltiples efectos o consecuencias perjudiciales en las esferas física, psicológica, sexual, económica y social de las personas víctimas, menoscabando sus derechos a la libertad, a la seguridad, a la integridad y al libre desarrollo de la personalidad, por lo que se deben aplicar medidas para prever su recuperación física, psicológica y social, tal y como indica el Protocolo de Palermo.

En cuanto al ámbito de la política criminal definida como el “conjunto de métodos y técnicas, que pueden ser penales o no, con los que el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno de la criminalidad”,¹⁷ el tratamiento por parte del Estado en la materia debe garantizar y respetar los derechos de todas las personas relacionadas, esto, de manera transversal en cada una de las etapas; desde la prevención hasta la reparación del daño, pasando por la investigación y la sanción de la trata, así como la protección y asistencia a las víctimas.

De este segundo ámbito, se desprenden igualmente tres dimensiones en atención a estas grandes etapas o fases. En relación con la prevención, entendida como “las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad”,¹⁸ las normas internacionales recomiendan atender, además de los factores de vulnerabilidad previamente señalados, la demanda de bienes y servicios producidos por personas objeto de trata de personas, tal y como enuncia el Protocolo de Palermo, cuestión que, desde la perspectiva de derechos humanos, implica obligaciones

¹⁷ Delmas-Marty, Mireille, *Modelos actuales de política criminal*, 1986, p. 19.

¹⁸ Consejo Económico y Social (ECOSOC), *Directrices para la prevención del delito*, 2002.

para los Estados en los que tiene lugar la explotación, no sólo en el ámbito sexual sino en todo el tipo de prácticas de explotación, a través de leyes y políticas que protejan a ciertos sectores (en contextos de inmigración, desempleo, mercado sexual, entre otros) y sancione dichas prácticas, así como del combate efectivo hacia las actitudes y creencias discriminatorias que sirven de justificaciones culturales, cuidando siempre no vulnerar los derechos establecidos.¹⁹ Aunado a lo anterior, también se debe abordar el tema de la corrupción del sector público, no sólo de manera directa en la cual habrán de preverse las agravantes correspondientes (participación de funcionarios en la cadena de procesos como reclutadores, transportadores o explotadores), sino fundamentalmente cuando se actúe de manera indirecta como sucede con funcionarios fronterizos, inspectores de trabajo, funcionarios de justicia penal o legisladores, quienes reciben u obtienen para sí mismos o para un tercero “cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio como dádivas, favores, promesas o ventajas a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas”,²⁰ obstaculizando el combate efectivo.

Respecto a la protección y asistencia a víctimas como segunda dimensión, resalta el no victimizar ni criminalizar. Así, en este primer supuesto, es importante entender que la trata de personas implica necesariamente la comercialización de una persona a través de su sometimiento para la explotación humana, por lo que debe evitarse su confusión con otros fenómenos, con su consecuente vulneración de derechos establecidos, como el mercado sexual (derecho al libre desarrollo de la personalidad), la mendicidad (derecho a solicitar ayuda) y/o la migración (derecho a la libre circulación), sin que ello genere, por supuesto, una exclusión total de sus relaciones en términos de factores de vulnerabilidad; en cuanto a la no criminalización, desafortunadamente es frecuente que, en casos de migración irregular o de tráfico de migrantes, las víctimas sean detenidas en albergues, refugios o casas de medio camino, y forzadas a retornar a sus países, violando la garantía de las víctimas a recursos judiciales eficaces y adecuados sin ningún tipo

¹⁹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Los derechos humanos, op. cit.*, pp. 54-55.

²⁰ Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996, art. VI.

de discriminación. Similar situación sucede cuando se intenta imputar, procesar y hasta sentenciar a víctimas por las actividades ilícitas en las que participó como consecuencia directa de su sometimiento, o bien, por su comportamiento anterior.

Lejos de estas prácticas discriminatorias, los Estados deben permitirle a la víctima extranjera acceder a diferentes figuras como el asilo, el refugio temporal, la repatriación, entre otras que le permitan estar seguras y libres de amenazas o represalias e, incluso, en el caso del derecho al retorno, éste deberá ser en condiciones de seguridad y preferiblemente voluntario, todo ello, de conformidad al Protocolo de Palermo, el Convenio núm. 197 del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos,²¹ el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, así como los diferentes Convenios o Convenciones sobre asilo, refugiados, entre otros. Esta protección y seguridad no deben ser condicionadas a la denuncia o participación de la víctima en el proceso penal, más bien, tales mecanismos deben permitir el acceso a la asistencia jurídica, médica, psicológica y social, así como a la reparación del daño (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición); dimensión que debe especialmente tomar en consideración los derechos de las personas o grupos en atención prioritaria, dando lugar a enfoques diferenciales y especializados, por ejemplo, con perspectiva de género para el caso de niñas y mujeres, o bien, del interés superior de la niñez en las primeras infancias.

Finalmente, la tipificación y las penas —tercera y última dimensión— instan a tipificar como delitos penales la trata de personas y las conductas afines, debe tomar en cuenta las definiciones realizadas en el ámbito internacional (en este caso, los verbos en las acciones, los medios comisivos y la totalidad de los fines del Protocolo de Palermo, de la Ley Modelo, entre otros), e imponer penas efectivas y proporcionales. Asimismo, obliga a considerar en el marco jurídico la responsabilidad en este delito de las personas jurídicas, permite congelar, decomisar y destinar los bienes a la asistencia e indemnización de víctimas, incluir los delitos

²¹ Convenio núm. 197 del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, Varsovia, 16. A la luz del derecho comparado, este instrumento constituye un referente internacional en cuanto refuerza el tipo penal de trata de personas, contenido en el Protocolo de Palermo, así como innova respecto a mecanismos de protección a las víctimas.

conexos como la violación, la violencia física, la privación ilegal de la libertad y otros que son comunes a este fenómeno, así como investigar, procesar y fallar los casos de trata de personas con la debida diligencia, lo que exige no sólo un aumento de investigaciones y sentencias, sino la observación en ellas, de cuestiones como: el trato a las víctimas y cooperación con ellas; capacitación, atribuciones y especialización de los funcionarios de justicia penal; integración de una perspectiva de género; derechos de los sospechosos y derecho a un juicio imparcial; penas efectivas y proporcionales; decomiso y utilización de bienes, y cooperación internacional.²²

Ahora bien, ¿qué tan armonizada está nuestra Ley General en materia de trata de personas con este enfoque de derechos humanos, sus ámbitos y dimensiones? ¿Representa esta Ley una política criminal garante y protectora de tales derechos o, por el contrario, expresa la complicidad estructural de un Estado que mantiene su deuda histórica hacia las víctimas de este grave fenómeno? Como se comentó, en el contexto jurídico actual con la reforma constitucional de Derechos Humanos, México debe estar en estricta armonía con los principales instrumentos internacionales en la materia.

Entre los efectos más sobresalientes de esta reforma está la recepción del control de convencionalidad, creado y definido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) como “la herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno”.²³ La propia CoIDH ha fijado sus alcances, fijando como idea central de su doctrina en la materia que los jueces nacionales deban vigilar que el contenido de las normas, su interpretación y su aplicación sean compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), los tratados interamericanos e internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado es parte y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, control que será *ex officio*,²⁴ es decir, a realizarse por

²² Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Los derechos humanos...*, *op. cit.*, pp. 54-55.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Control de convencionalidad*, 2021, p. 3.

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Control de convencionalidad. Cuadernos de jurisprudencia 10*, México, SCJN, 2021, p. 2.

jueces del Estado —no sólo los de orden constitucional— aun cuando no exista solicitud expresa de las partes.²⁵

Lo anterior, implica no sólo conocer y enlistar dichos instrumentos, sino interpretarlos y aplicarlos transversalmente y desde un inicio a los casos en concreto, por medio de la incorporación del principio *pro persona* y el método de interpretación conforme; el primero, acudiendo “a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos”,²⁶ mientras el método de interpretación conforme “opera como una cláusula de tutela y garantía de los derechos, recurriéndose a las normas de los tratados internacionales de derechos humanos cuando haya necesidad de interpretación de los derechos constitucionalmente reconocidos”.²⁷

Así, la reforma constitucional en cuestión, obliga a todos los órganos, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles a interpretar a partir de normas de derechos humanos que se encuentren en la Constitución y los tratados de los cuales el Estado mexicano sea parte. Observar el principio de legalidad de manera amplia, que incluya en todos sus actos, las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar.

La observancia y la aplicación del aludido enfoque de derechos humanos a la trata de personas, de esta forma, es parte de tales obligaciones y deberes. A manera enunciativa más no limitativa; el Protocolo de Palermo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la CEDAW, la Convención de Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos sobre conflictos armados y explotación sexual,

²⁵ Patrón Muñoz, Rene, “Control ex officio de constitucionalidad. Primer caso en el estado de Guerrero”, 2016, p. 4.

²⁶ Pinto, Mónica, “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, 1997.

²⁷ Saiz Arnaiz, Alejandro, *La apertura constitucional al derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución Española*, 1999.

la Convención sobre la Esclavitud, la Convención contra la Delincuencia Organizada, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, los Convenios y Recomendaciones de la OIT, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención Americana de Derechos Humanos, así como las sentencias de los tribunales internacionales y nacionales, se convierten en fuentes internacionales vinculantes en materia de trata de personas, y se reconoce que ésta “debe ser atendida desde la óptica de las obligaciones de los derechos humanos”.²⁸

Si bien “no imponen obligaciones directamente a los Estados [...] algunos instrumentos del derecho no vinculante pueden tener cabida en el marco jurídico internacional porque ayudan a detectar o confirmar una cierta tendencia jurídica, o incluso contribuyen al desarrollo del derecho internacional consuetudinario en relación con un aspecto concreto de la trata de personas”,²⁹ tal es el caso de los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas, las Directrices sobre la Trata de Niños, las Directrices sobre la Trata y el Asilo, los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violencias graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, las Directrices sobre Respuestas de la Justicia Penal a la Trata de Personas, las Directrices del ACNUR sobre la Trata, el Convenio Europeo sobre la Trata de Seres Humanos, el Plan de Acción Mundial de Naciones Unidas para combatir la Trata de Personas, la Declaración Interamericana para Enfrentar la Trata de Personas, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como las resoluciones adoptadas por la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos y las determinaciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos.

²⁸ Pérez Rivero, Héctor Alberto, *La trata de personas como violación a los derechos humanos: el caso mexicano*, 2016, p. 45.

²⁹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Los derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 12.

B. Análisis crítico de la Ley General en materia de trata de personas

En junio de 2012, fue publicada 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, convirtiéndose en el principal instrumento de política criminal para establecer los tipos penales y sus procedimientos aplicables; distribuir competencias y formas de coordinación en la prevención, investigación, persecución y sanción, así como instaurar mecanismos efectivos en la tutela de bienes jurídicos y la reparación del daño a las víctimas en esta materia. Al momento de verter estas líneas, la Ley General ha tenido cuatro reformas —una más, se encuentra en proceso en el Senado de la República—, ninguna de ellas ha implicado cambios sustanciales.

A más de 11 años de su publicación, México sigue en deuda pendiente con las personas víctimas de trata de personas, pues dicho marco jurídico sentó desde el principio una política criminal de persecución hacia los delitos en materia de trata de personas (explotadores en general), no al delito de trata de personas (tratables);³⁰ “una paradoja que le da sentido a la fallida política criminal en materia de trata de personas, la cual viola derechos humanos y no resuelve la problemática”.³¹ Desde entonces, este país no ha contado con una política pública en prevención, investigación, sanción y de protección y asistencia a víctimas de estos delitos que pueda ser calificada de eficaz, verificable y evaluable,³² manteniéndose, así, como un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas que, si bien realiza esfuerzos, no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de este delito.³³

A pesar de que es uno de los delitos que más ha crecido en los últimos cinco años respecto al catálogo de incidencia delictiva anual del Secretariado Ejecutivo del

³⁰ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*, 2014.

³¹ Rangel, Víctor Manuel, “La ley general en materia de trata de personas como paradoja del derecho”, 2019, p. 173.

³² Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Diagnóstico...*, *op. cit.*, 2019.

³³ United States Department of State (USDS), *Trafficking...*, *op. cit.*

Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), al pasar de 383 carpetas de investigación en 2016 a 802 carpetas en 2022 y de que para él, se prevé prisión preventiva oficiosa desde 2011 de acuerdo con el artículo 19 constitucional, la eficacia persecutoria ha ido a la baja, pues si bien en un principio la Ley General aumentó sustancialmente el número de sentencias (de 93 sentencias entre 2009 a 2013 a 562 entre 2012 a 2017), éstas obedecieron a explotadores y no tratantes, lo que con el tiempo ha resultado en violaciones al debido proceso y demás derechos derivados que ha conllevado a la liberación de más de uno (de esas 562 sentencias entre 2012 y 2017 se pasó a 201 entre 2018 y 2021).

A partir de diversos autores y estudios,³⁴ a continuación, se enuncian doce problemáticas jurídicas que presenta la Ley General a lo largo de sus 126 artículos. Antes, es importante indicar que, dado que en el siguiente apartado se analizará el tema específico del artículo 10 sobre el tipo penal básico, en este primer análisis se prescindirá de ello.

En vista de que uno de los elementos de la teoría del delito a ser acreditada por la autoridad ministerial es la antijuricidad, es decir, la violación del bien protegido a que se contrae el tipo penal respectivo, en primer lugar, en el artículo segundo de la Ley General, existe el error de indicar seis bienes jurídicos tutelados (vida, dignidad, libertad, integridad, seguridad y libre desarrollo), con lo cual el Ministerio Público debe identificar en cada caso la lesión o puesta en peligro de todos y cada uno de ellos, lo que complica la persecución y sanción. Si bien es cierto que existen muchos derechos que son lesionados con la trata de personas, es inexacto hacer una lista interminable de éstos. Al defender que la trata de personas

³⁴ Véase Ontiveros Alonso, Miguel, “El derecho penal frente a la trata de personas (problemas técnicos y político criminales)”, 2011; Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS) (2013), *Documento de discusión sobre 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, preparado con motivo del foro “Retos para la Implementación de la Ley General de Trata de Personas”*, 2013; Rangel, Víctor Manuel, “La Ley contra la Trata de Personas en el Sistema Jurídico Mexicano”, 2014; Rojas Rivera, Areli Zarai, “Retos para la mejora del marco jurídico en materia de trata de personas”, 2014; Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC), *Diagnóstico Nacional...*, op. cit., 2014; Ezeta Fernanda y Mónica Salazar, *Consecuencias invisibles del rescate. El caso del table dance*, 2015; Noriega, Olga y García Huitron, Alan, *El fenómeno...*, op. cit.; Rangel, Víctor Manuel, “La ley general en materia... op. cit.”

no sólo es un delito, sino también una violación a los derechos humanos, lo adecuado sería señalar que es el libre desarrollo de la personalidad, emanado de la dignidad humana (no sólo de niñas, niños y adolescentes como dice la Ley), el objeto de protección de la norma. Esto permitiría, por un lado, englobar a todas las conductas típicas y, por otro, proteger a las personas frente a medidas contra la trata que contravengan sus derechos y dignidad, es decir, “la dimensión externa... [del libre desarrollo de la personalidad]... como amplia libertad de ejercicio que permite realizar cualquier actividad con el fin de que cada individuo pueda desarrollar su personalidad y la dimensión interna, donde el derecho delimita una esfera de privacidad que protege al individuo de las intromisiones externas”.³⁵

En segundo lugar, el artículo 3o. de la Ley General omite la obligación de interpretar los tratados internacionales y la jurisprudencia de la CoIDH, en contravención con la aludida reforma constitucional de 2011 que colocó “a los tratados internacionales en materia de derechos humanos en la cúspide del ordenamiento jurídico y fortalecieron la protección de los derechos humanos a través de distintos mecanismos de interpretación y aplicación de estas normas.”³⁶ Esto impide un “enfoque amplio destinado a proteger los derechos humanos internacionalmente reconocidos de las víctimas de la trata, que exige la promulgación de leyes nacionales que incorporen las disposiciones de los convenios y convenciones internacionales de derechos humanos y otros”.³⁷ Debería, por tanto, integrarse que la interpretación, aplicación y definición de las acciones para el cumplimiento de la presente Ley se orientará por instrumentos y criterios contenidos en tratados internacionales y jurisprudencia vigente en la materia.

En tercer lugar, tanto el artículo 3o. como el 4o. de la Ley General realizan una serie de definiciones de categorías que generan problemas en el ámbito de aplicación, al ser susceptibles de interpretación y/o cambio o al ser concepciones superadas. Tal es el caso de: la figura del Código Federal de Procedimientos Penales y de los Códigos Procesales locales, los cuales desaparecieron en 2014 con

³⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Libre desarrollo de la personalidad. Cuadernos de jurisprudencia* 16, 2022, p. 1.

³⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2021), *Control de convencionalidad...* op. cit., p. 3.

³⁷ Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Manual para la lucha...*, op. cit., p. 4.

la promulgación del nuevo Código Nacional en la materia; de la lista de las circunstancias en situación de vulnerabilidad que, al ser tan ambiguo, puede derivar en un problema de constitucionalidad por contravenir el principio de taxatividad aplicable a las normas penales, así como de los abstractos principios de actuación enunciados en vez de obligaciones concretas. La interpretación de conceptos la hacen las operadoras y los operadores, quienes se ayudan de instrumentos internacionales, doctrina, jurisprudencia y protocolos, por lo que, al adjudicarse este rol la legisladora y el legislador impiden la aplicación de criterios doctrinales o relativos al derecho internacional de los derechos humanos.

En cuarto lugar, no existe en este ordenamiento la incorporación del compromiso asumido por el Estado mexicano ante el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), referente a la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad que, con base a su artículo 7o., pueden ser la esclavitud, la esclavitud sexual, la prostitución forzada y el embarazo forzado, hipótesis vinculadas al delito de trata de personas. Por otra parte, la ONU ha recomendado en su *Manual para Parlamentarios* en esta materia que “los Estados Parte deberían considerar la posibilidad de establecer que estos delitos no prescriban”,³⁸ por lo que sería importante establecer en estos artículos que los delitos materia de esta Ley no prescriben cuando la víctima sea una persona menor de 18 años.

En quinto lugar, en el artículo 11 sobre esclavitud, existen varios problemas que generan impunidad y revictimización, pues exige para acreditarse, que la víctima quede sin capacidad de disponer libremente de su propia persona y de sus bienes, asimismo, que el sujeto activo tiene que ejercer sobre la víctima dos o más atributos del derecho de propiedad, contraviniendo instrumentos internacionales en la materia como las Convenciones de 1926 y 1956 sobre esclavitud, que definen a la esclavitud como una condición jurídica; un estado de una persona sobre la que se ejerce alguno o todos los atributos del derecho de propiedad.

En sexto, el artículo 12 de la servidumbre contraviene lo dicho por la Convención suplementaria para la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y prácticas

³⁸ Organización de las Naciones Unidas (ONU), *La lucha contra la trata de personas. Manual para parlamentarios*, 2007, p. 26.

análogas a la esclavitud de 1956, pues la prestación de los servicios se hace en teoría para pagar la deuda no para garantizarla, asimismo, es contrario al Protocolo de Palermo al utilizar la categoría de siervo y no de servidumbre.

En séptimo lugar, en los artículos 13, 15, 16, 18, 24 y 30 de la Ley General se exige para configurar el delito de prostitución y/o explotación sexual que el sujeto activo se beneficie (en algunos de estos casos, incluso, que sea de manera económica) de la explotación, cuando la explotación misma implica obtener un beneficio, por lo que resulta intrascendente en tanto lo que debería protegerse es el libre desarrollo de la personalidad.

La pluralidad de las víctimas es el octavo problema vigente en los artículos 13, 14, 21 y 31, que impiden la sanción de cada delito individualmente y generan una doble punición —que no enjuiciamiento— con el artículo 42 que prevé el aumento de pena en caso de que haya más de una víctima. Un error que imposibilita definir adecuadamente los casos en que se aumentarán las penas previstas y, con ello, dar certeza a las penas bajo el concurso de delitos.

Uno más —el noveno— es la replicación que la Ley General hace a lo largo de sus artículos de diversas disposiciones contenidas en varias legislaciones, tales como el Código Federal de Procedimientos Penales —hoy, Código Nacional—, el Código Penal Federal, la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, la Ley en materia de Delincuencia Organizada y en Extinción de Dominio, Ejecución Penal, Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Ley General del Sistema Nacional Seguridad Pública, Ley Orgánica de la PGR —ahora, Ley de la Fiscalía General de la República, y Ley General de Víctimas, produciendo inseguridad e incertidumbre jurídica,³⁹ en tanto se posibilita la interpretación y aplicación arbitraria del marco jurídico por parte de las autoridades del Estado, en franca oposición a las garantías de certeza y seguridad jurídica.

En décimo lugar, la confusión que se hace con la explotación laboral y al tráfico de órganos, cuando ninguno de ellos se prevé en el Protocolo de Palermo y sí,

³⁹ Rangel, Víctor Manuel, *La Ley contra la Trata de Personas*, op. cit., pp. 52-53.

por el contrario, en otras leyes de carácter nacional como es, en el primer caso, la Ley Federal del Trabajo en lo referente a las condiciones de trabajo, pues se trata de una conducta ilícita de índole laboral en la que no existe uno de los elementos del tipo penal básico de la trata de personas como es el sometimiento (esto no implica, sin embargo, que un caso de explotación laboral o que el ámbito de la explotación laboral sea ajeno a la trata de personas), mientras en el segundo, éste se prevé en la Ley General de Salud, por lo que la Ley General debería modificarse e incluir sólo la extracción de un órgano, tejido o su componente, célula o fluido humano.

En consonancia con lo anterior y en onceavo lugar, no se establecen ciertas modalidades o hipótesis delictivas de la trata de personas previstas en instrumentos internacionales, tales como: la servidumbre (se contempla siervo); la extracción de un órgano, tejido o su componente, célula o fluido humano (se habla de tráfico de órganos); el embarazo forzado; los servicios forzados (sólo se enuncia en el artículo 10); matrimonio con fines de procreación; la servidumbre costumbrista o religiosa; los ensayos biomédicos, clínicos o farmacéuticos, y el reclutamiento forzado o utilización de niñas, niños y adolescentes en actividades delictivas (sólo se prevé si son delitos en delincuencia organizada) y en conflictos armados.

Finalmente, como último punto, se encuentran una serie de deficiencias en la Ley General en términos de protección, asistencia, atención y reparación del daño a personas víctimas. Entre ellas: no se establece la condición de discapacidad verbal, auditiva o visual de las víctimas; no se integran las debidas garantías para las extranjeras y los extranjeros victimizados, en especial, no se incluye su derecho a la reintegración social, con el objeto de que el regreso de la víctima a su lugar de origen se lleve a cabo de manera segura en armonización con la política migratoria del Estado mexicano.

Asimismo, no se prevé el no considerar a la víctima como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que se investigan; no se considera la inadmisibilidad del comportamiento anterior de la víctima, siendo su conducta, preferencia o actitud anterior o presente irrelevante; se deja de lado la importante consideración de que la víctima, con independencia de que se encuentre en un procedimiento

penal o de cualquier otra índole, tiene derecho a la protección destinada a salvaguardarle la vida, la integridad personal, la seguridad del entorno con respeto a la dignidad humana y la privacidad de la víctima; no se tienen en cuenta para las víctimas medidas de protección o cautelares.

Los derechos de las víctimas son limitados respecto a los contenidos en la Ley General de Víctimas y otros tratados internacionales; se sigue sosteniendo el inexistente Fondo para la Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata, impidiendo redirigirlo hacia el Fondo de la Comisión Nacional de Atención a Víctimas; es inexistente un Programa de Protección a Víctimas y Testigos de los Delitos de la Ley; no se observan derechos especiales a las víctimas niñas, niños y adolescentes, por ejemplo, su opinión, a la privacidad, a medidas de asistencia en los procedimientos judiciales, finalmente, no se cuenta con la figura de la recuperación y periodo de reflexión, contenido en el Convenio 197 del Consejo de Europa en la materia, desde el cual las víctimas cuentan con el derecho de un espacio temporal para estabilizarse y encontrarse en condiciones de cooperar debidamente con la autoridad.

En síntesis, estas doce problemáticas jurídicas impiden una adecuada tipificación del delito y, por ende, un cabal procesamiento judicial y efectivo acceso a la justicia para las víctimas. Problemáticas que difícilmente pueden ser subsanadas con una simple reforma de algunos cuantos artículos, “pues son tantos sus problemas que [...] es tiempo para diseñar una nueva ley general [...] de corte humanista, moderna y con perspectiva de género.”⁴⁰

C. Análisis crítico del tipo penal básico de trata de personas, contenido en la Ley General

El principal de los errores, deficiencias y ambigüedades en la Ley General en materia de trata de personas se encuentra en su artículo 10, por lo que a continuación, se identifican y se desarrollan brevemente y concisamente dichas problemáticas que contiene el tipo penal básico de la trata de personas.

⁴⁰ Ontiveros, Miguel Alonso, “Ley antitrata de personas. Sus diez errores más graves”, 2021, p. 295.

En primer término, resulta innecesario señalar que el delito puede cometerse por acción u omisión dolosa, pues los delitos son acciones u omisiones que sancionan las leyes penales, de acuerdo con el artículo 7o. del Código Penal Federal, asimismo, todos los delitos se encuentran redactados presuponiendo el dolo; sólo, excepcionalmente, existen algunos que admiten comisión culposa y para ello tienen que estar incluidos en el catálogo del artículo 60 del Código Penal Federal, por lo que será el juez, en todo caso, quien verificará que dicho elemento está probado para poder condenar a una persona por dicho delito.

Si bien el artículo 39 de la Ley General prevé la tentativa de conformidad con el artículo 12 del Código Penal, la redacción de las acciones o conductas en este artículo 10 (en particular, el tiempo de los verbos; captar, enganchar, transportar, etcétera) impide la tentativa punible, es decir, “la resolución de cometer un delito se exterioriza realizando en parte o totalmente los actos ejecutivos que deberían producir el resultado”.⁴¹ Lo anterior resulta de vital importancia, pues el delito de trata de personas es de hipótesis múltiple o alternativa por la variedad de conductas que contiene y de consumación anticipada o de emprendimiento y preparación, no de resultado material, en el sentido de que es sancionable cuando ocurra una o varias de estas conductas, independientemente del estadio que haya alcanzado el proceso en su conjunto.

Por otro lado, es erróneo hacer referencia al sujeto activo como una o varias personas (pluralidad), pues esto impide la aplicación del artículo 13 del Código Penal Federal alusivo a la autoría y participación del delito que diferencia el autor material, la coautoría o lo que podría llegar a ser delincuencia organizada.

Esta misma pluralidad se presenta en cuanto a las víctimas, lo que genera problemas ya que, en caso de que haya más de una víctima, se imposibilita configurar varias veces el mismo delito y sancionar en concordancia (se está sancionando al tratante con independencia del número de personas victimizadas), esto es, la imputación por concurso de delitos, aun cuando la misma Ley General en su artículo 42 establezca como agravante cuando el delito comprenda más de una víctima.

⁴¹ Código Penal Federal, artículo 12.

Contraviniendo al Protocolo de Palermo, el artículo 10 extirpó los medios comisivos del tipo penal básico, contemplándolos como agravantes (no en todos los casos), lo cual es grave, pues sin ellos, no se configura estrictamente el delito de trata de personas, al tratarse de «el cómo se hace el delito», es decir, la conducta o las conductas que los tratantes utilizan para lograr la captación de las víctimas y su posterior sometimiento. Aun cuando en muchos casos las víctimas no han otorgado su consentimiento para ser explotadas —ya que han sido coaccionadas u obligadas incluso a través de la violencia física— en otras tantas situaciones, las víctimas lo consienten, no porque quieran, sino porque el consentimiento ha sido concedido a través de estos mismos medios indebidos que lo vician como el engaño, el fraude, el abuso de poder, la violencia física o moral, entre otros, contenidos en instrumentos internacionales. La “anulación de los medios del tipo penal, así como del consentimiento de las posibles víctimas adultas, entre otros elementos, han contribuido a confundir y desviar el combate a la trata de personas, ya que se ha equiparado este delito con la explotación en general”,⁴² por lo que en México “no se persigue el delito de trata de personas, sino los delitos en materia de trata de personas [...] sentenciando a explotadores, no a tratantes”.⁴³

Esta confusión que la Ley General hace de la trata de personas con la explotación de la persona humana, como bien advierte Ontiveros,⁴⁴ representa un desafío para el sistema penal pues, al establecer una Ley General en materia de trata de personas —así denominada en el artículo 73 constitucional—, se supondría que todo lo que no configure ese delito no debería estar en dicha Ley, a riesgo de ser inconstitucional, lo cual permite que explotadores obtengan, mediante el juicio de amparo, su libertad al ser acusados por conductas, si bien delictivas, que no son de trata de personas, sino de explotación (por ejemplo, pornografía infantil, turismo sexual, trabajo o servicio forzado, mendicidad, matrimonio forzado y esclavitud).

Una problemática que, sin duda, ha ido más allá de la norma, al generar “confusión, pero, sobre todo, ha impedido hacer visibles los avances en materia de

⁴² Ezeta Fernanda y Mónica Salazar, *Consecuencias invisibles del rescate. El caso del table dance*, 2015, p. 11.

⁴³ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Diagnóstico Nacional...*, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁴ Ontiveros, Miguel Alonso, “Ley antitrata...”, *op. cit.*, pp. 280-281.

procuración e impartición de justicia por el delito de trata de personas frente a los delitos en materia de explotación.”⁴⁵

Otro desliz es insertar en este tipo penal los fines del sujeto activo en forma plural, pues basta con que éste tenga un único fin, consistente en la explotación de la persona humana, en cualquiera de sus formas. Un último es mencionar la sanción de otros delitos, previstos y sancionados en los códigos penales correspondientes, lo que implica una extralimitación de este artículo, impidiendo aplicar las reglas de concursos previstas en la parte especial del Código Penal Federal.

D. El papel del Poder Judicial Federal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en materia de trata de personas

I. Poder Judicial de la Federación

En materia de trata de personas, el Poder Judicial de la Federación (PJF) ha emitido cerca de cincuenta tesis (jurisprudencias y tesis aisladas), cinco de las cuales son de la Suprema Corte y el resto de los tribunales colegiados, que versan sobre diferentes temáticas como: la extinción de dominio, el artículo 19 constitucional, temas diversos de la Ley General y cuestiones sobre el tipo penal de trata de personas; siendo estas últimas dos las que se comentarán a continuación.

Como se ha reiterado, la principal problemática de la Ley General es la confusión y la consecuente unión que hace de la trata de personas con la explotación, lo que implica el desafío de “cómo ejercer acción penal, vincular y sentenciar a una persona por cualquiera de las hipótesis de explotación, cuando no haya dato de prueba alguno que relacione ese hecho con el proceso de la trata.”⁴⁶ Las tesis A I.9o.P.321 P de 2021 es ejemplo de dicha problemática.⁴⁷

⁴⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Diagnóstico*, op. cit., p. 23.

⁴⁶ Ontiveros, Miguel Alonso, “Ley antitrata...”, op. cit., p. 281.

⁴⁷ Tesis [A.]: 1a I.9o.P.321 P, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, 4 de febrero de 2021, registro digital 2023185.

Ella señala que si bien en la segunda instancia que constituye el acto reclamado, la Sala penal absolvió al sentenciado de la comisión del delito de trata de personas, en su vertiente de explotación laboral en contra de sus hijos (una hipótesis si bien concordante con la Ley General, contraria a los instrumentos internacionales), bajo la premisa de no haberse acreditado alguno de los verbos contenidos en el artículo 10 de la Ley General (captar, enganchar, transportar, etcétera), de conformidad con el Protocolo de Palermo, el presente criterio del Tribunal Colegiado de Circuito establece que es innecesario acreditar los verbos rectores en este caso, pues dichas acciones se advierten independientes en tanto que, para ambos, se prevén penas independientes y actividades diversas. Máxime —continúa la tesis— que el mismo Protocolo de Palermo y demás legislaciones internacionales establecen que, al tratarse de menores de edad, el delito podrá acreditarse, aun cuando el sujeto activo no desplegara la conducta sancionada.

Independientemente de que el caso parece obedecer más a trabajo forzoso y no a explotación laboral (error de la Ley, comentado con anterioridad), se observa que las dos decisiones fueron contrarias; la primera absolvió al sujeto activo al no encontrarse elementos de trata de personas, mientras la segunda estableció que es innecesario acreditar la trata en la explotación, en este caso, laboral. Ambas tienen aciertos y errores a la vez: la primera, es verdadera en cuanto al Protocolo de Palermo que prevé el delito de trata de personas, pero desatinada conforme a la Ley General que persigue los delitos en materia de trata de personas; la segunda, por su parte, acertada en su apreciación del ordenamiento nacional, no así desde la perspectiva internacional, desacierto, cabe decir, que se observa cuando se menciona la calidad de las víctimas como niñas, niños y adolescentes, pues en ellas, son los medios, no las conductas, las que no operan. ¿Cómo hacer para que ambas decisiones sean acertadas y no generen impunidad en tales delitos y, por tanto, permitan el acceso a la justicia para las víctimas?

Afortunadamente, en este sentido, existen cuatro tesis de Tribunal Colegiado que reafirman la estructura penal básica del delito, contenida en el Protocolo de Palermo como la de mayor protección tanto para las víctimas como para los victimarios. Tres de ellas, fueron resueltas catorce días después de que fuera publicada

la Ley General, relativas al tipo penal de trata de personas contenido en el Código Penal de la hoy Ciudad de México. Así, dice una de las tesis, la definición de trata de personas, contenida en el artículo 188 BIS del Código Penal del Distrito Federal coincide, en esencia, con la convenida en el Protocolo de Palermo, suscrito por México, al ser un delito que atenta contra los derechos humanos que vulnera la esencia misma de la persona. Conforme a dicho protocolo —prosigue la tesis—, la definición de trata de personas tiene tres elementos constitutivos esenciales, a saber: a) la actividad, entendida como la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas; b) el medio, es la amenaza o uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, la concesión o recepción de pago o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima; y c) el propósito, que es la explotación de una persona.⁴⁸

En esta misma lógica, otra tesis, al analizar el elemento normativo de “conseguir”, expresa que es imposible disociar las conductas y sus medios pues, ambos, se traducen en un reclutamiento por parte del tratante a través de diversas formas para atraer la voluntad o atención de la víctima;⁴⁹ descomponerlas implicaría aceptar la defensa del activo basada en que la víctima mayor de edad consintió inicialmente la explotación pretendida, ignorando que ese consentimiento o cooperación inicial entre ofendida y sujetos activos se encuentra viciado, al recurrir a cualquiera de los medios prohibidos, resuelve la tercera tesis.⁵⁰

Finalmente, la tesis I.2o.P.44 P de 2015 establece que la agravante en relación a cuando sujeto activo y pasivo habiten el mismo domicilio, prevista en el artículo 42 de la Ley General, no se acredita cuando se hayan consumado los verbos rectores del tipo, a saber, si la víctima había sido captada y transportada para su explotación sexual, es decir, cuando aquéllos no se valieron de esa relación para

⁴⁸ Tesis [A.]: I.9o.P.20 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 28 de junio de 2012, registro digital 2002430.

⁴⁹ Tesis [A.]: I.9o.P.19 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 28 de junio de 2012, registro digital 2002429.

⁵⁰ Tesis [A.]: I.9o.P.21 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 28 de junio de 2012, registro digital 2002428.

la consumación de los verbos rectores, lo que evidencia la necesidad de incluir los medios en el tipo penal básico para dar lectura integral al delito.⁵¹

Esta tendencia constitucional y convencional de recurrir a tratados internacionales para subsanar deficiencias locales o para fortalecer la interpretación de la legislación nacional, se observa también en otros asuntos en materia de trata de personas. Ante el problema de considerar o no la trata a los trabajos ejecutados en interés directo de la colectividad que pudieran ser obligaciones cívicas y frente a la ausencia de definición de lo que es trabajo o servicio forzado en la legislación local, la primera de estas tesis de Tribunal Colegiado acude al Convenio relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio, que en su artículo 2o. lo define como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”, concluyendo así que el elemento subjetivo específico de la trata es el sometimiento, lo que no se acredita en los casos aludidos.⁵²

Otras tesis más de Tribunal Colegiado, acuden al artículo 2o. de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer para establecer que las primeras declaraciones de la víctima que imputen al sujeto activo, aun cuando ella se retracte de esa versión en diligencias posteriores, deberán tenerse como ciertas (si ellas, claro, se encuentran plenamente corroboradas con otras pruebas o medios de convicción), pues las operadoras y los operadores de justicia tienen la obligación ineludible de juzgar con perspectiva de género, lo que implica remediar los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales tienen en detrimento de las personas, principalmente de las mujeres.

Deben —continúan las tesis— cuestionar la neutralidad de las pruebas y el marco normativo aplicable, así como recopilar las pruebas necesarias para visualizar el contexto de violencia o discriminación; y, finalmente, resolver los casos,

⁵¹ Tesis [A.]: I.2o.P.44 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 10 de diciembre de 2015, registro digital 2011518.

⁵² Tesis [A.]: I.2o.P.48 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 4 de febrero de 2016, registro digital 2012792.

prescindiendo de las cargas estereotipadas.⁵³ Sin duda, argumentos clave, pues demuestran que los tratados internacionales no sólo se enuncian, sino se interpretan y aplican a situaciones muy concretas, lo cual permite suponer diversos derechos a las víctimas de trata, previstos en instrumentos internacionales, como: el no considerar a la víctima sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que se investigan; la inadmisibilidad del comportamiento anterior de la víctima y la consideración de su derecho a la protección, con independencia de que la víctima se encuentre en un procedimiento penal o de cualquier otra índole, así como la aplicación del periodo de espera o reflexión, desde el cual las víctimas o probables víctimas contarían con un espacio temporal para estabilizarse y encontrarse en condiciones de cooperar debidamente con la autoridad, todos ellos, ausentes de la Ley General.

Dichas tesis enunciadas incluso, junto a la tesis de Tribunal Colegiado A XXVII 3o.96 P,⁵⁴ constituyen además un ejemplo interesante en perspectiva de género con base en los estándares internacionales, obligando aplicar en casos de trata de personas las reglas para la valoración del testimonio de la mujer víctima del delito, previstas en la tesis 1a CLXXXIV/2017;⁵⁵ una cuestión alejada de la Ley General, donde la perspectiva de género sólo se menciona en dos ocasiones: primero, como principio y no como obligación concreta y, en segundo lugar, restringiéndola a sólo una cuestión de capacitación de las autoridades, aislándola “de su cuerpo teórico y despojándola de su dimensión filosófica, de su capacidad analítica y explicativa y de su posición política.”⁵⁶

Desafortunadamente, como se ha dicho, los errores, deficiencias y lagunas de la Ley General no se subsanarán con reformas a ciertos artículos, mucho menos, con tesis tras tesis, enmendando errores, deficiencias y ambigüedades legislativas.

⁵³ Tesis [A.]: I.9o.P.144 P, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, 16 de marzo de 2017, registro digital 2014285; Tesis [A.]: IX.P.2 P, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, 29 de abril de 2021, registro digital 2026104.

⁵⁴ Tesis [A.]: XXVII.3o.96 P, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, 16 de agosto de 2018, registro digital 2019205.

⁵⁵ Tesis [A.]: 1a CLXXXIV/2017, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, 24 de noviembre de 2017, registro digital 2015634.

⁵⁶ Lagarde, Marcela, “El género. La perspectiva de género”, 1996, pp. 7-10.

Es necesario reformar de manera total, profunda y estructural dicho ordenamiento, y el único facultado para ello es el Congreso de la Unión, pues las legislaturas locales se encuentran imposibilitadas para modificar códigos (no así, cabe enfatizar, para prevenir, investigar, sancionar y asistir a las víctimas, conforme al régimen de concurrencia de facultades) en la materia en vista de que la reforma constitucional otorgó exclusividad al Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas, tal y como establecieron cuatro tesis,⁵⁷ que dieron revés a modificaciones penales que el estado de Colima realizó en 2012.

Ahora bien, respecto a algunas de las críticas a la Ley General y al artículo 10, vertidas en el apartado dos y tres de este trabajo, resaltan tres tesis de Tribunal Colegiado: una sobre el tema específico de la pluralidad de las víctimas contenida en el tipo penal básico del aludido artículo 10 y en el artículo 42; otra de la situación de vulnerabilidad prevista en el artículo 4o., y una más en cuanto a la exigencia de beneficiarse de la explotación de los artículos 13 y 41. Respecto a la pluralidad, si bien en un principio se resolvió que ello implicaba un doble enjuiciamiento y, por tanto, una transgresión al artículo 23 constitucional que prohíbe que “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene”,⁵⁸ años después, las tesis A I.7o.P.45 P⁵⁹ y PC.I.PJ/37⁶⁰ dieron un giro, establecieron que ambos artículos pueden coexistir y que para nada ellos implican una violación al doble enjuiciamiento, pues ello implicaría confundir la calificativa de la conducta desplegada con la recalificación del delito.

⁵⁷ Véase la tesis [J.]: P/J. 25/2014, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, 11 de abril de 2014, registro digital 2006148; Tesis [J.]: P/J. 43/2013, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, 10 de enero de 2014, registro digital 2005221; Tesis [J.]: P/J. 26/2014, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, 11 de abril de 2014, registro digital 2006147; Tesis [A.]: P. XLII/2013 P, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, 10 de enero de 2014, registro digital 2005224.

⁵⁸ Tesis [A.]: I.2o.P.42 P, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, 3 de septiembre de 2015, registro digital 2010463.

⁵⁹ Tesis [A.]: I.7o.P.45 P, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, 6 de octubre de 2016, registro digital 2013362.

⁶⁰ Tesis [J.]: PC.I.P. J/37, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, 10 de noviembre de 2017, registro digital 2015488.

Al respecto, es claro que los aludidos artículos no implican un doble enjuiciamiento, más sí una doble punición, dos figuras relacionadas pero distintas,⁶¹ pues lo que se critica de la pluralidad es que, con ello, se impide la imputación por concurso de delitos, sancionando por igual al tratante, se trate de una o diez personas victimizadas.

En la situación de vulnerabilidad, la cuarta tesis considera que si bien en el artículo 4o. de la Ley General se establecen sus circunstancias que derivan en que el sujeto pasivo realice la conducta que le exige el sujeto activo, cuando se trata de establecer como elemento del delito el aprovechamiento de esa situación no basta con acreditar que la víctima se encuentra en una situación de vulnerabilidad, pues resulta necesario comprender por qué a éste no le quedó otra opción más que aceptar las condiciones, en este sentido, será el juzgador quien habrá de realizar un análisis para establecer de qué forma la situación de vulnerabilidad fue el factor determinante.⁶²

Además de subrayar el hecho sustancial de la interpretación de la ley por parte del operador (no de la ley, criticando el abuso que la Ley General hace en la definición de ciertos términos), dicha tesis toca un tema no menor; la necesidad de diferenciar entre los factores que aumentan la susceptibilidad a la trata y los tipos de vulnerabilidad de los que se puede abusar para cometer actos de trata,⁶³ lo que difícilmente puede realizarse con la actual Ley que, como se dijo, eliminó los medios del tipo penal básico, situándolos como agravantes.

Sobre la acreditación del tipo penal de la trata de personas con fines de explotación sexual, la última tesis analizada, también de Tribunal Colegiado, resuelve ser suficiente con que quede demostrado que existió cualquier especie de remuneración a cambio de la explotación sexual, sin que sea requisito acreditar el beneficio material específico que percibió cada activo involucrado en su realización,

⁶¹ Assad, Héctor Fabián, “La prohibición de doble punición y doble enjuiciamiento”, 2015.

⁶² Tesis [A.]: I.7o.P.76 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 23 de marzo de 2017, registro digital 2014798.

⁶³ Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Abuso de una situación de vulnerabilidad y otros medios en el contexto de la definición de trata de personas*, 2013.

pues sería excesivo exigir que quede demostrado el beneficio que recibe cada participante,⁶⁴ lo que se convierte en un antecedente importante para impedir la impunidad que generan varios artículos de la Ley, al permitir que si el explotador no se beneficia de la explotación no haya delito.

Finalmente, en cuanto al tema de las víctimas, la tesis de Tribunal Colegiado A XIX. 1o.P.T.4 P⁶⁵ establece que, en casos de trata de personas y de acuerdo con el artículo 20 constitucional, las juezas y los jueces del proceso penal están obligados a resguardar la identidad y datos personales de las víctimas, lo cual si bien se prevé en la Ley General en sus artículos 3o., 62 y 74 dicho ordenamiento, cabe recordar, no prevé como derechos de las víctimas el cambio de identidad y de residencia nacional o internacional, cuando estén en una situación de riesgo, pues tales disposiciones sólo se enuncian como parte de los programas que deberán adoptar las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito, restringiéndolos, además, a sólo víctimas de la delincuencia organizada.

II. Corte Interamericana de Derechos Humanos

En relación con la trata de personas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha emitido cinco sentencias y una opinión consultiva, que a continuación se comentan.

En septiembre de 2012, la sentencia Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala, asunto que, si bien no expresa de manera textual a la trata de personas, supone el primer caso relativo a la trata de personas con fines de servidumbre, esclavitud y trabajo forzoso, pues aquel Estado fue responsable de sustraer a niñas y niños de la comunidad de Río Negro, sometiéndolos a condiciones de esclavitud y servidumbre, infringiendo el artículo 6 de la Convención Americana que establece que “nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidos en todas sus formas”,

⁶⁴ Tesis [A.]: I.1o.P.74 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 24 de marzo de 2017, registro digital 2015544.

⁶⁵ Tesis [A.]: XIX. 1o.P.T.4 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 10 de octubre de 2014, registro digital 2007645.

prácticas que implican obligaciones internacionales *erga omnes*, es decir, una norma imperativa del derecho internacional que tiene efecto para toda la comunidad internacional.⁶⁶

El 19 de agosto de 2014, se emite la opinión consultiva 21/14 solicitada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay sobre los derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de migración y/o necesidad de protección internacional, en la cual la Corte insta a que los Estados adopten medidas necesarias para prevenir y combatir la trata de personas, pues muchas niñas y niños —sobre todo, los no acompañados o separados de su familia— que se desplazan de su país de origen requieren de protección internacional, por lo que los Estados deben establecer procedimientos de evaluación inicial e identificación. Dicha opinión, define a la trata de personas, de conformidad con el Protocolo de Palermo, subrayando que, en caso de trata de niños, éstos reciben un tratamiento diferenciado, pues no es necesario comprobar los medios coercitivos.⁶⁷

El 20 de octubre de 2016, la Corte emite sentencia en el Caso de Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, en el cual se señala que el derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso o trata de personas tiene un carácter esencial en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de manera tal que esta prohibición debe ser interpretada de forma amplia y absoluta, sujetando las precisiones de su definición de acuerdo con el desarrollo en el derecho internacional.

En este sentido, los conceptos de trata de esclavos y de mujeres —contenidos en dicha Convención— han trascendido su sentido literal, por lo que la Corte considera que, a la luz del desarrollo ocurrido en el derecho internacional en las últimas décadas, la expresión trata de esclavos y de mujeres del artículo 6.1 de la Convención debe ser interpretada de manera amplia para referirse a la trata de personas, que se refiere a: i) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o

⁶⁶ Corte IDH, Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

⁶⁷ Corte IDH, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, Opinión Consultiva.

la recepción de personas; ii) 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; iii) con cualquier fin de explotación, enfatizando nuevamente que para los menores de 18 años no son exigibles los medios. Finalmente, establece que el elemento que vincula las prohibiciones de trata de esclavos y de mujeres es el control ejercido por los perpetradores sobre las víctimas (físico y psicológico).⁶⁸

El 9 de marzo de 2018 se emite la Sentencia Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala. Si bien en ella, la Corte concluyó que no contaba con elementos probatorios suficientes para concluir que los procesos específicos de los hermanos Ramírez hubieran constituido trata de personas, estableció diversos criterios importantes para la definición de trata de personas en relación con el sistema interamericano: en primer lugar, reitera que este Tribunal ha interpretado que la expresión “trata de esclavos y de mujeres” del artículo 6.1 de la Convención Americana debe ser interpretada de manera amplia para referirse a la trata de personas; en segundo lugar, se adhiere al concepto del Protocolo de Palermo. En tercer lugar, la alusión con cualquier fin de explotación debe interpretarse de manera amplia, a partir del principio *pro persona* y el efecto útil de la prohibición de la trata, buscando la protección más amplia contra las múltiples formas de explotación de las personas; en cuarto lugar, subraya que una adopción ilegal por sí misma no constituye el delito de trata de personas, es decir, diferencia la trata de la explotación, y en quinto lugar, en diversas ocasiones la Corte prescinde de los medios para definir la trata de personas.⁶⁹

Finalmente, la Sentencia Caso López Soto y otros vs. Venezuela del 26 de septiembre de 2018, aunque no hace referencia explícita a la trata de personas, se trata de la primera sentencia en relación con la esclavitud sexual, comprendida en el artículo 6 de la Convención Americana, enfatiza la condición de sexo de la

⁶⁸ Corte IDH, Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil verde vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

⁶⁹ Corte IDH, Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

mujer víctima como situación de poder y dominación en contra de las mujeres por parte de los hombres.⁷⁰

Conclusiones

Este capítulo buscó analizar críticamente la Ley General en materia de trata de personas a la luz del enfoque de derechos humanos, identificando aquellas principales problemáticas jurídicas que impiden una adecuada tipificación del delito y, por ende, un cabal procesamiento judicial y efectivo acceso a la justicia para las víctimas, a fin de aportar herramientas jurídicas devenidas tanto del Derecho Internacional de Derechos Humanos como de los precedentes nacionales del Poder Judicial de la Federación, que permitan la adecuada resolución de casos que involucren la trata de personas conforme a los máximos estándares, para lo cual el texto se dividió en cuatro grandes partes.

La primera, argumentó la necesidad de abordar la trata de personas más allá de lo penal, al ser un fenómeno de carácter multifactorial, de naturaleza fenomenológica y de expresión pluriofensiva que debe analizarse desde la perspectiva de derechos humanos tanto en el pilar de las personas titulares de derechos como del Estado garante y responsable de los mismos, una cuestión que, ciertamente, cobra la mayor relevancia ante la reforma constitucional de 2011 y su impacto a la constitucionalidad y convencionalidad a través del control difuso y la interpretación más favorable.

La segunda y tercera parte, realizaron un análisis crítico sobre la Ley General y su artículo 10 en la materia a la luz precisamente de esta perspectiva de derechos en el ámbito penal, se identifican al menos doce problemáticas generales de la ley y seis particulares del tipo penal básico, lo cual evidencia que si bien ha representado importantes avances, dicho ordenamiento no ha logrado romper con la deuda histórica que persigue al Estado mexicano en su conjunto con las personas víctimas de este flagelo que lacera la dignidad humana. Por el contrario, la actual Ley General sentó una política criminal que no persigue ni sanciona la trata

⁷⁰ Corte IDH, Caso López Soto vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

de personas, sino los delitos en la materia, confundiéndola con explotación de la persona humana, generando con ello, procesos estructurales de impunidad, criminalización y revictimización contrarios al derecho internacional de derechos humanos.

Finalmente, la parte cuarta analizó los recursos jurídicos, tanto en el ámbito nacional (veinte tesis del PJJ) como internacional (cinco sentencias y 1 opinión consultiva de la CoIDH) que se han dictado en la materia, comprobando una importante tendencia virtuosa entre ambos niveles que comprende la tensión existente entre trata de personas y explotación y, por tanto, la necesidad de recurrir cada vez más a los tratados internacionales para subsanar las deficiencias o lagunas de lo local como se observó con el Protocolo de Palermo, el Convenio relativo al Trabajo forzoso y la CEDAW, o bien, ampliar o fortalecer lo global como se llevó a cabo a través de la interpretación amplia del artículo 6o. de la Convención Americana y de la aplicación de los principios *erga omnes*, pro persona y efecto útil de la prohibición de la trata. Criterios y estándares obligatorios y orientados que, de alguna u otra forma, debiesen permear en todas las personas juzgadas y operadoras del sistema de justicia penal mexicano.

Por supuesto, como se dijo, la solución no es seguir remendando la Ley General con más reformas, tesis y sentencias. Son tantos sus errores, deficiencias y ambigüedades que la única alternativa que queda es retomar en serio las diferentes voces de sociedad civil, academia, funcionariado público y organismos internacionales que ayuden a reestructurar dicha ley y permitan la construcción de una nueva que atienda las causas y la dinámica real del fenómeno, que sea acorde con los compromisos internacionales, y que respete los principios básicos de la dogmática penal. La primera piedra ya está puesta; el primer objetivo del actual Programa Nacional contra la Trata de Personas (2022-2024) es precisamente promover la reforma del marco normativo en el ámbito federal. Trabajemos en ello.

Mientras tanto, fiscales y jueces del país deben interpretar y aplicar la ley de trata a partir de estas herramientas, y permitir su adecuada resolución de casos conforme a los máximos estándares; a ello, espero contribuya este texto.

Bibliografía

Libros, revistas y fuentes hemerográficas

Assad, Héctor Fabián, “La prohibición de doble punición y doble enjuiciamiento”, *Revista de derecho penal y criminología*, vol. 5, núm. 7, Argentina, 2015, pp. 155-172. Disponible en: «<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5603242>» [consultado el 3 de agosto de 2023].

Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), *Documento de discusión sobre 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, preparado con motivo del foro “Retos para la Implementación de la Ley General de Trata de Personas”*, México, CEIDAS, 2013.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, Nueva York, CIDH, 2018.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*, México, CNDH, 2019.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*, México, CNDH, 2021.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Control de convencionalidad*, San José, CoIDH, 2021.

Delmas-Marty, Mireille, *Modelos actuales de política criminal*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1986.

Ezeta Fernanda y Mónica Salazar, *Consecuencias invisibles del rescate. El caso del table dance*, México, Colectivo contra la TDP, A.C., 2015.

Kent, Victoria, “Prostitución; su actualidad; plaga social; tráfico de jóvenes y mujeres”, *Revista mexicana de sociología*, vol. 13, núm. 1, 1951, pp. 45-54.

Disponible en: «<http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/59569>» [consultado el 15 de agosto de 2023].

Lagarde, Marcela, “El género. La perspectiva de género”, en *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, España, Ed. Horas y HORAS, 1996, pp. 13-38.

Noriega Sáenz, Olga y García Huitron, Alan, *El fenómeno de la trata de personas*, 2a. ed., México, INACIPE, 2019.

Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*, ACNUDH, 2002.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Ley Modelo contra la Trata de Personas*, Nueva York, ONUDD, 2010.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. Comentarios*, OACNUDH, Ginebra, 2010.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*, México, ONUDD, 2014.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Los derechos humanos y la trata de personas*, folleto informativo núm. 36, OACNUDH, Nueva York y Ginebra, 2014.

Ontiveros Alonso, Miguel, “El derecho penal frente a la trata de personas (problemas técnicos y político criminales)”, en García Ramírez, Sergio y Islas de González Mariscal Olga (coords.), *La situación actual del sistema penal en México. XI Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM/INACIPE, 2011, pp. 203-211.

- Ontiveros, Miguel Alonso, “Ley antitrata de personas. Sus diez errores más graves”, en García Ramírez, Sergio y Islas de González Mariscal Olga (coords.), *La justicia penal en México. Balance de dos décadas (2000-2020)*, México, UNAM, 2021, pp. 279-295.
- Ontiveros, Miguel *et al.*, *La explotación sexual comercial infantil*, México, INACIPE, 2004.
- Patrón Muñoz, Rene, “Control ex officio de constitucionalidad. Primer caso en el estado de Guerrero”, México, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2016, pp. 1-12. Disponible en: «<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/37245>» [consultado el 12 de agosto de 2023].
- Pérez Rivero, Héctor Alberto, *La trata de personas como violación a los derechos humanos: el caso mexicano*, México, CNDH, 2016.
- Pinto, Mónica, “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Abregú, Martín, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997, pp. 163-172. Disponible en: «<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=617891>» [consultado el 10 de agosto de 2023].
- Rangel, Víctor Manuel, “La Ley contra la Trata de Personas en el Sistema Jurídico Mexicano”, México, Comisión contra la Trata de Personas del Senado de la República, 2014.
- Rangel, Víctor Manuel, “La ley general en materia de trata de personas como paradoja del derecho”, *Revista en posgrado de derecho de la UNAM*, vol. 48, núm. 5, julio-diciembre, 2019, pp. 131-178. Disponible en: «<https://revistaderecho.posgrado.unam.mx/index.php/rpd/article/view/42>» [consultado el 9 de agosto de 2023].

Rojas Rivera, Areli Zarai, “Retos para la mejora del marco jurídico en materia de trata de personas”, *Quid Iuris*, año 9, vol. 26, septiembre-noviembre, 2014, pp. 155-170. Disponible en: «<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5255134>» [consultado el 4 de julio de 2023].

Saiz Arnaiz, Alejandro, *La apertura constitucional al derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución Española*, Madrid, 1999, Consejo General del Poder Judicial.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report in Trafficking in persons*, Vienna, ONUDC, 2022.

United States Department of State (USDS), *Trafficking in persons report 2022*, EUA, USDS, 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Control de convencionalidad. Cuadernos de jurisprudencia 10*, México, SCJN, 2021.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Libre desarrollo de la personalidad. Cuadernos de jurisprudencia 16*, México, SCJN, 2022.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Manual para la lucha contra la trata de personas*, Viena, ONU, 2007.

Organización de Naciones Unidas (ONU), *La lucha contra la trata de personas. Manual para parlamentarios*, ONU, 2007.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), *Incidencia delictiva*, México, SESNSP.

Caballero Ochoa, José Luis, “Comentario sobre el artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución. La cláusula de interpretación conforme al principio pro persona”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, Caballero Ochoa,

José Luis y Steiner, Christian, *Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Tomo I, México, SCJN-UNAM, 2013, pp. 49-88.

Legislación nacional

Código Penal Federal.

Constitución Política de la Ciudad de México.

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 para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Legislación internacional

Convención de los Derechos del Niño.

Convención interamericana contra la Corrupción.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos.

Convenio relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio.

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.

Precedentes emitidos por el Poder Judicial Federal (sentencias nacionales)

Tesis [A.]: 1a CLXXXIV/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 24 de noviembre de 2017, registro digital 2015634.

Tesis [A.]: XIX. 1o.P.T.4 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 10 de octubre de 2014, registro digital 2007645.

Tesis [A.]: 1a I.9o.P.321 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 4 de febrero de 2021, registro digital 2023185.

Tesis [A.]: I.1o.P.74 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 24 de marzo de 2017, registro digital 2015544.

Tesis [A.]: I.2o.P.42 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 3 de septiembre de 2015, registro digital 2010463.

Tesis [A.]: I.2o.P.44 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 10 de diciembre de 2015, registro digital 2011518.

Tesis [A.]: I.2o.P.48 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 4 de febrero de 2016, registro digital 2012792.

Tesis [A.]: I.7o.P.45 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 6 de octubre de 2016, registro digital 2013362.

Tesis [A.]: I.7o.P.76 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 23 de marzo de 2017, registro digital 2014798.

Tesis [A.]: I.9o.P.144 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 16 de marzo de 2017, registro digital 2014285.

Tesis [A.]: I.9o.P.19 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 28 de junio de 2012, registro digital 2002429.

Tesis [A.]: I.9o.P.20 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 28 de junio de 2012, registro digital 2002430.

Tesis [A.]: I.9o.P.21 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 28 de junio de 2012, registro digital 2002428.

Tesis [A.]: IX.P.2 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 29 de abril de 2021, registro digital 2026104.

Tesis [A.]: P. XLII/2013 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 10 de enero de 2014, registro digital 2005224.

Tesis [A.]: XXVII.3o.96 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 16 de agosto de 2018, registro digital 2019205.

Tesis [J.]: P./J. 25/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 11 de abril de 2014, registro digital 2006148.

Tesis [J.]: P./J. 26/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 11 de abril de 2014, registro digital 2006147.

Tesis [J.]: P./J. 43/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 10 de enero de 2014, registro digital 2005221.

Tesis [J.]: PC.I.P. J/37, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 10 de noviembre de 2017, registro digital 2015488.

Resoluciones emitidas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Corte IDH, Caso López Soto vs. Venezuela. EFCR Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C núm. 362.

Corte IDH, Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. EFCR. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, Serie C núm. 250.

Corte IDH, Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala. EFCR. Sentencia de 9 de marzo de 2018, Serie C núm. 351.

Corte IDH, Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil verde vs. Brasil. EFCR. Sentencia de 20 de octubre de 2016, Serie C núm. 318.

Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14 Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. 19 de agosto de 2014. Serie A núm. 21.

Resoluciones emitidas por el Sistema Universal de Derechos Humanos

Consejo de Derechos Humanos (CDH), *Resolución 11/3. La trata de personas, especialmente mujeres y niños.*

Consejo Económico y Social (ECOSOC), Directrices para la prevención del delito, E/RES, 2002/13.

Directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, 2011/36/UE.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), *A/RES/58/137. Fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la trata de personas y proteger a sus víctimas*, ONU.

The Human Rights Committee (CCPR), 2004/110, Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Desafíos para la persecución y sanción del delito de trata de personas en México

María Elisa Franco Martín del Campo*
y Guillermo Raúl Zepeda Lecuona**

* Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora de tiempo completo y coordinadora del Observatorio del Sistema interamericano de Derechos Humanos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El Sistema Nacional de Investigadores de CONAHCYT la reconoce como candidata a investigadora nacional.

** Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador de El Colegio de Jalisco y actual director del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se agradece la colaboración de la Maestra Paola Jiménez Rodríguez en la integración y actualización de la base de datos y la realización de los gráficos.

Desafíos para la persecución y sanción del delito de trata de personas en México. Introducción; A. El corazón de la impunidad; B. Buenas prácticas para juzgar casos sobre trata de personas; Propuestas y conclusiones; Bibliografía.

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo principal el análisis de los desafíos que existen en nuestro país para que las personas víctimas de trata accedan a la justicia. Resulta pertinente enfatizar que en México la trata de personas es tanto un delito¹ como una grave violación a los derechos humanos.² Tener presente esta doble dimensión de la trata de personas es de gran importancia para el abordaje que se propone, ya que el análisis se realizará desde estas dos dimensiones. El análisis de la persecución y la sanción del delito de trata de personas se aborda desde la reforma constitucional al sistema de justicia penal acusatorio de 2008, así como desde el paradigma en materia de derechos humanos a partir de la reforma constitucional sobre derechos humanos de junio de 2011.³

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también la Corte Interamericana o la Corte IDH) ha entendido que “el derecho de acceso a la

¹ 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.

² Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado, *Los derechos humanos y la trata de personas*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2014, p. 6.

³ Para profundizar sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se sugiere consultar Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, y García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa-UNAM, 2012.

justicia debe asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido e investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los eventuales responsables”.⁴ De esta manera, el acceso a la justicia debe garantizar el derecho de las víctimas a conocer la verdad, así como combatir la impunidad.

Así, consideramos que, a partir de lo establecido por la Corte Interamericana sobre el contenido y alcance del derecho de acceso a la justicia, las víctimas de trata de personas, en tanto víctimas de un delito y de una violación a sus derechos humanos, tienen el derecho a que se investigue, juzgue y sancione a los eventuales responsables. Por lo que, el análisis se articula a partir de un estudio estadístico sobre la investigación y las buenas prácticas para juzgar los casos de trata de personas.

El presente capítulo se centra en los desafíos que en la práctica representa la investigación y juzgamiento de la trata de personas, tanto como delito como violación a derechos humanos. El análisis del diseño normativo en nuestro país sobre trata de personas es abordado en otros capítulos del *Manual*, específicamente en el capítulo 6 se hace un análisis sobre la legislación vigente en la materia, por lo que en este acápite no profundizaremos en el aspecto normativo, sino en la efectividad de dicha legislación.

Particular relevancia tiene el salto cuántico que implicó la reforma constitucional de junio de 2008 en materia de seguridad ciudadana y justicia penal (sistema penal acusatorio de corte adversarial), en cuanto que establece un papel central de la víctima y sus derechos; así como la reforma de junio de 2011, que expandió la esfera y el alcance de los derechos humanos en nuestro sistema legal y en el diseño y la operación de las instituciones del sistema de justicia.

El análisis propuesto tiene tres elementos cardinales: i) enfoque de derechos humanos, específicamente a partir del estándar de debida diligencia, ii) perspectiva de género y iii) perspectiva de niñez.

⁴ Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México. EFR. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C núm. 371. párrafo 267.

Respecto al enfoque de derechos humanos resulta pertinente recordar que 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 adelante también Ley General o Ley General de Trata) establece en su artículo 3o. dos pilares que deben guiar la actuación de las autoridades frente a los casos de trata de personas: el de máxima protección⁵ y el de debida diligencia.⁶ El contenido del artículo 3o. de la Ley General debe interpretarse siempre a la luz del artículo primero constitucional.⁷

A partir del contenido del estándar de la debida diligencia, el Estado debe garantizar que las personas que han sido víctimas de trata de personas tengan

⁵ Artículo 3o. [...]

I. Máxima protección: Obligación de cualquier autoridad, de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos humanos de las víctimas y los ofendidos de los delitos previstos por esta ley. Las autoridades adoptarán, en todo momento, medidas para garantizar su seguridad, protección, bienestar físico y psicológico, su intimidad y el resguardo de su identidad y datos personales.

[...]

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, artículo 3o.

⁶ Artículo 3o. [...]

Debida diligencia: Obligación de los servidores públicos de dar respuesta inmediata, oportuna, eficiente, eficaz y responsable en la prevención, investigación, persecución y sanción, así como en la reparación del daño de los delitos previstos por esta Ley, incluyendo la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos. [...]

Idem.

⁷ Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ibidem, artículo 1o.

acceso a una investigación. De acuerdo con la jurisprudencia interamericana las investigaciones por violaciones a derechos humanos deben ser serias, con sentido y asumidas por el Estado como un deber jurídico propio;⁸ así como imparciales, efectivas⁹ y a través de todos los medios legales disponibles.¹⁰ Y “procurar el resultado que se persigue. Es decir, que debe sustanciarse por todos los medios legales disponibles y estar orientada a la determinación de la verdad”.¹¹

En este sentido, la Corte Interamericana ha reconocido el derecho a la verdad para toda persona que ha sido víctima de violaciones a derechos humanos,¹² y ha sostenido que el Estado se encuentre obligado a “establecer la verdad y asegurar la determinación judicial de responsabilidades individuales a través de los procesos judiciales penales”.¹³

Otro elemento que compone el estándar de debida diligencia es la obligación de reparar. La Corte IDH ha desarrollado una extensa línea jurisprudencial sobre el tema de reparaciones,¹⁴ de acuerdo con la cual los Estados se encuentran obligados a tomar distintos tipos de medidas, a las que en su conjunto se ha denominado reparación integral, con la finalidad de que las víctimas de violaciones a derechos humanos puedan “dejar atrás” los efectos provocados por dicha violación. Las medidas que comprendan la reparación integral son las de restitución, rehabili-

⁸ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. F. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrafo 177.

⁹ Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. EFRC. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párrafo 127.

¹⁰ Corte IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú. EFRC. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párrafo. 130.

¹¹ Corte IDH. Caso Acosta y otros vs. Nicaragua. EFRC. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párrafo 136.

¹² Corte IDH. Caso *Guachalá Chimbo y otros vs. Ecuador*. FRC. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 423, párrafo 213.

¹³ Corte IDH. Caso *Maidanik y otros vs. Uruguay*. FR. Sentencia de 15 de noviembre de 2021. Serie C No. 44 párrafo 179.

¹⁴ Para conocer esta línea jurisprudencial se puede consultar, *inter alia*, Corte IDH, *Cuadernillos de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medidas de reparación*, Costa Rica, Corte IDH, 2021 y Calderón Gamboa, Jorge, *La evolución de la “reparación integral” en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013.

tación, satisfacción, indemnización, garantías de no repetición, investigación, determinación de la verdad y combate a la impunidad.¹⁵

En síntesis, la aplicación del enfoque de derechos humanos en los casos de trata de personas, a partir del contenido constitucional, convencional y legal aplicable obligan al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar integralmente.

Además del enfoque de derechos humanos, la trata de personas como delito y violación a derechos humanos requiere que las autoridades apliquen la perspectiva de género. La perspectiva de género es definida en la Ley General como “una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres y las relaciones entre ellos en la sociedad, que permite enfocar y comprender las desigualdades socialmente construidas a fin de establecer políticas y acciones de Estado transversales para disminuir hasta abatir las brechas de desigualdad entre los sexos y garantizar el acceso a la justicia y el ejercicio pleno de sus derechos”.¹⁶ Consideramos importante que esta definición de la perspectiva de género desde la legislación específica en materia de trata de personas sea leída de manera conjunta con el desarrollo realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante también Suprema Corte o SCJN).

En este sentido, para la Suprema Corte la perspectiva de género es “una categoría analítica —concepto— que acoge las metodologías y mecanismos destinados al estudio de las construcciones culturales y sociales entendidas como propias para hombres y mujeres, es decir, lo que histórica, social y culturalmente se ha entendido como ‘lo femenino’ y ‘lo masculino’”.¹⁷ Además, ha señalado que “[e]n la administración de justicia, dicho método de análisis ha ido cobrando fuerza al grado de ser en la actualidad una obligación constitucional a cargo de todas las juezas y jueces del país”.¹⁸

¹⁵ Franco Martín del Campo, María Elisa, “El derecho humano a la reparación integral y la obligación del Estado de garantizarlo en el nuevo paradigma constitucional en México”, *Anuario de Derechos Humanos del Instituto del Judicatura Federal*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2017, pp. 57 a 66.

¹⁶ 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, artículo 3o., fracción II.

¹⁷ Tesis 1a. XXVII/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, p. 443.

¹⁸ SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, México, SCJN, 2020, p. 82.

La perspectiva de género es una metodología de análisis obligatoria para las autoridades encargadas de investigar y juzgar los casos de trata de personas. Esta metodología tiene como finalidad garantizar derechos humanos como el de igualdad y no discriminación, a una vida libre de violencia y de acceso a la justicia.

En los capítulos tercero y quinto de este Manual la persona lectora encontrará un análisis profundo desde la perspectiva de género de la trata de personas, como delito y violación a derechos humanos. Se sugiere su lectura complementaria para las ideas y reflexiones planteadas en este capítulo.

Además del enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género otra herramienta de gran importancia para garantizar, a través del acceso a la justicia, los derechos humanos de las personas víctimas de trata es la perspectiva de niñez. Esta perspectiva es incorporada en la Ley General a través del reconocimiento del interés superior de la niñez,¹⁹ así como la presunción de minoría de edad.²⁰ La perspectiva de niñez puede ser entendida como una metodología que permite garantizar los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes a partir del contenido de los cuatro principios sobre los que se articula la Convención sobre los Derechos de los Niños: i) interés superior de la niñez, ii) igualdad y no discriminación, iii) ser escuchado y a que sus opiniones sean tomadas en cuenta, y iv) derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo.²¹

¹⁹ Artículo 3o. [...]

IV. Interés superior de la infancia: Entendido como la obligación del Estado de proteger los derechos de la niñez y la adolescencia, y de velar por las víctimas, ofendidos y testigos menores de 18 años de edad, atendiendo a su protección integral y su desarrollo armónico. Los procedimientos señalados en esta Ley reconocerán sus necesidades como sujetos de derecho en desarrollo. El ejercicio de los derechos de los adultos no podrá condicionar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

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, artículo 3o.

²⁰ Artículo 3o. [...]

X. Presunción de minoría de edad: En los casos que no pueda determinarse o exista duda sobre la minoría de edad o documentos de identificación y no se cuente con dictamen médico, se presumirá ésta. *Idem.*

²¹ *Cfr.* SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de infancia y adolescencia, México, SCJN, 2021.

El interés superior de la niñez es uno de los pilares de la Convención sobre los Derechos del Niño.²² El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que este principio es uno de los valores fundamentales de la Convención,²³ y que su plena aplicación exige un enfoque basado en derechos con el fin de promover la dignidad humana.²⁴

Una herramienta que permite articular el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género y la perspectiva de niñez en los casos concretos sobre trata de personas es la interseccionalidad. Lo anterior debido a que la interseccionalidad permite analizar “las categorías o características de las personas no como distintas, sino valorando la influencia de unas sobre otras, y cómo interactúan vinculadas con las dinámicas y relaciones de poder”.²⁵

La Ley General de Trata incorpora importantes elementos para que las funcionarias y los funcionarios encargados de administrar e impartir justicia utilicen la interseccionalidad:

Artículo 4o. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: [...]

XVII. Situación de vulnerabilidad: Condición particular de la víctima derivada de uno 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: a) Su origen, edad, sexo, condición socioeconómica precaria; b) Nivel educativo, falta de oportunidades, embarazo, violencia o discriminación sufridas previas a la trata y delitos relacionados; c) Situación migratoria, trastorno físico o mental o discapacidad; d) Pertener o ser originario de un pueblo o comunidad

²² Artículo 3o.

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

[...]

Véase *supra*.

²³ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, 2013, párrafo 1.

²⁴ *Ibidem*, párrafo 5.

²⁵ SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, México, SCJN, 2020, p. 86.

indígena; e) Ser una persona mayor de sesenta años; f) Cualquier tipo de adicción; g) Una capacidad reducida para formar juicios por ser una persona menor de edad, o h) Cualquier otra característica que sea aprovechada por el sujeto activo del delito.

Del contenido de la Ley General analizado en este primer apartado es posible concluir que, al momento de investigar y juzgar el delito de trata de personas, las operadoras y los operadores jurídicos deben incorporar el enfoque de derechos humanos, de manera especial el estándar de debida diligencia, la perspectiva de género y el enfoque de niñez.

Respecto al contenido del delito de trata de personas, el artículo 10 de la Ley General²⁶ es congruente con el 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

²⁶ 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. Se entenderá por explotación de una persona a:

- I. La esclavitud, de conformidad con el artículo 11 de la presente Ley;
- II. La condición de siervo, de conformidad con el artículo 12 de la presente Ley;
- III. La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, en los términos de los artículos 13 a 20 de la presente Ley;
- IV. La explotación laboral, en los términos del artículo 21 de la presente Ley;
- V. El trabajo o servicios forzados, en los términos del artículo 22 de la presente Ley;
- VI. La mendicidad forzosa, en los términos del artículo 24 de la presente Ley;
- VII. La utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas, en los términos del artículo 25 de la presente Ley;
- VIII. La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años, en los términos de los artículos 26 y 27 de la presente Ley;
- IX. El matrimonio forzoso o servil, en los términos del artículo 28 de la presente Ley, así como la situación prevista en el artículo 29;
- X. Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, en los términos del artículo 30 de la presente Ley; y
- XI. Experimentación biomédica ilícita en seres humanos, en los términos del artículo 31 de la presente Ley.

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, artículo 10.

(Protocolo de Palermo).²⁷ Así, desde un análisis normativo, la Ley General cumple con los estándares convencionales y constitucionales.

A continuación, desde el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género, la niñez y la interseccionalidad analizaremos los desafíos para que las personas víctimas de trata accedan a la justicia a partir de datos estadísticos sobre la investigación y el análisis de una sentencia.

A. El corazón de la impunidad

La impunidad ha sido entendida por la Corte Interamericana como “la falta, en conjunto, de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, y que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles. La impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares.”²⁸ Con este estándar interamericano como referencia abordaremos el análisis de la investigación de la trata de personas como delito y violación a derechos humanos en México.

²⁷ Artículo 3o.

Definiciones

Para los fines del presente Protocolo:

- a) 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;
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;
- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;
- d) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años.

Ibidem: artículo 3o.

²⁸ Corte IDH. Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala. FRC. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párrafo 126.

A pesar del subregistro (al que nos referiremos más adelante), la incidencia del delito de trata de personas ha ido en ascenso en los últimos años. Entre 2015 y 2022 en México se han iniciado 4,027 carpetas de investigación por el delito de trata de personas en las fiscalías y procuradurías estatales. En ese mismo periodo, en esas 4,027 investigaciones se registraron 6,891 víctimas. La mayoría de las víctimas son mujeres (81.9% sin contar los no identificados) y dos de cada tres víctimas son niñas, niños y adolescentes (sin contar los no especificados y los no identificados). 65.7% de las mujeres víctimas de trata son niñas y 71% de los hombres víctimas de trata son niños (véase tabla uno).²⁹

Tabla 1.
Víctimas del delito de trata de personas
en las carpetas de investigación iniciadas

Características de las víctimas	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total general
Hombre	385	56	91	138	118	85	136	142	161	1,312
Adultos (18 y más)	263	29	56	41	44	13	19	38	31	534
Menores de edad (0-17)	84	23	28	82	54	61	112	93	66	603
No especificado	38	4	7	15	20	11	5	11	64	175
Mujer	676	607	380	366	406	458	509	637	485	4,524
Adultos (18 y más)	482	459	234	168	188	189	174	176	194	2,264
Menores de edad (0-17)	142	123	109	157	154	206	262	337	246	1,736
No especificado	52	25	37	41	64	63	73	124	45	524

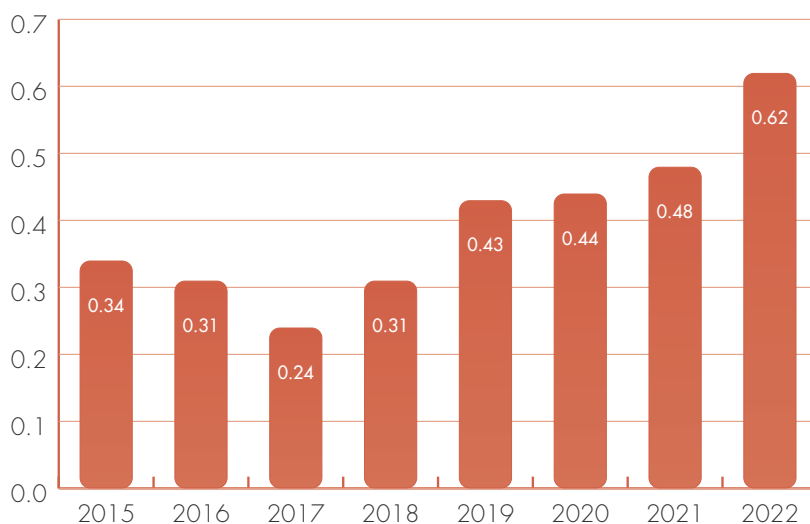
²⁹ Para la obtención de las variables necesarias para la estimación de impunidad se realizaron solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia a las instancias judiciales estatales de cada entidad federativa, la solicitud realizada fue la siguiente: - Número de procesos penales iniciados y número de sentenciados en sentido condenatorio y absolutorio por el delito de trata de personas del 1 de enero al 31 de diciembre, para los años 2019, 2020, 2021 y 2022. Se solicitó desagregada por año. Se hicieron en total 32 solicitudes de información, de las cuales, se recibió respuesta en sentido afirmativo con la información desagregada solicitada de 28 entidades federativas. Para los datos de incidencia delictiva, se utilizó la base de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se realizaron también solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia a las procuradurías o fiscalías estatales de cada entidad federativa, la solicitud realizada fue la siguiente: - Número de carpetas de investigación iniciadas por el delito de trata de personas y la forma de terminación de éstas del 1 de enero al 31 de diciembre, para los años 2019, 2020, 2021 y 2022. Se solicitó desagregada por año. Se hicieron en total 32 solicitudes de información, de las cuales, se recibió respuesta en sentido afirmativo parcial para 29 entidades federativas.

No identificado	110	119	66	80	159	138	108	157	118	1,055
No identificado	110	119	66	80	159	138	108	157	118	1,055
Total general	1,171	782	537	584	683	681	753	936	764	6,891

En 2022 se tuvo la tasa de incidencia más alta en el delito de trata de personas, en el pasado reciente: 802 (con 936 víctimas), que representa una tasa de 0.62 carpetas por cada 100 mil habitantes (véase gráfica 1).

Gráfica 1.
Tasa de incidencia del delito de trata de personas

Carpetas iniciadas por el delito de
trata de personas por cada 100 mil habitantes

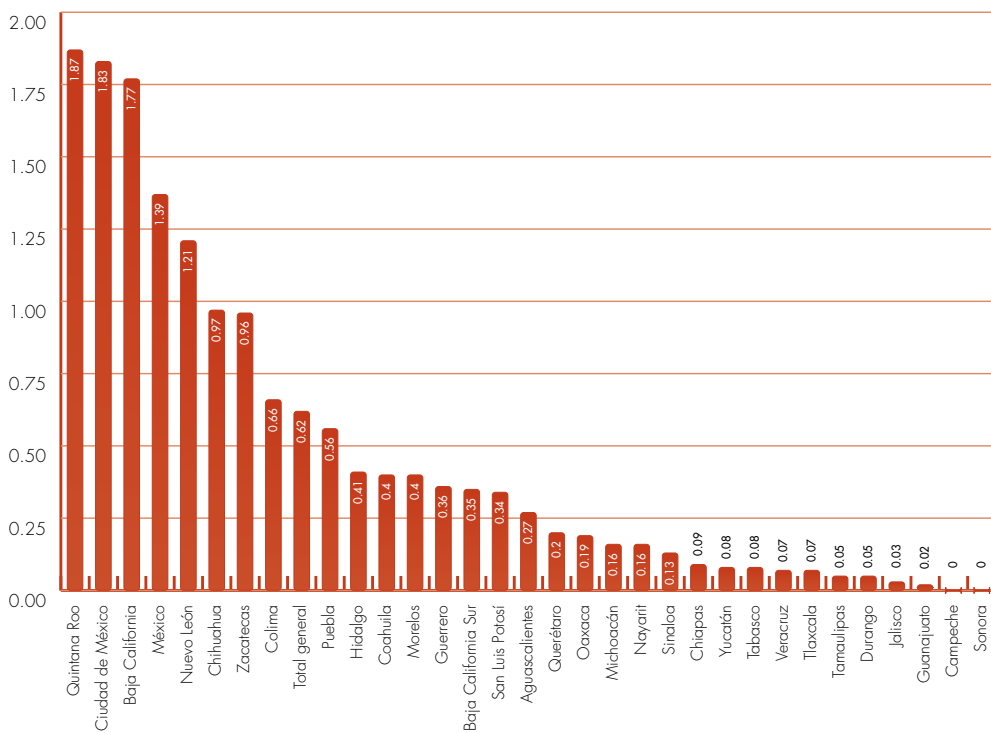


Fuente: elaboración propia con datos de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Corte agosto de 2023 y Proyecciones de Población de CONAPO.

En cuanto a la incidencia en los diversos estados del país, la Ciudad de México (169) y el Estado de México (241) suman 51% de las carpetas de investigación iniciadas en el país por este delito. Por lo que se refiere a la tasa de incidencia de acuerdo con la población, los estados que encabezan este indicador son Quintana Roo con

una tasa de 1.87 carpetas de investigación por el delito de trata de personas por cada 100 mil habitantes, seguido de la Ciudad de México (1.83), Baja California (1.77), Estado de México (1.39) y Nuevo León (1.21). El resto de los estados tiene menos de una carpeta por cada 100 mil habitantes.

Gráfica 2.
Incidencia del delito de trata de personas por entidad federativa
Carpetas de trata de personas por cada 100 mil habitantes



Fuente: elaboración propia con datos de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Corte agosto de 2023 y Proyecciones de Población de CONAPO.

Sin embargo esta información e indicadores deben tomarse con mucha reserva, ya que las investigaciones sobre el delito de trata de personas sólo se inician cuando se presentan algunos indicios o señalamientos sobre la posibilidad de que se

podrían estar realizando conductas que conforman el tipo penal de trata de personas, o bien se realicen operativos o detenciones de personas que habrían podido “captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación” (art. 10 de la Ley General). De hecho, mientras no se necesita realizar actos formales de investigación que requieren autorización judicial, las fiscalías suelen iniciar las pesquisas como “expedientillos” o “N.J.” (no judicializables), sin iniciarse propiamente una carpeta de investigación, con el propósito de no incrementar sus indicadores de incidencia y pasivos en casos pendientes de conclusión de la investigación (entrevista con Ministerio Público “A”). Es decir, la primera revictimización es este subregistro.³⁰

De hecho, el delito de trata de personas está muy relacionado con el delito de desaparición. En nuestra base de datos la correlación es de 61%,³¹ sólo que, mientras las carpetas de investigación por el delito de desaparición se cuentan por miles, las de trata de personas se cuenta por decenas o cientos.

De esta forma, un número alto de carpetas de investigación por la posible realización de conductas tipificadas como trata de personas, no necesariamente podrían deberse a una alta incidencia de este delito, sino a que los investigadores de la fiscalía sí están realizando acciones y trabajos de investigación criminal; mientras que en otros estados con aparente baja incidencia por el escaso número de carpetas de investigación, se puede deber a una indiferencia que deja un número considerable de carpetas de investigación por desaparición, sin explorar su posible conexión con trata de personas.

En México el cuello de botella del sistema penal, el corazón de la impunidad está en la investigación de los delitos a cargo de los fiscales. En el sistema acusa-

³⁰ Dato obtenido a partir de una investigación en curso desarrollada por parte de las personas autoras de este capítulo. Para este dato en particular se entrevistó a la directora y uno de los ministerios públicos de una unidad de investigación de trata de personas. Se les comentó que no se daría su nombre ni la entidad federativa en la que trabajaban. Que el único propósito era tener la visión de los investigadores que operan cotidianamente en el sistema. La entrevista, realizada el 9 y 10 de octubre de 2023, sirvió para ver los puntos críticos de los procedimientos de investigación y áreas de oportunidad en la coordinación y en el apoyo a víctimas.

³¹ Cf. Gráfica 2. Incidencia del delito de trata de personas por entidad federativa.

torio penal, las investigaciones de los fiscales (o ministerios públicos) pueden considerarse concluidas efectivamente cuando se vincula a proceso al imputado; cuando se determina que no se ejerce la acción penal por no haber delito que perseguir o no poder tener datos de prueba suficientes para hacer probable la responsabilidad del imputado; por acordar acudir a un procedimiento abreviado; o bien, por la realización de un juicio oral.³²

La investigación criminal en general enfrenta muchos desafíos a partir de la reforma constitucional a los subsistemas de seguridad ciudadana y justicia penal. Si bien el sistema acusatorio fortaleció la opción de la mediación penal para construir acuerdos reparatorios y contempla diversas soluciones alternativas,³³ en delitos de alto impacto como es la desaparición y la trata de personas, no procede ni el acuerdo reparatorio ni la suspensión condicional del proceso, por lo que se deben agotar las líneas de investigación para determinar si hay delito que perseguir y obtener los datos de prueba que acrediten la probable (y después en el proceso, probar) responsabilidad de quien es imputado. Si bien, la reforma de 2008 no elevó el estándar de prueba, sí eliminó algunos privilegios procesales (como la prueba tasada) y presunciones que daban ventaja a la parte acusadora (se “subsidiaban” las insuficiencias y deficiencias de la investigación).

Sobre la investigación del delito de trata de personas, salta a la vista la escasa capacidad de esclarecimiento, persecución y sanción del sistema penal. Como podemos apreciar en la gráfica 3, la capacidad de las fiscalías para esclarecer los casos de probable realización del delito de trata de personas se ha ido erosionando de manera alarmante. En 2019, 58.1% de las investigaciones se presentaban como causas penales a los jueces; en 2020, bajó a 40.9% esta efectividad de la investigación; en

³² Existen otras formas de concluir una causa penal como el acuerdo reparatorio entre víctima y responsable del ilícito y la suspensión condicional del proceso. Pero ambos aplican a delitos no violentos, por lo que no son aplicables a la trata de personas.

³³ Por ejemplo, con información de los censos de impartición de justicia estatal del INEGI de 2019, la efectividad de las fiscalías al desahogar adecuadamente a través de las diversas soluciones alternativas previstas en el sistema acusatorio penal era de 21.7%, en tanto que los asuntos que estaban todavía bajo el sistema tradicional, la efectividad era de 9%.

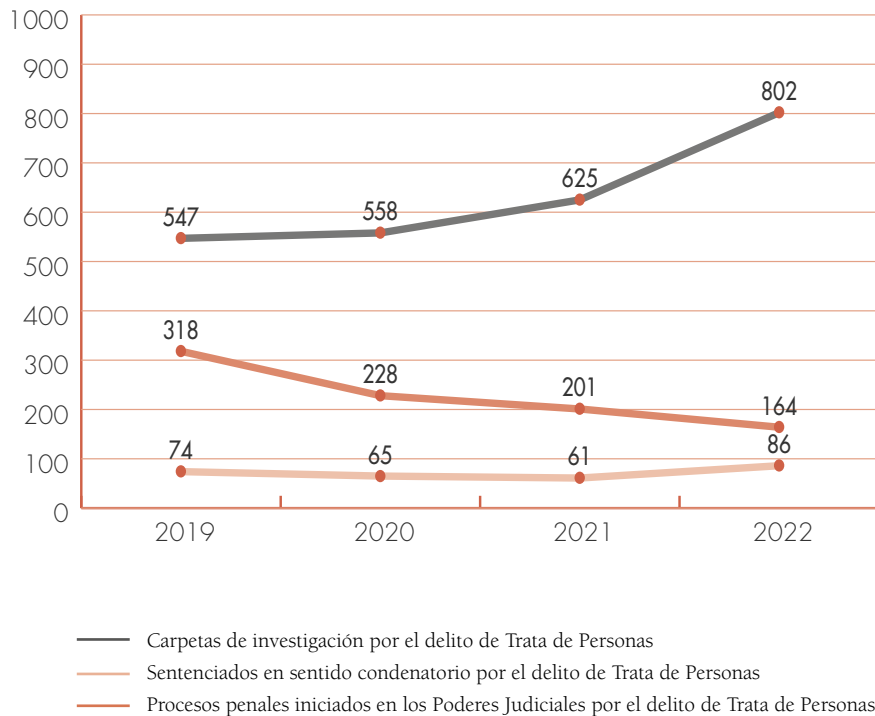
tanto que en 2021 se redujo a una tercera parte de las carpetas de investigación: 32.2%. En 2022 apenas se pudo esclarecer y judicializar una de cada cinco carpetas de investigación (20.4%). De esta manera la brecha de la impunidad se debe en mayor medida a las insuficiencias y deficiencias de la investigación criminal que, en el sistema de justicia penal de corte acusatorio, ya no cumplen con los estándares necesarios para obtener la imputación y la vinculación a proceso.³⁴

Si bien las tasas de esclarecimiento y judicialización del delito de trata de personas son muy bajas; la tasa de condena es alta: 93.5% de las sentencias de primera instancia para el delito fueron condenatorias. En 2021 la tasa de condena había sido de 85.9%; en 2021, 95.6%; y en 2019 un inquietante 66.7% (muchas absoluciones). En 2019 el descenso en la tasa de condena se debió a que en Ciudad de México y Nuevo León se registraron un número significativo de absoluciones: 51% y 42.1%, respectivamente. En 2020, siete de las diez absoluciones que se registraron en todo el país se registraron en la Ciudad de México (con una tasa de absolución de 42.1% en esa entidad). En 2022 en la mayoría de los estados se puede constatar una alta tasa de condena que implica una mejor integración de las carpetas y una adecuada litigación en los procesos penales.

³⁴ Las cifras sobre las carpetas de investigación y los procesos penales para el delito particular de trata de personas (dado que no se desagregan en los censos nacionales de INEGI), se obtuvieron a partir de consultas por la plataforma de transparencia y acceso a la información pública a las fiscalías de justicia penal y a los consejos de la judicatura locales, así como a la Fiscalía General de la República y el Consejo de la Judicatura Federal. Se obtuvo respuesta satisfactoria de 28 entidades federativas que permitió integrar la base de datos que aquí se analiza. Se agradece la colaboración en las solicitudes y sus procesamiento, análisis y gráficos a las maestras Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez y Celina Romero Camarena.

Gráfica 3.
Incidencia, procesados penalmente y condenados
por el delito de trata de personas

Incidencia y sentenciados en sentido condenatorio por trata de personas



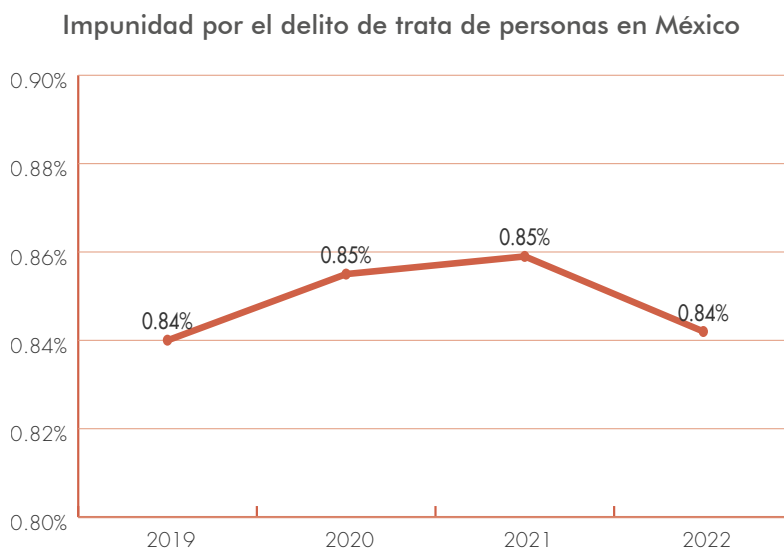
Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y solicitudes de información a los Poderes Judiciales de las entidades federativas.

Nota: la información sobre procesos penales y sentenciados considera 28 entidades federativas.

Para poder estimar el nivel de impunidad existen dos variables fundamentales: la primera, la incidencia delictiva y, por otro lado, la respuesta del Estado para la procuración e impartición de justicia, medida en este caso, a través de la cantidad de sentencias condenatorias dictadas. En la propia gráfica 3 se puede constatar que la “capacidad instalada” del sistema para sancionar a las personas imputadas

del delito de trata de personas se mantiene estable condenando en primera instancia (falta el trámite de impugnaciones en instancias superiores) que sanciona entre el 10% y 15% del total de casos investigados. Teniendo apenas en 2022 un pequeño repunte en condenas, para una reducción a 84.2% de impunidad (véase gráfica 4). Una cifra muy elevada para un delito tan grave, y más grave aún si consideramos que se trata de un ilícito para el que sólo se inician investigaciones cuando se cuenta con ciertos elementos o señalamientos proporcionados por familiares de las víctimas, es decir, que una gran parte de estos delitos se quedan en la cifra negra de las desapariciones no reportadas y las desapariciones reportadas en las que no se logra avanzar hacia el esclarecimiento de los hechos.

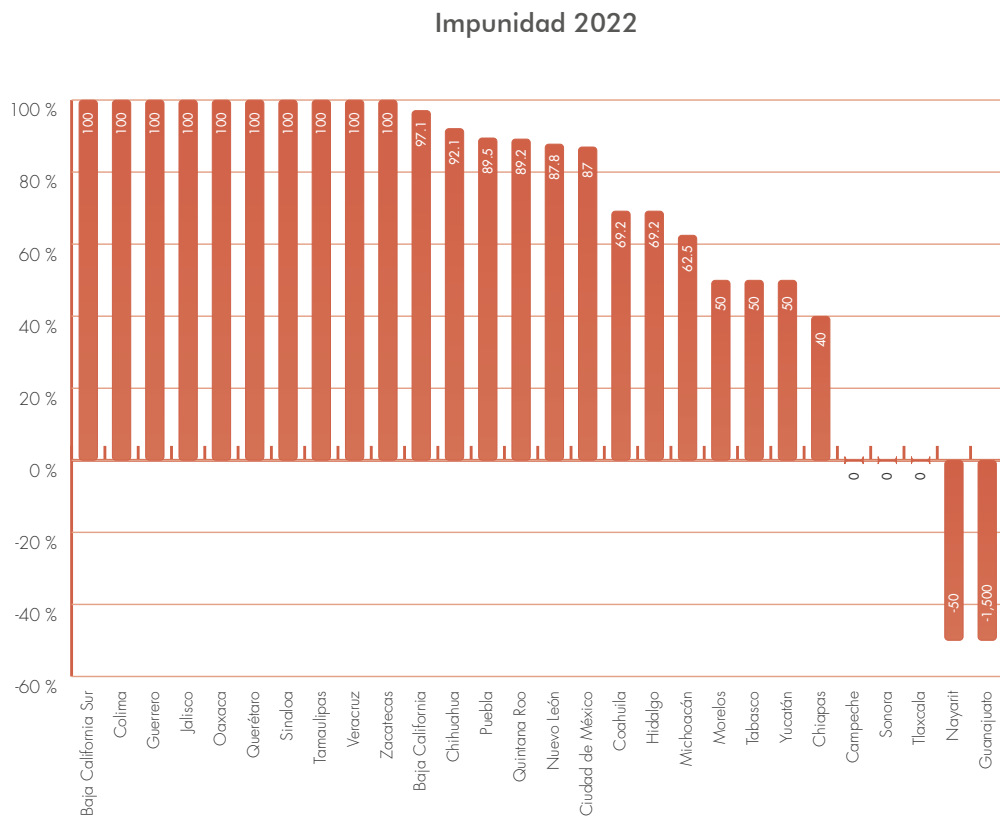
Gráfica 4.
Impunidad para el delito de trata de personas



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y solicitudes de información a los Poderes Judiciales de las entidades federativas.

Nota: el cálculo de impunidad se hace sobre las 28 entidades que proporcionaron información para la variable de sentenciados.

Gráfica 5.
Impunidad para el delito de trata de personas por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y solicitudes de información a los Poderes Judiciales de las entidades federativas.

Nota: en el caso de Guanajuato la impunidad da un resultado negativo de -1,500%. Para fines de visualización de la gráfica se ajustó a -50%.

La impunidad es uno de los principales problemas en México, aunado a los crecientes niveles de violencia, que ha sumido al país en una crisis compleja de seguridad y falta de confianza en las instituciones. Además de visibilizar el nivel de impunidad en delitos tan graves como son la desaparición de personas y la trata de personas, se debe realizar un breve análisis de la capacidad de investi-

gación que tienen las fiscalías de los estados del país para hacer frente a la incidencia delictiva en general. Aunque resulta muy complejo conocer, de manera específica, los recursos humanos y materiales con los que cuentan para la investigación exclusiva de estos delitos. Por ley las entidades federativas deben tener agencias o unidades de investigación especializadas para dichos delitos, con rango de dirección.

Realmente, el diseño de los tipos penales de la Ley General y en los códigos locales se han armonizado con los mejores estándares internacionales, y permiten que existan diversos supuestos y conductas que pueden encuadrarse en este ilícito y otros conexos o asociados, lo que incrementa la posibilidad de investigar, perseguir y sancionar las conductas que conforman este delito: (el ya citado artículo 10 de la Ley General: “una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación”), siempre y cuando se cumpla los estándares de indicios, datos de prueba o evidencias según la fase procesal de que se trate.

Se tiene en la actualidad el paradigma de la “tetralogía” de la investigación conformada por los ministerios públicos, policías investigadores, peritos y analistas de información criminal como actores clave para el esclarecimiento de los delitos, al ser los que aportan elementos a través de la generación de líneas de investigación y productos de inteligencia. Además, en estas unidades de investigación en algunos estados se ha logrado la incorporación o colaboración de ministerios públicos, investigadores criminales y agentes de inteligencia de instituciones federales. Este modelo de gestión de información e investigación cobra más protagonismo, aún en la investigación de delitos complejos como son los que aquí se analizan.

Sin embargo, a pesar de la trascendencia social y la grave afectación de las víctimas, son pocos los estados que han dado una respuesta desde la política pública de combate e investigación de estos graves delitos. En la mayoría de los casos las acciones (o reacciones) han sido legislativos: incorporar el tipo penal a sus ordenamientos, cumplir con la normatividad orgánica, creando e inaugurando las

agencias o unidades de investigación. Sin embargo, en otros aspectos decisivos se ha quedado a deber.³⁵

Los ministerios públicos entrevistados coinciden en que, entre los desafíos de la investigación del delito de trata de personas, está la atención a las víctimas. Las víctimas requieren de un acompañamiento para ser atendidas y empoderadas. Hay víctimas que por lo prolongado (hasta transgeneracional) de su explotación, pueden dejar de percibir o reconocer que han sido víctimas de explotación y que son conductas indebidas y delictivas por parte de las redes de explotación y de sus protectores.³⁶

En otras ocasiones la situación de abatimiento de las víctimas es tal, que no tienen ya energía para denunciar o señalar a sus victimarios, o bien sienten vergüenza por los hechos en que se vieron involucradas y buscan dejar esa situación atrás sin denunciar o prestar testimonio. También en ocasiones las víctimas tienen temor fundado sobre represalias, por lo que prefieren no denunciar ni señalar a miembros de la red de trata y de protección a los tratantes. Suelen darse casos de víctimas que han sido violentadas por sus explotadores al grado de que llegan a sentirse corresponsables de su explotación, motivo que también incide en que sean renuentes a la denuncia, señalamiento y participación en los procesos de investigación y acusación de los responsables.

Por ello es imprescindible una política integral de protección, apoyo, atención, acompañamiento y empoderamiento de víctimas, que esté a la altura de una política criminal centrada en derechos humanos y en las víctimas, para que éstas

³⁵ La armonización y remisión normativa entre el Código Penal Federal y la LGPSEDMT solventa bien su aplicación, además de que, como se muestra en la evidencia empírica de este estudio, los casos investigados, presentados a los jueces y sentenciados se dan en el ámbito local, por lo que la aplicación de la legislación armonizada permite certeza en el marco sustantivo penal.

³⁶ Dato obtenido a partir de una investigación en curso desarrollada por las personas autoras de este capítulo. Para este dato en particular se entrevistó a la directora y uno de los ministerios públicos de una unidad de investigación de trata de personas. Se les comentó que no se daría su nombre ni la entidad federativa en la que trabajaban. Que el único propósito era tener la visión de los investigadores que operan cotidianamente en el sistema. La entrevista, realizada el 9 y 10 de octubre de 2023, sirvió para ver los puntos críticos de los procedimientos de investigación y áreas de oportunidad en la coordinación y en el apoyo a las víctimas.

puedan sentirse seguras y confiadas de realizar las denuncias y los señalamientos respectivos, así como para decidir autónomamente sobre su reinserción en sus entornos familiares o comunitarios o bien su reubicación y acompañamiento en nuevas condiciones de vida.

Otro aspecto que señalan los servidores públicos de la unidad de investigación de este delito es que las autoridades no están debidamente sensibilizadas y capacitadas para detectar indicios de trata de personas. Por ejemplo, inspectores municipales, policías y otros servidores no conocen las modalidades del delito ni sus principales indicios. Algunas organizaciones civiles e internacionales como Julio Azul, FM4, la Agencia para Refugiados de Naciones Unidas (ACNUR) imparten talleres para sensibilizar y reducir la indiferencia social en la que se desarrollan prácticas de trata de personas con total impunidad.

También las autoridades (particularmente las locales y todas las policías) deben ser capacitadas para detectar indicios de estas prácticas y saber las autoridades especializadas que pueden desarrollar investigaciones y operativos. En el patrullaje, en la inspección se puede detectar, indicios de trata de personas: personas hacinadas o a las que se les mantiene ocultas o sin posibilidad de intercambiar palabras con terceros o bien que se les impida salir, cuando en un lugar en el que es evidente que viven muchas personas sólo unas cuantas salen y atienden a llamados, entre otras conductas y circunstancias indicativas de prácticas asociadas con estos ilícitos. Hay espacios y giros comerciales particularmente propicios, como centros nocturnos, cultivos rurales, en la que pueden darse prácticas de explotación, y las autoridades en contacto con estos espacios deben tener claro que su información puede ser clave, y que deben tener los datos de contacto de las autoridades especializadas.

Los agentes de investigación criminal de este delito también mencionan que existe falta de coordinación con autoridades de los tres niveles de gobierno, para que cooperen con sus pesquisas. En particular destacan la falta de coordinación y poca disposición de autoridades federales, particularmente personas juzgadoras, lo que les impide agilidad en la autorización de actos de investigación como

rastreo de llamadas telefónicas y otras indagaciones para la localización y atención de víctimas.

Una de las agencias (de rango estatal) visitadas sólo se integraba por dos ministerios públicos y diez policías investigadores, en diversos turnos. No tenía adscritos ni peritos ni analistas criminológicos. La *Guía de servicios periciales federales*³⁷ integra información conceptual y metodológica sobre 26 especialidades periciales. Algunas, como la medicina forense, la criminalística, la antropología y la química forense, pueden ser clave para resolver los casos de desaparición y trata de personas. Sin embargo, del total de unidades administrativas reportadas por las fiscalías estatales, sólo 5.7% corresponde a servicios periciales. Además, del total de personal que trabaja en las fiscalías estatales, sólo 9.1% está adscrito a esa área.

Un obstáculo formidable para la investigación criminal es el poder de reacción del crimen organizado. Como referimos, hay gran asociación entre la desaparición de personas y la trata de personas, y ambas son responsabilidad en buena medida del crimen organizado, por lo que los avances en las investigaciones y las acusaciones, detenciones y sanciones de los perpetradores de estos graves delitos genera un alto riesgo para los profesionales que realizan acciones de investigación, persecución y sanción de esas conductas.

La violencia y criminalidad endémica que padece México, no sólo ha tenido impactos directos en la ciudadanía, sino que también las funcionarias y los funcionarios públicos han sido víctimas permanentes de la extorsión y violencia que el crimen organizado efectúa para conseguir sus propósitos, de esta manera, la amenaza del uso de la violencia ha sido uno de los mecanismos recurrentes que utiliza la delincuencia organizada para obstaculizar la acción gubernamental, entorpeciendo de manera particular, la actuación policial y la aplicación de la ley.

La violencia e intimidación que realizan las organizaciones criminales día con día ha tenido como resultado los múltiples casos de asesinatos no sólo de integrantes de

³⁷ Procuraduría General de la República, *Guía de especialidades periciales federales*, 2015.

otros grupos criminales, sino también, la lista se ha integrado por funcionarias y funcionarios públicos en todo el país, particularmente, personal de las fiscalías, jueces y policías. Según datos reportados por las propias fiscalías en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2019 se reportaron 75 personas fallecidas, mientras que, en 2020 al menos 95 personas adscritas a las agencias del Ministerio Público fallecieron en el cumplimiento de la procuración de justicia. La Ciudad de México encabeza el listado de personal fallecido con 65 funcionarios.

En particular las áreas de investigación criminal de delitos de alto impacto están bajo amenaza. Sólo un ejemplo: la unidad de investigación de homicidios intencionales de Jalisco era de las mejores del país y se esclarecía y obtenía la condena del responsable en dos de cada tres homicidios (34% de impunidad). A lo largo de ocho años fueron asesinados dos titulares de esa área, cuatro ministerios públicos, y uno más está desaparecido desde hace cuatro años. Muchos de los servidores públicos de esta área renunciaron o pidieron su cambio a otras áreas. En la actualidad está en reconstrucción esa unidad; sin embargo, la impunidad para ese delito actualmente es de 89%.³⁸

Consideramos que debe apoyarse la actuación y proteger la integridad física de las servidoras y los servidores públicos que se desempeñan en estas áreas tan delicadas de las fiscalías, policías y poderes judiciales.

B. Buenas prácticas para juzgar casos sobre trata de personas

Una vez que hemos analizado los desafíos que existen en el país respecto a la investigación de la trata de personas, ahora analizaremos el otro elemento clave para el acceso a la justicia para las víctimas: el juzgamiento respecto al delito de trata de personas.

³⁸ Véase Gráfica 5. Impunidad para el delito de trata de personas por estados.

Consideramos que la selección y análisis de una sentencia en la que se garantizan los derechos humanos de las personas víctimas de trata puede aportar elementos de análisis importantes a la construcción de este *Manual*, especialmente con la identificación de buenas prácticas para juzgar el delito de trata de personas en un caso concreto.

En este sentido, seleccionamos una sentencia de un Tribunal Colegiado de Circuito (en adelante también Tribunal Colegiado o TCC)³⁹ en la que se garantizan los derechos humanos de víctimas de trata de personas a partir de la aplicación del enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género, la perspectiva de infancia y la interseccionalidad.

La sentencia del amparo directo 135/2020 relacionado con el 140/2020 del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito versa sobre el delito de trata de personas en la modalidad de explotación sexual, agravantes contenidas en el artículo 42, fracciones I y VII, de la Ley General, en contra de dos víctimas, quienes eran niñas⁴⁰ cuando fueron víctimas de trata. Una de las víctimas tenía 16 años, se encontraba en situación de pobreza y con una situación familiar inestable.⁴¹ Lo anterior, la colocó en una situación de “desventaja psicoemocional”⁴² y representó una situación de vulnerabilidad. Quien presentó la demanda de amparo fue la persona condenada por el delito de trata de personas.

El acto reclamado fue la sentencia dictada el 7 de mayo de 2020 por el Tribunal Unitario del Noveno Circuito, que modificó la sentencia condenatoria del 28 de noviembre de 2019 por el Juez Cuarto de Distrito del Noveno Circuito.

³⁹ La sentencia fue encontrada en su versión pública a través del Sistema Integral de Seguimiento a Expedientes (SISE) del Consejo de la Judicatura Federal. Al respecto, se advierte que se interpuso recurso de revisión (amparo directo en revisión 2639/2021), el cual fue desechado por improcedente (no revestir un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos).

⁴⁰ Se utiliza la expresión niña de conformidad con el contenido del artículo primero de la Convención sobre los Derechos del Niño que establece “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

⁴¹ Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, amparo directo 135/2020 relacionado con el 140/2020, p. 103.

⁴² *Ibidem*, p. 30.

En la sentencia de primera instancia el juez de distrito condenó a la persona quejosa por los siguientes delitos:

- a) Trata de personas en su modalidad de explotación sexual, previsto en el artículo 10, párrafos primero y segundo, fracción III, en relación con el 42, fracción VII, cometido en agravio de *****; y,
- b) Trata de personas en su modalidad de explotación sexual, previsto en el artículo 10, párrafos primero y segundo, fracción III, en relación con el 13, fracción IV y 42, fracciones I y VII, cometido en contra de *****⁴³

Por lo que determinó la pena privativa de la libertad por un total de treinta y nueve años, cuatro meses y quince días; así como una multa por veintiún mil días. Esta determinación fue impugnada por la persona quejosa a través del recurso de apelación.

En la sentencia del recurso de apelación, que es el acto reclamado en el juicio de amparo que analizamos, el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito coincidió con la condena por el primer delito y modificó el segundo en los siguientes términos “trata de personas en su modalidad de explotación sexual, previsto en el artículo 10, párrafos primero y segundo, fracción III, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos; con las agravantes del numeral 42, fracciones I y VII”.⁴⁴ En este sentido, determinó como pena de privación de la libertad quince años y una multa por mil quinientos días.

La persona quejosa alegó la inconventionalidad e inconstitucionalidad del artículo 363 del Código Federal de Procedimientos Penales;⁴⁵ así como “inconsistencias y falta de formalidad de las declaraciones de las víctimas porque la primera

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 31-32.

⁴⁵ Artículo 363.- El recurso de apelación tiene por objeto examinar si en la resolución recurrida no se aplicó la ley correspondiente o se aplicó ésta inexactamente, si se violaron los principios reguladores de la valoración de la prueba, si se alteraron los hechos o no se fundó o motivó correctamente.

no lo menciona en sus declaraciones iniciales, además de que fue aleccionada en su última declaración, la cual se emitió con violación al principio de inmediatez; y, en esa actuación no se aprecia firma del representante de la víctima, por lo que se violó el protocolo de declaración de menores de edad”.⁴⁶ Respecto a la declaración de la segunda víctima señaló que “fue realizada sin asistencia de la persona que ejercía la patria potestad de la menor (*sic*),⁴⁷ por lo que no se respetaron las formalidades y protocolos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como es que debía estar asistida de sus padres o tutor y de un asesor jurídico; en consecuencia, carece de validez jurídica”.⁴⁸ También alegó contradicciones entre lo declarado por las víctimas, y cuestionó el valor jurídico de las pruebas periciales en psicología, antropología y trabajo social.

A partir de un estudio del caso desde el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género, la perspectiva de niñez y la interseccionalidad, el Tribunal Colegiado determinó que estos conceptos de violación son infundados, es decir, negó el amparo a quien fue condenado por el delito de trata de personas y garantizó los derechos de las niñas víctimas de trata. A continuación, analizaremos los argumentos utilizados por el Tribunal Colegiado e identificaremos las buenas prácticas para juzgar en el delito de trata de personas.

La primera buena práctica que queremos destacar fue la aplicación del control de convencionalidad, ya que el Tribunal Colegiado realizó un control de convencionalidad del artículo 363 del Código Federal de Procedimientos Penales a partir del contenido y alcance de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴⁹ Además, analizó los conceptos de violación respecto al valor probatorio de las declaraciones de las víctimas del delito de trata de perso-

⁴⁶ Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, amparo directo 135/2020 relacionado con el 140/2020, pp. 38-39.

⁴⁷ Desde un enfoque de derechos humanos y una perspectiva de niñez la expresión más adecuada es niñas, niños y adolescentes (NNA).

⁴⁸ Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, amparo directo 135/2020 relacionado con el 140/2020, pp. 39-40.

⁴⁹ Consideramos muy positivo que el Tribunal citara jurisprudencia de la Corte Interamericana, pero lamentable que testara el nombre de la sentencia, ya que imposibilita a quien la lee acudir a la fuente directa. En este sentido, sería importante que las personas que realizan las versiones públicas de las sentencias identifiquen los nombres sensibles y que deben protegerse de los que no como el nombre de una sentencia de la Corte Interamericana, que se trata de un dato público.

nas a partir del contenido de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), específicamente su artículo 2, incisos c y d.⁵⁰

La segunda buena práctica identificada fue la aplicación de la perspectiva de género. El Tribunal Colegiado retomó el contenido de la tesis jurisprudencial 22/2016 de la Primera Sala de la Corte⁵¹ y de la tesis XX/2015 del Pleno de la Corte:⁵²

⁵⁰ Artículo 2o.

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: [...]

c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.

Ley General... *op. cit.*, artículo 2o.

⁵¹ Tesis: 1a./J. 22/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 836, con registro digital 2011430, que establece: ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. Del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Para ello, el juzgador debe tomar en cuenta lo siguiente: i) identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

⁵² Tesis: P. XX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 235, con registro digital 2009998, que establece: IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA. El reconocimiento de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación y de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, exige que todos los órganos jurisdiccionales del país impartan justicia con perspectiva de género, que constituye un método que pretende detectar y eliminar todas las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por condición de sexo o género, es decir,

En el caso concreto, es obligación de los juzgadores de primera y segunda instancias, así como de este órgano colegiado, aplicar la perspectiva de género como método de análisis, porque en el delito de trata de personas convergen factores culturales, estereotipos de género y circunstancias de vulnerabilidad que provocan asimetrías de poder en relación con los sujetos activos, las cuales potencializan que las víctimas sean proclives a su captación, transporte y retención para su explotación sexual —prostitución ajena—, con la finalidad de garantizar que las mujeres puedan acceder efectivamente a la justicia, pues enfrentan barreras extraordinarias cuando intentan ejercer este derecho.

Con el objeto de remover esas barreras, los testimonios de las víctimas de la totalidad de delitos que involucren actos de violencia sexual contra la mujer —en el caso concreto el delito de trata de personas con finalidad de explotación sexual en la modalidad de prostitución ajena— deben ser valorados con una perspectiva de género a fin de evitar afirmaciones, insinuaciones y alusiones estereotipadas, que generen en el ánimo del juzgador una inadecuada valoración que reste credibilidad a la versión de las víctimas.⁵³

Asimismo, el Tribunal Colegiado recuerda que el artículo 3o. de la Ley General reconoce la perspectiva de género como una metodología de análisis que debe utilizarse para su interpretación y aplicación.⁵⁴

implica juzgar considerando las situaciones de desventaja que, por cuestiones de género, discriminan e impiden la igualdad. De ahí que los juzgadores deben cuestionar los estereotipos preconcebidos en la legislación respecto de las funciones de uno u otro género, así como actuar con neutralidad en la aplicación de la norma jurídica en cada situación, toda vez que el Estado debe velar por que en toda controversia jurisdiccional, donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, ésta se tome en cuenta, a fin de visualizar claramente la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria. Así, la obligación de impartir justicia con perspectiva de género debe operar como regla general, y enfatizarse en aquellos casos donde se esté ante grupos de especial vulnerabilidad, como mujeres y niñas indígenas, por lo que el juzgador debe determinar la operabilidad del derecho conforme a los preceptos fundamentales consagrados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, procurando en todo momento que los paradigmas imperantes de discriminación por razón de género no tengan una injerencia negativa en la impartición de justicia; por el contrario, atendiendo precisamente a tales prejuicios o estereotipos, el juzgador debe considerar las situaciones de desventaja que tienen las mujeres, sobre todo cuando es factible que existan factores que potencialicen su discriminación, como lo pueden ser las condiciones de pobreza y barreras culturales y lingüísticas.

⁵³ Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, amparo directo 135/2020 relacionado con el 140/2020, pp. 95-96.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 96.

Respecto a la valoración del testimonio de las víctimas de violencia sexual, en la sentencia se retomaron los criterios desarrollados en la tesis jurisprudencial CLXXXIV/2017 de la Primera Sala de la Suprema Corte,⁵⁵ vinculados con el contenido de la tesis jurisprudencial 22/2016 de la Primera Sala de la Corte, de la tesis XX/2015 del Pleno de la Corte y de la tesis XXVII.3o.96 del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.⁵⁶ Los anteriores criterios permitieron

⁵⁵ Tesis 1a. CLXXXIV/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 460, con registro digital 2015634, que establece: VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LA MUJER. REGLAS PARA LA VALORACIÓN DE SU TESTIMONIO COMO VÍCTIMA DEL DELITO. De acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, el Estado debe establecer procedimientos legales, justos y eficaces para que las mujeres puedan acceder efectivamente a la justicia, pues las mujeres víctimas de violencia, en especial la de tipo sexual, enfrentan barreras extraordinarias cuando intentan ejercer este derecho. Por lo tanto, con el objeto de remover esas barreras, los testimonios de las víctimas de la totalidad de delitos que involucren actos de violencia sexual contra la mujer, deben ser valorados con una perspectiva de género a fin de evitar afirmaciones, insinuaciones y alusiones estereotipadas, que generen en el ánimo del juzgador una inadecuada valoración que reste credibilidad a la versión de las víctimas. Esas reglas de valoración fueron sostenidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver los casos Fernández Ortega y Rosendo Cantú y por el Pleno de esta Suprema Corte en la tesis P. XXIII/2015 de rubro: "TORTURA EN SU VERTIENTE DE VIOLACIÓN SEXUAL. EL ANÁLISIS PROBATORIO RELATIVO DEBE REALIZARSE CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.", las cuales deben ser observadas por las personas impartidoras de justicia en este tipo de casos, que incluyen, al menos, los siguientes elementos: a) se debe considerar que los delitos sexuales son un tipo de agresión que, en general, se producen en ausencia de otras personas más allá de la víctima y la persona o personas agresoras, por lo que requieren medios de prueba distintos de otras conductas. En razón de lo anterior no se puede esperar la existencia de pruebas gráficas o documentales y, por ello, la declaración de la víctima constituye una prueba fundamental sobre el hecho. Asimismo, al analizar la declaración de la víctima se debe tomar en cuenta que las agresiones sexuales corresponden a un tipo de delito que la víctima no suele denunciar por el estigma que dicha denuncia conlleva usualmente; b) se debe tener en cuenta la naturaleza traumática de los actos de violencia sexual. En razón de ello se debe entender que es usual que el recuento de los hechos pueda presentar algunas inconsistencias o variaciones en cada oportunidad que se solicita realizarlo; c) Se deben tomar en cuenta algunos elementos subjetivos de la víctima, como su edad, condición social, pertenencia a un grupo vulnerable o históricamente discriminado, entre otros; d) se debe analizar la declaración de la víctima en conjunto con otros elementos de convicción, recordando que la misma es la prueba fundamental. Entre esos otros elementos se pueden encontrar dictámenes médicos psiquiátricos, testimonios, exámenes médicos, pruebas circunstanciales, indicios y presunciones; y e) las pruebas circunstanciales, indicios y presunciones, deben ser utilizadas como medios de prueba siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos.

⁵⁶ Tesis: XXVII.3o.96 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo II, febrero de 2019, página 3238, con registro digital 2019205, que establece: TRATA DE PERSONAS. SI LA VÍCTIMA DEL DELITO ES MUJER, SUS DECLARACIONES DEBEN VALORARSE CON PERSPECTIVA DE GÉNERO Y APLICAR LAS REGLAS SEÑALADAS EN LA TESIS AISLADA 1a. CLXXXIV/2017 (10a.). Las conductas delictivas previstas y sancionadas 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, atentan contra la libertad y seguridad sexual, por lo que si las víctimas del delito son mujeres, se

al Tribunal Colegiado llegar a conclusiones sobre la valoración del testimonio de las víctimas de trata de personas en el caso concreto, que hicieron posible la garantía de sus derechos humanos.

El Tribunal Colegiado señaló que debido a que los delitos de violencia sexual generalmente se cometen en ausencia de otras personas, la declaración de la víctima representa una prueba fundamental. Además, el Tribunal Colegiado consideró que la violencia sexual es un delito que las víctimas suelen no denunciar por el estigma que la denuncia puede provocar.⁵⁷ Asimismo, señaló que un elemento importante a considerar respecto a las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual es que la sociedad las violenta y discrimina, “recae sobre ellas una condena moral que las estigmatiza”,⁵⁸ además de “el temor de las víctimas de ser rechazadas por su propia familia, o bien el sentimiento de vergüenza o culpa”.⁵⁹ Asimismo, destacó que debe entenderse que algunas inconsistencias o variaciones en las declaraciones de las víctimas de violencia sexual son provocadas por la naturaleza traumática de la violencia sexual.⁶⁰

La tercera buena práctica identificada es la aplicación de la perspectiva de niñez y la interseccionalidad. El Tribunal Colegiado señaló que al momento de valorar los testimonios de las víctimas de violencia sexual deben considerarse diversas categorías sospechosas de la víctima como la edad y la condición social.⁶¹ En el caso concreto, el Tribunal Colegiado consideró que “su minoría de edad, inmadurez emocional y problemas familiares”⁶² colocaron a la víctima en un estado de vulnerabilidad. En este sentido, el Tribunal Colegiado concluyó que “las condiciones

actualiza el deber de juzgar con perspectiva de género, herramienta analítica bajo la cual, conforme a las reglas señaladas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 1a. CLXXXIV/2017 (10a.), de título y subtítulo: “VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LA MUJER. REGLAS PARA LA VALORACIÓN DE SU TESTIMONIO COMO VÍCTIMA DEL DELITO.”, sus declaraciones deben analizarse tomando en cuenta elementos subjetivos de las víctimas, como la edad, condición social, factores de vulnerabilidad, y el contexto en que se desarrollan los hechos, ya que esas declaraciones constituyen una prueba fundamental sobre el hecho denunciado.

⁵⁷ Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, amparo directo 135/2020 relacionado con el 140/2020, pp. 97-98.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 121.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 98.

⁶¹ *Ibidem*, p. 98.

⁶² *Ibidem*, p. 105.

socioeconómicas y familiares de la víctima influyen en el estado de vulnerabilidad como factor para ser víctima del delito de trata de personas, conforme a la metodología de perspectiva de género”.⁶³

El Tribunal señaló que el análisis de la declaración de la víctima debe realizarse en conjunto con otros elementos de prueba, pero sin perder de vista que la declaración es la prueba fundamental.⁶⁴ En el caso concreto la declaración de la víctima se encontraba fortalecida con otras pruebas como la declaración de otra víctima que era coincidente,⁶⁵ la inspección ministerial en la que se obtuvo información de un perfil de *Facebook*,⁶⁶ el dictamen pericial en materia de psicología,⁶⁷ y la inspección ministerial al hotel en el que fue víctima de explotación sexual.⁶⁸

Respecto a que las víctimas se retracten de la imputación por el delito de trata de personas, o bien, que inicialmente no hagan una imputación y la realicen en una declaración posterior; el Tribunal Colegiado señaló que es un tema que debe analizarse desde la perspectiva de género y la interseccionalidad, ya que existen factores de vulnerabilidad en las víctimas que lo explicarían.⁶⁹ En este sentido, en el caso analizado la situación de vulnerabilidad de la víctima, así como el miedo a su agresor “la llevó a encubrir a su agresor en un inicio”,⁷⁰ pues cuando rindió sus primeras declaraciones “se encontraba en un estado de vulnerabilidad, ya que presentaba ansiedad, angustia y temor por su integridad física, de su familia y en especial de su hermano; aunado a que tenía dieciséis años y sentía abandono por parte de su familia, ello hace creíble su versión —en la tercera declaración— en el sentido de que en sus dos primeras declaraciones omitió exponer la realidad de los hechos por miedo”.⁷¹ Además de los sentimientos ambivalentes hacia su agresor, ya que fue su pareja y se había enamorado de él.⁷²

⁶³ *Ibidem*, pp. 160-161.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 98.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 108.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 115.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 116.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 117.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 99.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 106.

⁷¹ *Ibidem*, p. 107.

⁷² *Ibidem*, p. 108.

El Tribunal Colegiado concluyó que “debe tenerse especial cuidado al valorar las declaraciones de las víctimas de delitos de connotación sexual, más aún en el de trata de personas en el cual convergen interseccionalidad de factores de vulnerabilidad en la víctima como son la dependencia emocional del sujeto activo, el ejercicio de poder de este último, al grado de lograr la explotación sexual de la pasivo”.⁷³

En la sentencia analizada fueron garantizados los derechos de las niñas víctimas de trata. Consideramos que el uso del enfoque de derechos humanos y la aplicación de la perspectiva de género, la perspectiva de niñez y la interseccionalidad representaron buenas prácticas para juzgar el delito de trata de personas y permitieron al Tribunal garantizar los derechos de las víctimas.

Propuestas y conclusiones

En este capítulo se ha hecho referencia al incremento en la incidencia de la trata de personas, así como el crecimiento en el número de carpetas de investigación iniciadas. Ante el presente escenario donde el crimen organizado es una amenaza de carácter multifactorial y transterritorial para la seguridad, la respuesta del Estado mexicano frente a las organizaciones criminales requiere de acciones conjuntas de carácter multidisciplinario y transversal que permitan revertir la espiral de indiferencia, impunidad y violencia.

Se hizo referencia a la necesidad de que las autoridades de los tres niveles de gobierno sean sensibilizadas para detectar indicios de posibles conductas relacionados con este delito como “captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación”⁷⁴ Debe realizarse una capacitación permanente, así como crear redes de profesionales de la seguridad y la procuración de justicia para la detección, investigación y persecución de la trata de personas.

⁷³ *Ibidem*, p. 120.

⁷⁴ Artículo 10 de la Ley General de Trata.

De igual forma debe ampliarse la cobertura y calidad de los servicios proporcionados a las víctimas directas e indirectas en los diversos ámbitos para su protección, apoyo, atención, acompañamiento y empoderamiento, que estén a la altura de una política criminal centrada en las víctimas y en sus derechos humanos.

Crear grupos y redes de organizaciones sociales y de víctimas, academia, autoridades de todos los niveles de gobierno y medios, que permitan terminar con la indiferencia ante este grave flagelo y lograr la cooperación y el desarrollo de políticas públicas para reducir la vulnerabilidad y prevenir, detectar y denunciar este delito.

Para ello, existen una serie de acciones que el gobierno puede realizar para combatir al crimen organizado y de esta manera a la trata de personas. Resulta necesario mejorar la capacidad de investigación de las unidades de inteligencia financiera para congelar las cuentas del crimen organizado, para lograrlo, es fundamental blindar a estas unidades contra la corrupción.

También es de imperiosa necesidad el fortalecer las capacidades de investigación y combate de las unidades de operaciones especiales; así como profesionalizar las policías en México y depurar las corporaciones de seguridad y justicia.

Documentar las buenas prácticas que se realicen en la investigación, persecución y sanción de este delito tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, y fortalecer las competencias de investigación, sobre todo en las entidades que presentan menores tasas de registro y denuncia (incrementar el número de denuncias de las que se deriven carpetas de investigación iniciadas); esclarecimiento (baja tasa de judicialización); y condena (menor proporción de condenas obtenidas respecto de absoluciones).

Una propuesta para garantizar el acceso a la justicia para las personas víctimas de trata es la implementación de talleres y capacitación con personas expertas en investigación criminal, y conversatorios con la judicatura para comprender mejor los procedimientos, estándares y criterios técnico-jurídicos y de argumentación; así como los desafíos periciales y criminalísticos en el desahogo de las pruebas.

En este capítulo analizamos los desafíos para el acceso a la justicia para las personas víctimas de trata a partir de dos de sus componentes específicos: investigación y juzgamiento. Respecto al juzgamiento, identificamos buenas prácticas, a través del análisis de una sentencia, que permiten a las personas juzgadoras garantizar de manera efectiva los derechos humanos de quienes han sido víctimas de trata: el uso del enfoque de derechos humanos, la aplicación de las perspectivas de género y de niñez y la interseccionalidad.

De esta manera, la aplicación del enfoque de derechos humanos y las perspectivas de género y niñez a través de la interseccionalidad representan importantes herramientas para las personas juzgadoras cuando imparten justicia en los casos relacionados con la trata de personas.

Bibliografía

Libros, revistas y fuentes hemerográficas

Calderón Gamboa, Jorge, *La evolución de la “reparación integral” en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, y García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa-UNAM, 2012.

Consejo Nacional de Población, *Proyecciones de Población de CONAPO, 2015 a 2022*.

Corte IDH, *Cuadernillos de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medidas de reparación*, Costa Rica, Corte IDH, 2021.

Franco Martín del Campo, María Elisa, “El derecho humano a la reparación integral y la obligación del Estado de garantizarlo en el nuevo paradigma constitu-

cional en México”, *Anuario de Derechos Humanos del Instituto del Judicatura Federal*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2017.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE), 2019.

Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado, *Los derechos humanos y la trata de personas*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2014.

Procuraduría General de la República, *Guía de especialidades periciales federales*, Litografía Visual S.A. de C.V., 2015.

Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); Incidencia Delictiva del Secretariado Ejecutivo del SESNSP, corte a agosto 2023.

SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, México, SCJN, 2020.

SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de infancia y adolescencia, México, SCJN, 2021.

Legislación nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Penales.

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.

Legislación internacional

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

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.

Precedentes emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Tesis P. XX/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 235.

Tesis 1a./J. 22/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 836.

Tesis 1a. XXVII/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, página 443.

Tesis 1a. CLXXXIV/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 460.

Precedentes emitidos por el Poder Judicial Federal (sentencias nacionales)

Tesis: XXVII.3o.96 P, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo II, febrero de 2019, página 3238.

Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, amparo directo 135/2020 relacionado con el 140/2020.

Resoluciones emitidas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. F. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. EFRC. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99.

Corte IDH. Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala. FRC. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103.

Corte IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú. EFRC. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167.

Corte IDH. Caso Acosta y otros vs. Nicaragua. EFRC. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334.

Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México. EFRC. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C núm. 371.

Corte IDH. Caso Guachalá Chimbo y otros vs. Ecuador. FRC. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 423.

Corte IDH. Caso Maidanik y otros vs. Uruguay. FR. Sentencia de 15 de noviembre de 2021. Serie C No. 444.

Resoluciones emitidas por el Sistema Universal de Derechos Humanos

Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), 2013.

Desafíos para garantizar el derecho a la procuración de justicia a las víctimas de trata de personas

Patricia Lucila González Rodríguez*

* Investigadora Titular “B” de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
Coordinadora del Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Seguridad Ciudadana.

Desafíos para garantizar el derecho a la procuración de justicia a las víctimas de trata de personas. Introducción; A. Los fines de la procuración de justicia en México; B. Derecho a la investigación y el derecho a la verdad; C. Diseño institucional con perspectiva de género y condiciones de viabilidad para la investigación especializada de trata de personas; D. Problemas de prueba recurrentes en la procuración de justicia con impacto en las decisiones judiciales; E. Controles de fiabilidad probatoria en la obtención de testimonios; Conclusión; Bibliografía.

Introducción

El objetivo general de este capítulo es dotar a las personas juzgadoras y otras áreas involucradas en el acceso a la justicia —como las personas defensoras— de algunas orientaciones derivadas de la doctrina procesal penal y algunas ciencias penales que auxilien en la resolución de casos relacionados con los tipos penales del delito de trata de personas y, además, sirva de herramienta metodológica para la identificación de los problemas jurídicos e institucionales de mayor recurrencia que se presentan en la producción de pruebas, su evaluación técnica orientada a la admisión de pruebas en la audiencia intermedia, así como la posterior incorporación de éstas en la audiencia de juicio oral y, finalmente, que lo anterior constituya una aproximación a los controles de fiabilidad probatoria en la valoración racional de la prueba como función exclusiva de las personas juzgadoras.

Por ese motivo, el objetivo se cumple con la descripción y construcción de ideas que desde el derecho procesal penal y otras ciencias penales incluida la psicología del testimonio, permiten la creación de nuevos métodos de trabajo que invitan a ejercer prácticas institucionales que faciliten el desarrollo de un sistema de control de fiabilidad probatoria de toda la información que ingresa al procedimiento penal en calidad y cantidad suficiente que garantice la mejor respuesta estatal en la determinación de los casos en el proceso judicial, que implica

necesariamente una garantía de respeto a los derechos de las víctimas de trata de personas.

A. Los fines de la procuración de justicia en México

La procuración de justicia comprende un conjunto de actividades dirigidas al esclarecimiento de los hechos que la ley señala como delito. Para el desarrollo de la actividad investigadora y la actividad de regulación del proceso penal hacia el juicio oral, las normas del derecho penal interactúan con una doble finalidad: por un lado, limitar el ejercicio del poder punitivo;¹ por otro, garantizar a las víctimas el derecho de acceso a la justicia y conocimiento de la verdad.² Lo primero se materializa en la aplicación racional del derecho penal mediante reglas y principios vinculados a la relación jurídico-material entre el Estado y la persona imputada.

En cuanto a lo segundo, concretar el acceso a la justicia y el conocimiento a la verdad como fin esencial del procedimiento penal, requiere de una estructura y organización adecuada para el desarrollo de las actividades procesales dirigidas al esclarecimiento de los hechos. Al respecto, un punto indispensable es aquel que está relacionado con el desarrollo institucional de las policías y fiscalías especializadas en la investigación penal del delito de trata de personas. La actividad principal de estas instituciones de procuración de justicia se centra en el despliegue de actos procesales que, desde la perspectiva de género, con el enfoque de derechos humanos y la interseccionalidad, logren obtener el conocimiento del hecho constitutivo del delito de trata de personas.

Los actos procesales desde la perspectiva de género implican, entre otras cuestiones relevantes, que las personas integrantes del Ministerio Público durante la investigación del delito de trata de personas desarrollen las actividades de investigación a partir de sus capacidades individuales e institucionales que les permita la adecuada

¹ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20, apartado B.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20, apartado C.

aplicación de las normas penales y procesales; es decir, las indagaciones sobre las cuestiones de hechos deben realizarse desde un enfoque científico, lo que significa que habrán de ponerse a distancia del objeto de la investigación criminal y durante la captura de información eliminar cualquier tipo de sesgos, prejuicios y estereotipos de diversa naturaleza, en particular, los estereotipos de género, con el propósito de evitar la contaminación en el relato de las víctimas y los testigos en el delito de trata de personas. Incluso, esta metodología es una forma más de garantizar que las personas imputadas sean juzgadas por los hechos que realizaron (por sus actos) y no por construcciones fácticas que llegan a realizar las partes en una actividad mediante la cual se producen alteraciones, fabricaciones o modificaciones probatorias debido a una equivocada construcción y obtención de los medios de probar. Sin embargo, no debe obviarse que las relaciones de poder o discriminación o las desventajas estructurales sólo es posible detectarlas a partir de análisis de contexto.

Desde el inicio de la investigación penal habrá de aplicarse la perspectiva de género, con esta finalidad se cuenta con el Protocolo para juzgar con perspectiva de género, que contiene elementos importantes a observar en la obtención de información de las víctimas. En este orden de ideas, una forma de aplicar esa perspectiva radica en el primer momento de obtención de información en cantidad y calidad durante la recepción de la denuncia que se presenta directamente por la víctima de trata de personas o por terceras personas; o bien, durante la entrevista policial a las citadas víctimas y también, en las entrevistas que las personas especializadas en el área de atención a víctimas realizan al inicio del procedimiento penal; incluso, en el trabajo interdisciplinario de especialistas en investigaciones de contexto desde los conocimientos que aportan otras disciplinas como la antropología social, la psicología social y la sociología.

Este trabajo inter y multidisciplinario tendrá por objeto durante la investigación penal localizar e identificar el contexto en que se presentaron los hechos constitutivos de cada tipo penal del delito de trata de personas, que además orientará a las personas integrantes del Ministerio Público a la aplicación de la interseccionalidad como método de análisis de los casos, en los que habrá de indagarse durante la investigación y en el desahogo de los medios de prueba incorporados

al procedimiento, los diversos factores sociales que agravan las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas, como por ejemplo, el género, la etnia y la clase social.

En tales circunstancias, en el marco fáctico y jurídico descrito en la investigación penal estará presente el enfoque de derechos humanos debido a que al aplicarse estas metodologías se dará mayor visibilidad y atención durante el procedimiento penal a las personas que son propensas a convertirse en víctimas de este delito debido a que se trata de personas que han sido marginalizadas o excluidas.

La utilidad del enfoque en derechos humanos radica en la obtención de medios de prueba que permita la integración de un programa de reparación integral del daño, que sea solicitada a partir de la acusación del Ministerio Público y, en la que dicho programa incorpore la necesidad de un proyecto de vida como fin último para el pleno desarrollo de las víctimas del delito de trata de personas, en el cual se reflejen las condiciones objetivas que faciliten el empoderamiento y que constituyan el mecanismo determinante para la eliminación de las condiciones de marginación y desigualdad que provocaron su vulnerabilidad frente a las acciones de los sujetos activos del citado delito.

Con ese propósito las fiscalías generales de justicia de las entidades federativas y la Fiscalía General de la República tienen la obligación constitucional de investigar los delitos en general y el delito de trata de personas en específico, empleando los mejores recursos financieros, técnicos y humanos. De ahí que el acceso a la justicia y averiguación de la verdad constituya el punto de partida para que ambas instituciones de procuración instalen una política pública dirigida a cumplir con el objetivo de garantizar los derechos de las víctimas de este ominoso hecho delictivo. En este sentido, la procuración de justicia en sus diversas manifestaciones habrá de establecer la infraestructura y los medios tecnológicos adecuados para, en primer lugar, realizar la recepción inmediata de las denuncias y declaraciones de las víctimas con estrictos controles de fiabilidad probatoria.

La responsabilidad estatal en cumplimiento de la procuración de justicia a las víctimas de trata requiere de políticas que abarquen distintas dimensiones. Esto

es, infraestructura, tecnología y recurso humano especializado integrado por equipos multidisciplinarios que conozcan y comprendan la aplicación de las normas probatorias.³ Lo anterior resulta de total importancia pues, para garantizar a las víctimas del delito de trata de personas el derecho humano de acceso a la justicia y averiguación de la verdad, habrá que revisar cómo se hacen efectivos, desde el derecho probatorio, los procedimientos dirigidos al esclarecimiento de los hechos en este delito.

Por esta razón, la legislación específica que describe y sanciona el delito de trata de personas demanda, para la exitosa aplicación de actos de investigación, de métodos de trabajo científico y tecnologías que contribuyan a la obtención y evaluación técnica de la información que pruebe el hecho delictivo. En cierta forma, podría decirse que la operatividad y funcionamiento adecuado de las instituciones de procuración de justicia tienen la regulación procesal necesaria para adoptar procesos rápidos y flexibles que generen confianza a las víctimas de la trata de personas para que presenten sus denuncias.

Con lo anterior no se quiere decir que la actitud de confianza, en primer término, proviene de las acciones de policías, fiscales y peritos, y empieza por brindar un trato digno. Esta confianza se robustece con mecanismos de proximidad y cercanía entre las autoridades y las víctimas y sus familiares, los cuales deben proporcionar respuestas oportunas a sus necesidades básicas de atención y asistencia.⁴ De esta manera, el actuar de los servidores públicos tendrá que reflejar la suficiente sensibilidad y empatía hacia las víctimas.

En este contexto, la investigación policial, ministerial y pericial del delito de trata de personas exige, en primera instancia, de un diseño institucional que contemple estructuras especializadas (infraestructura), no sólo para el esclarecimiento de los hechos, sino también para la adecuada asistencia y atención a víctimas y

³ Esta caracterización de la responsabilidad estatal hacia las víctimas se asumió de manera expresa con la reforma constitucional al sistema de justicia del 18 de junio de 2008. Sus efectos, en gran medida impactaron de manera positiva sobre la estructura y la organización de las instituciones creadas para el desarrollo eficiente y eficaz de la investigación, persecución y sanción del delito.

⁴ Véase la Ley General de Víctimas.

sus familiares. Ello significa, en términos simples, fortalecer las fiscalías especializadas en prevenir e investigar el delito de trata de personas, a la vez profesionalizar y especializar a los servidores públicos que la componen a través de capacidades multidisciplinarias. El fortalecimiento implicaría un rediseño institucional que contribuya en el desarrollo de diversas actividades de investigación que, para el delito de trata de personas, tendría mayor éxito en la práctica jurídica si lograra insertarse desde la coordinación técnica de las funciones y de las actividades de prevención con las orientadas a la investigación y sanción penal.

Además, establecer una capacitación permanente, continua y especializada del personal en su conjunto dedicado, por un lado, a la investigación criminológica y, por otro, al personal del Ministerio Público que se enfoca en la investigación penal del delito de trata de personas. Una capacitación conjunta a los integrantes de las fiscalías especializadas desde la complejidad que representa este tipo de criminalidad fortalecerá en la eficacia y eficiencia de sus funciones tendientes a prevenir y sancionar el delito de trata de personas.

Evidentemente, el fortalecimiento de la prevención como uno de los fines de mayor relevancia en la criminalidad, denominada también *esclavitud moderna*, significa la incorporación de nuevas metodologías de investigación criminológica tendiente a evitar y disminuir el delito de trata de personas en nuestro país. En el ámbito de la prevención tiene importancia la aplicación del conocimiento multidisciplinar proveniente de diversos especialistas de las ciencias penales, que estarían dedicados a realizar análisis criminal desde el enfoque de la criminalística y la criminología, a partir de la información recolectada durante las investigaciones penales que originaron la consumación de diversos tipos penales del delito de trata de personas.

Por consiguiente, los análisis criminalísticos y criminológicos plantean condiciones de posibilidad para establecer un estudio pormenorizado de esta clase de criminalidad como fenómeno delictivo, a partir de diversas variables que implican una clasificación importante de territorios, tipo de organizaciones criminales, entre otros aspectos criminológicos que intervienen en una compleja coautoría que además incluye la revisión de las condiciones de vulnerabilidad para grupos de la población marginada.

Este tipo de investigaciones, donde la mirada científica de los especialistas analiza este delito como un grupo de fenómenos que afectan a grupos de la población que han sido marginalizados y excluidos, hará que los gobiernos puedan anticiparse a la comisión de futuros delitos, creando las políticas públicas imprescindibles para la eliminación de las causas generadoras de este fenómeno delictivo en sus diversas formas y circunstancias de aparición. Por supuesto, para el funcionamiento de las fiscalías especializadas en el delito de trata de personas, resulta de la mayor importancia la instalación y uso de plataformas tecnológicas, procesos y métodos de trabajo que atiendan las necesidades requeridas por este tipo de investigaciones criminológicas, con el objetivo central de instalar métodos de prevención a partir de la identificación de patrones de conducta relacionados con algunos casos específicos, por ejemplo, aquellos asociados a la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes; o bien, algunos que a menudo reflejan la explotación laboral de personas que han sido marginadas.

Complementariamente, la investigación criminal en materia de trata de personas en México plantea desafíos como la incorporación de nuevas metodologías en la investigación penal y en la investigación criminológica. En este capítulo se analizará de manera preponderante una serie de propuestas y mecanismos que permitan una mejor procuración de justicia a las víctimas de trata de personas en México. En primer lugar, una de las propuestas de mayor relevancia radica en dejar claro que los fines del procedimiento penal acusatorio están claramente delimitados a la averiguación y búsqueda de la verdad sobre los hechos constitutivos de delito de trata de personas, que se contemplan como el derecho a la justicia y el derecho a la verdad de las víctimas. A esto debe agregarse que para alcanzar tales fines dentro de la procuración de justicia, en primer lugar, se requiere de la integración de una policía técnica y científica que sea capaz de allegarse de las mejores fuentes de información para el esclarecimiento de los hechos, al igual que para el estudio del perfil criminológico de los tratantes.

Relacionado con esta necesidad, se deben entonces diversificar los mecanismos para la recepción de denuncias, por ser un factor determinante no sólo para obtener información, sino para elaborar planes de prevención de este tipo de criminalidad. Dentro de estos mecanismos de diversificación de las denuncias, se

puede mencionar una variable que desarrolle la policía especializada en la investigación de los tipos penales del delito de trata de personas; esto es, que desde la función policial se instalen mecanismos *ad hoc* para las denuncias anónimas que presenten personas que tuvieron o tienen conocimiento de la ejecución de este tipo de hechos delictivos. Incluso, que en forma coordinada con las y los fiscales impulsen la aplicación de criterios de oportunidad previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, para el esclarecimiento de los hechos, la detención y procesamiento de los coautores del tipo penal del delito de trata correspondiente.

Con este propósito, una herramienta para concretar información en cantidad y calidad sobre estos delitos son las plataformas tecnológicas en las instituciones policiales que comparten información, colaboran y se coordinan con la Policía que debe encontrarse integrada a las Fiscalías Especializadas en la investigación y sanción del delito de trata de personas. Las citadas herramientas tecnológicas además de que contribuyen a fomentar las denuncias a través del anonimato de las personas que las presentan, igualmente se convierten en un instrumento eficaz en investigación criminal debido a que, pueden contener un software que permita la asociación de datos criminalísticos y criminológicos, mediante los cuales se identifique no sólo a los probables coautores de los diversos tipos del delito de trata de personas, sino también se obtengan los elementos de prueba que establezcan la diversificación de determinados patrones de conducta en la comisión de esta clase de delitos.

Asimismo, los integrantes del Ministerio Público desde la función policial, a partir de la actividad de coordinación jurídica de las investigaciones, y desde la función pericial, estarán en condiciones de obtener información en cantidad y calidad suficientes para el esclarecimiento de los hechos en los diversos tipos penales del delito de trata de personas, con el uso de tecnología legal y las plataformas tecnológicas que gestionen y administren la información relevante sobre los hechos constitutivos de esa figura delictiva.

Lo importante radica, pues, en la capacidad institucional de impulsar la investigación desde la formación especializada de sus integrantes para el uso de estas herramientas, que incluye la adquisición y construcción de una plataforma tecno-

lógica que facilite la asociación de datos o elementos de prueba que los integrantes del Ministerio Público reciban durante el desarrollo de diversos actos de investigación autorizados en los artículos 251 y 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sin duda, la diversificación de las actividades de prevención e investigación en el delito de trata de personas, constituyen, en sí mismas, fines de la procuración de justicia para garantizar el derecho a la investigación y el derecho a la verdad.

B. Derecho a la investigación y el derecho a la verdad

Desde la epistemología jurídica y la filosofía del derecho, el derecho a la verdad (concepto de verdad) debería ser el objetivo central de la procuración de justicia para concretar el derecho a una investigación completa, exhaustiva y con la diligencia debida en el delito de trata de personas. En el procedimiento penal mexicano el Ministerio Público tiene el deber de investigación penal sin que pueda suspender, interrumpir o hacer cesar su curso.⁵ Sus actividades procesales tendrán como objetivo ubicar, fijar, identificar, preparar y asegurar los medios de conocimiento, elementos y datos de prueba que por la información de calidad que contienen, serán idóneos para el esclarecimiento de un delito como el de trata de personas.⁶

En consecuencia, esa información obtenida en calidad y cantidad aportará los datos cognitivos y elementos probatorios para la reconstrucción de los hechos ocurridos en su dimensión empírica y, a partir de la elaboración de inferencias, se podrá derivar la verdad de los hechos. De esta manera, resulta factible alcanzar una relación epistémica entre el derecho a la investigación de las víctimas y su derecho al conocimiento de la verdad. Semejante finalidad en la investigación se despliega como una actividad eminentemente racional que debe ser libre, disciplinada por el principio de libertad probatoria y sin vulnerar derechos funda-

⁵ Véase el Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 212.

⁶ La idoneidad, en este sentido, queda supeditada a que los datos de prueba se obtuvieron observando estrictamente las reglas de las metodologías propias de las ciencias forenses.

mentales, a fin de que válidamente la información pueda ser utilizada en la reconstrucción del hecho y en el ejercicio de la facultad de sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación y, en su caso, la obtención de una resolución favorable para las víctimas.⁷

El derecho a la investigación y al conocimiento de la verdad de las víctimas del delito de trata de personas plantea exigencias en el ámbito de las indagaciones que son indeclinables y que, de alguna forma, garantizan que la autoridad judicial obtenga la información en calidad y en la cantidad requerida. La primera exigencia se traza con la comprensión clara de todos los sujetos procesales acerca de que los hechos motivo de la relación jurídico material, se toman en consideración de una forma especial: en forma de enunciados acerca de lo acontecido fácticamente.⁸ Cuando hablamos de la verdad de un hecho, en realidad nos referimos de la verdad de un enunciado acerca de ese hecho. En consecuencia, lo que se prueba o demuestra en el proceso judicial es la verdad o falsedad de los enunciados sobre los hechos en litigio.⁹

En este aspecto, se reitera la importancia que tiene en la averiguación de la verdad de los enunciados fácticos, los componentes de la arquitectura institucional de la Policía y el Ministerio Público. Esto pues, a partir de sus estructuras, procesos, métodos y tecnologías, será el resultado de la actividad investigativa centrada en la urgencia de obtener oportunamente medios de probar que aporten información en cantidad y calidad orientada al conocimiento de hechos que pueden ser calificados como elementos del delito de trata de personas.

No debe olvidarse que el procedimiento penal mexicano fue concebido desde un enfoque epistémico. Éste es el motivo por el que los hechos en el delito de trata de personas, que llegan a ser objeto de investigación penal por la policía y las fiscalías, se introducen al proceso mediante narraciones o enunciados dada la diversidad de enfoques de los sujetos procesales, cada hecho puede ser narrado,

⁷ González, Patricia, *Manual de derecho procesal penal. Principios, derechos y reglas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2019, p. 82.

⁸ Taruffo, Michelle, *La prueba*, 2010, p. 19.

⁹ *Ibidem*, p. 19.

en principio, en una infinita variedad de formas, según las circunstancias que sean tomadas en cuenta y los diversos puntos de vista desde los que se describa el hecho.¹⁰

En este contexto, la trata de personas constituye un delito que, conforme a la naturaleza de los hechos y las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas, exige la aplicación de metodologías especializadas que garanticen a las víctimas su derecho a la investigación y el derecho a la verdad. Ambas precondiciones generan en las instituciones la necesidad de establecer, desde su arquitectura, los componentes en su estructura y organización para generar eficacia y eficiencia en las actividades procesales lógicamente vinculadas, tendientes a la aplicación del derecho penal desde la perspectiva de género e interseccionalidad en los casos que así lo requieran.

En atención a lo anterior, en el contexto del sistema acusatorio las instituciones procesales también están pensadas para que, desde las prácticas institucionales dadas en el Ministerio Público y las policías, se garantice a las víctimas el derecho a una investigación objetiva, imparcial y exhaustiva que concrete el derecho fundamental al conocimiento de la verdad. Las funciones que realicen los integrantes de ambos cuerpos serán reflejo de capacidad científica y ética que les permita observar con estricto apego a las normas el cumplimiento de la máxima de “investigar para detener y no detener para investigar”.¹¹

Consecuentemente, la actividad investigadora para el esclarecimiento de los hechos en el delito de trata de personas tendrá que orientarse por los principios de certeza, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, imparcialidad, lealtad, honradez, disciplina y respeto a los derechos humanos para concretar a favor de las víctimas con una investigación objetiva, exhaustiva e imparcial en el delito de trata de personas. Este derecho a la investigación y conocimiento a la verdad debe ser garantizado desde el momento en el que la fiscalía inicia la investigación por una denuncia recibida o porque tiene información de otras fuentes de

¹⁰ Taruffo, Michele, *op. cit.*, 2010, p. 20.

¹¹ González Rodríguez, Patricia, *Manual de derecho procesal penal...*, *op. cit.*, 2019, p. 83.

conocimiento acerca de que se ha cometido el delito de trata de personas. La actuación procesal en esta hipótesis será impulsada en forma oportuna hacia la realización de actos de investigación tendientes a alcanzar como objetivo el esclarecimiento de los hechos.¹²

Iniciando así la actividad probatoria, una vez obtenida la información será procesada y evaluada técnicamente para que se genere un conocimiento probable sobre la ocurrencia de los hechos, en el amplio sentido de que al verificarse con datos o elementos de prueba sea plausible llegar a sostener la presencia de las notas distintivas del tipo penal de la trata de personas. De ahí que actividades procesales realizadas por los integrantes del Ministerio Público, reflejen la función de procuración de justicia con la obligación ineludible de llevar a cabo la estricta vigilancia a la policía en el desenvolvimiento de toda investigación penal en la que se cumpla estrictamente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.¹³

C. Diseño institucional con perspectiva de género y condiciones de viabilidad para la investigación especializada de trata de personas

Como se adelantaba, el diseño institucional de las áreas destinadas a la procuración de justicia, junto con innovadores métodos de trabajo para la investigación penal del delito de trata de personas, necesitan de una arquitectura distinta que responda a las necesidades de atención y asistencia a las víctimas, con altos grados de especialización que conduzcan a los fiscales, policías y peritos a obtener resultados exitosos en la investigación científica de este delito.

Un aspecto importante para el diseño de la arquitectura institucional requiere de una serie de componentes que contribuyen a delimitar la organización dentro de la fiscalía general, donde aquellos se relacionen entre sí y hagan plausible la

¹² Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 2.

¹³ *Ibidem*, artículo 131.

operatividad y cumplimiento de su finalidad que consiste en brindar acceso a la justicia pronto y oportuno a las víctimas.

El delito de trata de personas demanda un elevado nivel de especialización para la investigación penal exitosa. Por consiguiente, la arquitectura de la institución encargada de desplegar las actividades para el esclarecimiento de este hecho delictivo tendrá que articular la infraestructura física, los procesos, la tecnología y los recursos humanos especializados que guiados por metas y objetivos logren concretar resultados óptimos en la prevención y persecución.

En la descrita arquitectura institucional donde interactúan diversos componentes resulta indispensable la adopción de un modelo de procuración de justicia enfocado a la investigación científica del delito de trata de personas. En particular, cuando se trate de la aplicación de distintas metodologías de investigación criminalística y criminológica que capture los hechos del mundo empírico sin provocar una ruptura en la cadena de custodia, además también dependerá de la manera en que se realice la distribución de roles entre fiscales, policías y peritos. La nueva arquitectura institucional será lo suficientemente organizada para favorecer la captura de información sobre el hecho investigado y tendrá los mecanismos necesarios que contribuyan a la ruptura con las dinámicas institucionales ordinarias que se convierten en limitaciones epistémicas respecto al esclarecimiento de los hechos y la averiguación de la verdad.

Por el contrario, una nueva arquitectura institucional en la fiscalía especializada para la investigación y sanción de los tipos penales de trata de personas tiene relevancia debido a que organiza una estructura funcional que cumple con objetivos estratégicos íntimamente vinculados al funcionamiento ordenado, rápido y flexible de sus procesos incorporados en sistemas de información, los cuales contribuyen en la captura, procesamiento y análisis de información provenientes de medios de prueba obtenidos por el personal especializado en la investigación penal y en la audiencia de juicio oral, en este supuesto cuando surgen y se desahogan frente al juez del Tribunal de Enjuiciamiento, algunas pruebas supervenientes en el delito de trata de personas.

El objetivo principal para la creación de una nueva arquitectura institucional en la fiscalía especializada comprende la instalación y el uso de tecnologías de información que contribuyan en la generación y desarrollo de actos de investigación tendientes a obtener información en calidad y cantidad que conduzcan a la prueba de los hechos ocurridos en su dimensión empírica y, refieran la ejecución de los diversos tipos penales del delito de trata de personas. De igual manera, la nueva arquitectura institucional tiene importancia porque conforme a los fines del procedimiento penal acusatorio, sus estructuras y procesos deben alinearse tanto a los diversos servicios de procuración de justicia como al acceso a la justicia y el conocimiento a la verdad de las víctimas.

En primer lugar, se requieren aquellos servicios relacionados no sólo con el seguimiento, monitoreo y evaluación de la asistencia y atención a las víctimas del delito de trata de personas, sino también con un sistema de control que garantice el derecho a la verdad, que exige la incorporación de la tecnología legal en los sistemas informáticos, donde sea factible la instalación de herramientas para la preservación de la integridad y autenticidad de los elementos o datos de prueba contenidos en los diversos medios de probar. Indudablemente estas acciones integran una metodología de control de fiabilidad probatoria indispensable en la determinación de la verdad, que evitará cualquier alteración o modificación de los hechos delictivos ocurridos en el delito de trata de personas.

Dentro de esa estructura y funcionamiento podrá afirmarse que la fiscalía especializada en el delito de trata de personas será exitosa si y sólo si, articula la especialización de la investigación de la trata de personas con las funciones de policías, peritos y fiscales, lo que implica la necesidad de la capacitación en torno a las actividades que realicen aplicando metodologías de investigación criminalística y criminológica específicas para el esclarecimiento del hecho ocurrido en su dimensión empírica. Esto sumado a las capacidades profesionales en la adquisición de información que conduzca a la prueba de los hechos, así como en el desarrollo de sistemas de información que faciliten la cooperación interdisciplinaria, entre los diversos sujetos procesales que están facultados para impulsar y realizar actos de investigación. Dicha cooperación en la investigación científica

de este delito deberá mantener una mejora continua en los distintos patrones de comportamiento institucionales que lleven a la diversificación de los actos de investigación que facilitarán el esclarecimiento de los hechos y de la prueba en torno a la autoría o participación en la comisión de los tipos penales del delito de trata de personas.

El modelo de procuración de justicia para la investigación científica del delito de trata de personas requiere de un esfuerzo exhaustivo en materia de arquitectura institucional que coloque medios suficientes y apropiados en la instalación de las capacidades institucionales e individuales, pues resultan indispensables para el trabajo de investigación penal del delito de trata de personas. Igualmente, es necesario el diseño de procesos específicos dirigidos a la indagación de las distintas formas de aparición de los hechos constitutivos del delito de trata de personas. La diversidad de procesos impulsa la mejora continua y contribuye a la identificación de errores epistémicos que se cometan en la búsqueda y obtención de información relacionada con el delito de trata de personas, además, inciden en la creación de estrategias organizacionales que facilitan la elaboración de planes de prevención e investigación del delito con base en los resultados obtenidos mediante el funcionamiento de los procesos y las demás capacidades instaladas.

El área encargada de la arquitectura institucional como propuesta de incorporación a la estructura de la Fiscalía Especializada en la investigación y sanción del delito de trata de personas, se adscribiría en una Coordinación Técnica que tendría como obligación no sólo la elaboración y aplicación del Plan de Persecución Penal, en el que se establezcan estrategias político criminales, sino también establecer la regulación sobre el funcionamiento del área vinculada a una eficiente cooperación de las personas integrantes con el resto de las estructuras de la fiscalía especializada en prevención y persecución penal del delito de trata de personas.

Esta cooperación técnica entre los integrantes de las estructuras de la fiscalía especializada (de los aspectos trascendentales para brindar los servicios de procuración de justicia y garantizar el derecho a la verdad de las víctimas) hará énfasis en las prioridades de la investigación de aquellos tipos penales más recurrentes

en determinado territorio, expresados en el Plan de Persecución Penal.¹⁴ En este marco de la arquitectura institucional, las actividades procesales prioritarias estarían enfocadas en acciones necesarias para una investigación penal, que se construye con metodologías de investigación criminalística orientadas al esclarecimiento de los hechos que conduzca a la prueba y a la determinación judicial de los hechos constitutivos del delito de trata de personas.¹⁵

Tanto en los actos iniciales de investigación como en el trato digno a las víctimas del delito de trata de personas se deben acatar los principios de debida diligencia, exhaustividad en las indagaciones y el debido proceso. El propósito fundamental comprende la obtención de información en cantidad y calidad que facilite el esclarecimiento de los hechos y, en consecuencia, la identificación de los datos de prueba suficientes para el ejercicio de la acción penal. Para alcanzar esta meta, desempeñan un papel importante las normas probatorias que exigen se traslade en su integridad la información sobre el hecho para que en su conjunto los medios de prueba desahogados en la audiencia de juicio oral revelen que el hecho contiene los elementos del delito de trata de personas.

Para que esto ocurra en el ejercicio cotidiano de la investigación penal del delito de trata de personas, serán relevantes los procedimientos concretos que tienen como objetivo estratégico guiar la actuación de los servidores públicos e incorporar controles de fiabilidad probatoria en la recolección de la información proveniente de diversos medios de prueba, con la finalidad epistémica de que cuando se desahoguen frente a las juezas o los jueces su contenido sea producto de la preservación en su estado y forma original en que sucedieron. En este sentido, adquieren importancia los mecanismos *ad hoc* de recepción de denuncias en los distintos tipos penales del delito de trata de personas.

¹⁴ Que además incorpora el desempeño de los servidores públicos y las necesidades operativas que reporten las distintas áreas destinadas a la atención y asistencia de las víctimas.

¹⁵ Tanto la infraestructura física, las metodologías de la investigación científica del delito, los equipos multidisciplinarios y los recursos tecnológicos con una adecuada regulación institucional disminuirá no sólo las probabilidades de que se presenten pruebas ilícitas e irregulares, sino también reducirá la impunidad y los índices de este tipo de criminalidad.

Los diversos tipos penales de este delito poseen las consecuencias más severas en las víctimas y, con ello, el efecto más pernicioso en esta población vulnerable de nuestro país. De manera que los esfuerzos de toda fiscalía estarán centrados en proporcionar la mejor respuesta estatal a las víctimas desde el momento del primer contacto con la autoridad y, además, reaccionar de manera rápida y efectiva. Asimismo, se centrarán en ofrecer un trato diferenciado desde la perspectiva de género en la recepción de denuncias en este tipo de delito, que también incluye acciones tendientes a garantizar un enfoque de derechos humanos y, en algunos tipos penales, el interés superior de la niñez, así como en determinados supuestos de hecho la perspectiva multicultural y de no discriminación. Esto evitará los errores epistémicos en la denuncia, productos de la distorsión, alteración o modificación que tienen su origen en el tiempo transcurrido para la captura de la información o provienen de la actuación irregular de los servidores públicos involucrados en los primeros actos de investigación, lo que afecta la autenticidad de la información que suele aportarse en la denuncia o en los testimonios.

La perspectiva de género debe estar presente como metodología obligada en los diversos mecanismos *ad hoc* que se instalen para la recepción de denuncias en el delito de trata de personas. La idea principal recae en que en los distintos tipos penales de este delito haya un despliegue de equipos con las capacidades técnicas para recibir la denuncia con las aportaciones epistémicas que brinda la psicología del testimonio.¹⁶ Esto permitirá que en el inicio de la investigación se establezcan controles de fiabilidad probatoria que garanticen la autenticidad de la información aportada por la denuncia que presentan las víctimas del delito

¹⁶ Esta disciplina como parte de la psicología cognitiva, su objeto de estudio es la memoria de las víctimas o testigos que se refleja en la exactitud y credibilidad de sus relatos. El análisis de estos aspectos se realiza con los procesos de percepción, representación y el recuerdo de la información que registra la memoria que proviene de hechos que ocurren en un entorno empírico y que la ley califica como delitos. La psicología del testimonio contribuye en la búsqueda de la verdad porque aporta conocimientos científicos orientados a la verificación de los hechos ocurridos, a través de los indicios subjetivos obtenidos una vez que la mente interpreta, procesa y almacena la información que proviene de los relatos de víctimas o testigos y mediante otros indicios objetivos se lleva a cabo la reconstrucción de hechos del pasado, en el afán de determinar la verdad de lo ocurrido en la comisión de los delitos. De la psicología de testimonio surgen las bases metodológicas que auxilian a las personas juzgadoras en la evaluación técnica de los indicios (cognitivos) y su valoración racional al analizar el contenido de las declaraciones de víctimas o los testimonios de las personas que tienen la cualidad de testigos.

de trata de personas. De esta forma, cuando se desahoguen los medios de prueba ante el juez, su actividad estará encaminada exclusivamente en la valoración racional de la información que aquellos contienen.

Lo anterior implica, a su vez, que desde el momento en que se reciba la denuncia, se despliegue la actividad de los equipos especializados de atención, asistencia, contención y protección a la víctima. En este sentido, resulta notoria la necesidad y urgencia de que desde el primer momento se le brinde una orden o medida de protección que disminuya el riesgo por el que atraviesa o de que se le cause un daño mayor. Bajo estas circunstancias, es recomendable que la denuncia por el delito de trata de personas sea recibida en el momento mismo que se tiene conocimiento de los hechos y debe procurarse que se realice en el lugar de los hechos o donde la víctima se sienta protegida y atendida.

Hasta aquí se ha puesto énfasis en que en la figura delictiva de trata de personas¹⁷ resulta crucial la recolección y resguardo de los indicios obtenidos del lugar de los hechos o escena material del crimen durante los primeros momentos. Además, debe destacarse la relevancia de preservar los indicios subjetivos provenientes de las declaraciones o testimonios porque son el resultado de ese registro que contiene la escena mental del crimen cuya información procede de la percepción directa de la acción u omisión dolosa realizada por los autores o partícipes del delito.

Igualmente relevante es que la policía o en su caso el fiscal realice acciones inmediatas para obtener el testimonio de quienes hayan presenciado alguna parte o la totalidad del hecho ocurrido. Ciertamente, dentro de los controles de fiabilidad probatoria a establecer desde los conocimientos de la psicología cognitiva, aparece la necesidad de adoptar como práctica institucional que las víctimas y los testigos sean llamados a declarar de manera inmediata, una vez que se conozca sobre los hechos ocurridos.

Seguido de la inmediatez en la toma de declaraciones y testimonios, otra cuestión importante del delito de trata de personas radica en obtener la declaración

¹⁷ 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, artículo 13.

en el lugar de los hechos o, en su defecto, la prioridad debe ser acudir al domicilio o lugar donde se encuentre la víctima del delito. Lo anterior en atención a que las indagatorias correspondientes podrían resultar en una victimización institucional de solicitarle a la víctima que se traslade a una oficina del Ministerio Público a levantar la denuncia.¹⁸

Posterior a la recepción de la denuncia o de la información que proviene de otras fuentes de conocimiento sobre la posible ocurrencia del delito de trata de personas, los fiscales y policías procederán al desarrollo de la investigación acatando protocolos específicos que la institución de procuración de justicia haya diseñado.¹⁹ Estos protocolos específicos tendrán que diseñarse en una nueva arquitectura institucional de las fiscalías especializadas, tomando en consideración los diversos tipos penales que prevea el delito de trata de personas en la legislación. En la actualidad se utilizan los protocolos nacionales relacionados con el informe policial homologado que compromete la búsqueda de la verdad debido a una serie de acciones concentradas en un solo documento que llegan a modificar los hechos. Sin embargo, también existen el protocolo nacional del manejo de la escena del crimen y el protocolo de cadena de custodia. Ambos con utilidad epistémica en la producción de indicios objetivos, debido a los controles de fiabilidad probatoria que incorporan sendos protocolos.

Inclusive, los protocolos a elaborarse para la investigación científica del delito de trata de personas habrán de cubrir la necesidad epistémica de que se apliquen también protocolos dirigidos a satisfacer las necesidades urgentes y específicas de las víctimas como parte de los requerimientos de una investigación objetiva, exhaustiva y con la diligencia debida que incorpora los componentes de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos. Entendidas estas metodologías como una forma de identificar las relaciones asimétricas de poder y las

¹⁸ Debe ser la propia institución la que se acerque a ella, con los equipos multidisciplinarios que contribuyan en la captura de la información proporcionada, la cual deberá grabarse en todos los casos, con el objetivo de evitar distorsiones o modificaciones que afectarán el conocimiento de la verdad.

¹⁹ De acuerdo con las características especiales que requiere cada figura delictiva prevista 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.

condiciones de vulnerabilidad de las víctimas²⁰ de trata de personas con la finalidad de establecer servicios de calidad que garanticen un tratamiento diferenciado y una respuesta integral en la reparación del daño a partir de la construcción de un proyecto de vida para las citadas víctimas.

Los protocolos en materia de investigación policial, pericial y del equipo interdisciplinario de la fiscalía especializada en el delito de trata de personas, atenderán preferentemente la captura de información en calidad y cantidad suficiente para el esclarecimiento del hecho. Se debe recordar que la investigación tendrá como meta específica extraer de la información los indicios que mediante las inferencias probatorias conduzcan al conocimiento de lo ocurrido en los hechos denunciados o de los que se conoció por cualquier medio. Por esa razón, las fiscalías y policías de seguridad e investigativas deben incorporar a sus instituciones a servidores públicos que posean conocimientos especializados, habilidades y experiencia en la elaboración de un plan de investigación que en cada caso particular siempre esté acompañado de una orden o medida de protección que elimine o neutralice el riesgo por el que atraviesa la víctima o las víctimas del delito de trata de personas.

El conjunto de pautas anteriores se reforzará con el conocimiento especializado de la perspectiva de género en los casos específicos que adquieran fiscales, peritos y policías.²¹

I. Sistema integral de denuncias en el delito de trata de personas

Un reto para las fiscalías generales y las instituciones policiales en nuestro país radica en la eficacia con la que se establece un modelo de procuración de justicia

²⁰ González Rodríguez, Patricia *et al.*, *La investigación del delito en México. Definiciones, perspectivas y propuestas en torno a la persecución del delito*, 2021, p. 173.

²¹ Véanse al respecto dos contenidos normativos destacados sobre la aplicación del enfoque de derechos humanos. Por un lado, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Mexicanos en el cual se señala que “se deberán remover los obstáculos que impidan o dificulten materialmente esas condiciones”; por otro lado, el artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que impone esta obligación a la autoridad del Ministerio Público, para conducir y dirigir la investigación policial con perspectiva de género.

para las víctimas de los delitos de trata de personas. En particular, dentro de un sistema integral de denuncias encaminadas a la obtención de información tanto para la prevención como orientada a la persecución penal y a la aplicación de sanciones a los autores o partícipes del delito de trata de personas. Indudablemente ese sistema integral constituye un reto para la eficiencia de la investigación científica del delito dentro de la institución del Ministerio Público.

El reto principal que motiva este planteamiento consiste en cómo introducir en la institución del Ministerio Público y de la Policía una estructura que atienda en tiempo real todas las demandas de justicia de las víctimas del delito de trata de personas que debido a sus distintas características y a la diversidad de las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan, requieren de atención especializada de distinta índole. En este modelo de procuración de justicia tiene relevancia la definición de capacidades institucionales para cada una de las tareas que lleve a cabo con estructuras predeterminadas el personal especializado que brinde la atención y asistencia a las víctimas en una diversidad de supuestos con el apoyo multidisciplinar de la ciencia.

Efectivamente, la capacidad institucional del Ministerio Público y la Policía en el desarrollo de la investigación científica del delito de trata de personas se fundamenta en la combinación de normas jurídicas y administrativas en personas que realicen procesos previamente determinados a partir de la instalación de tecnologías adecuadas para la captura y procesamiento de la información que facilite el conocimiento de este fenómeno delictivo que se pretende prevenir e investigar, lo que tendrá implicaciones teóricas y prácticas a enfrentar en un proceso de profesionalización actualizado para los integrantes que actualmente operan en las fiscalías y policías.

Consecuentemente, la creación o modificación de las fiscalías especializadas tendrán como objetivo central la implementación de mecanismos de recepción de denuncias e inicio de investigaciones en atención a la diversidad de tipos penales del delito de trata de personas. Lo anterior constituye un desafío no sólo en materia de investigación penal sino también en el diseño de la institución que tendrá que establecer una mejora sustancial en los servicios de procuración de

justicia que brindará a las víctimas. Altamente recomendable aparece la experiencia de fiscalías que han asignado a los fiscales que recibieron la denuncia sobre el delito de trata de personas, los cuales, además de encargarse del esclarecimiento de los hechos igualmente llevan a cabo actos procesales tendientes al ejercicio de la acción penal, como la elaboración del escrito de acusación, la audiencia intermedia y, en su momento, también participan en el desahogo de los medios de prueba en la audiencia de debate del juicio oral.

Es fundamental que este proceso de rediseño en las principales actividades probatorias del Ministerio Público durante la investigación y en el desarrollo del proceso judicial no se considere solamente para un determinado número de casos en el delito de trata de personas, por el contrario, deberá adoptarse como una política institucional de mejora continua que debe operar en beneficio de las víctimas, ya que son ellas quienes tienen el derecho a la verdad y que se verá garantizado con la tutela judicial efectiva que emerge como resultado de una adecuada procuración de justicia, en la que la institución tiene las capacidades para aprender y mejorar con nuevos diseños que plantean la eficiencia de sus estructuras y que se adaptan a innovadoras estrategias en la investigación.

De acuerdo con lo expresado, es inevitable mencionar que nuestro país requiere para el delito de trata de personas un modelo de procuración de justicia instrumentado a partir de la idea de que más denuncias es sinónimo de mayor confianza ciudadana. Es necesario que para avanzar en la prevención y combate a la impunidad que prevalece en este fenómeno delictivo, las fiscalías y policías hagan un esfuerzo por comunicar esta posición institucional, para que con posterioridad apresuren la creación de un sistema de monitoreo, evaluación y seguimiento de los casos denunciados en contraste con la cifra negra; de modo que, pueda probarse que más denuncias significa menor cifra negra, no mayor incidencia delictiva. En la medida en que se reduzca la cifra negra en el delito de trata de personas, las autoridades podrán comprender con mayor profundidad el fenómeno criminal y diseñar mejores políticas preventivas y de persecución penal. Aunque es oportuno mencionar que, en nuestro país, no existen estadísticas fiables disponibles, es altamente probable que la cifra negra del delito de trata de personas sea mayor que la del promedio, en particular, por el alto índice de personas marginadas y

excluidas que viven en el territorio nacional y cuyo respeto a sus derechos humanos llega a ser contingente.

Para poner en operación esta política institucional de fomento a la denuncia en los delitos de trata de personas, las fiscalías y policía utilizarán un modelo de procuración de justicia con perspectiva de género y enfoque de interseccionalidad que garantice los derechos humanos a través de la incorporación de mecanismos rápidos y oportunos de recepción de denuncia que contemple un diseño selectivo de tres estrategias.

1. Recepción de la denuncia presencial oportuna con videograbación en el lugar donde se encuentre la víctima

De tal forma que, la derivación del caso mediante una plataforma tecnológica facilite en el lugar los servicios de atención y asistencia a víctimas urgentes y el tratamiento de los datos e información de la denuncia segmentado en tiempo real a la policía especializada y a los peritos con el propósito de que ejecuten de inmediato la investigación criminalística y penal correspondiente, a fin de dar la mejor respuesta posible según el tipo de delito de trata de personas del que se trate. La recepción de la denuncia mediante un sistema de grabación deberá registrar el consentimiento por escrito de las víctimas de trata y desplegarse con una serie de requisitos en los que se garantice el derecho a preservar los datos personales e imagen de aquéllas.

2. Denuncia ad hoc para los tipos penales de trata de personas de alto impacto por involucrar víctimas niñas, niños o adolescentes, mujeres, etcétera, que estén en condiciones de vulnerabilidad

En esta clase de asuntos, la fiscalía especializada en su estructura y funcionamiento instrumentará mecanismos especiales²² para trasladarse a los lugares de hechos

²² Esta clase de mecanismos se refiere a los equipos, instrumentos, vehículos y personal especializado multidisciplinario. Los mecanismos adquieren relevancia con base en su doble función: primero, el

o hallazgos con la prontitud requerida para la atención y asistencia a las víctimas y la recolección inmediata de indicios. En particular, con el propósito de llevar a cabo contención de crisis y la aplicación de órdenes y medidas de protección que protejan la integridad física, la dignidad y la vida de las víctimas. Esto tendrá como resultado maximizar la probabilidad de éxito en la investigación, sin embargo, requiere de un riguroso proceso de selección y modernización de la fiscalía especializada en la prevención y persecución penal del delito de trata de personas.

3. Denuncia con actos de investigación inmediata dada las circunstancias de detención en flagrancia de personas involucradas en el delito de trata de personas

En esta hipótesis, la activación de los equipos inter y multidisciplinarios cobran importancia debido a la prontitud con la que deberán actuar para colocar el caso sin errores epistémicos ante el juez de control, además de expandir los resultados de la investigación a otros sitios y personas que probablemente estén colaborando en la comisión de estos delitos en el lugar o en otras entidades federativas. De ahí la importancia de que la persona fiscal que dirige la investigación esté respaldada por un equipo de especialistas con el propósito de que obtenga la mayor información de calidad disponible que incorporen datos o elementos de prueba y, por tanto, realice a su vez, las funciones encaminadas a garantizar una exitosa audiencia inicial en la que se vincule a proceso a los autores o partícipes en el hecho.

En las tres estrategias dirigidas a la recepción eficiente de denuncias, deberá forjarse la idea de la elaboración de protocolos de investigación criminal y criminológica por tipo de delito, incluso, para la correlación de datos de prueba que conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar la probable identidad de los autores o partícipes. Puesto que si los protocolos adoptados para la recep-

traslado inmediato y oportuno en vehículos diseñados con equipos de diversa naturaleza para el registro de información y la atención especializada a las víctimas del delito de trata; segundo, la concentración de un grupo de especialistas que habrán de interactuar con las víctimas en el desarrollo de un solo acto de investigación al obtener el relato de hechos. Incluye, los especialistas en psicología clínica que desplieguen un programa de contención de crisis para acceder con mayor celeridad a la información de las víctimas sobre el hecho o hechos ocurridos.

ción de denuncias están incorporados a plataformas tecnológicas que interactúen en tiempo real en la asociación de datos habrá mayores posibilidades de éxito debido al procesamiento inmediato de la información de calidad obtenida.

Estos protocolos de actuación mínima constituyen la base conceptual para el diseño de metodologías y procesos de trabajo adecuados que vayan gestando la capacidad de investigación —al día de hoy— en el delito de trata de personas. En la actualidad, este parte precisamente de la recepción de denuncias bajo el sistema escrito, formal y burocratizado empleado por el sistema tradicional o mixto, sin que esté prevista la posibilidad de verificación y de asociación de datos con la información derivada de la conservación de datos de otros casos penales en una plataforma tecnológica. Así, los protocolos no son sólo mecanismos empleados para la orientación y control de la actividad investigativa de la autoridad, sino que, además, consignan componentes que hacen factibles mecanismos informatizados de asociaciones de datos de prueba útiles para el esclarecimiento de los hechos.

La administración y soporte técnico de los protocolos²³ y las tareas investigativas que se derivan de ellos aportarán innovación a la forma de organizar la gestión de la información y del trabajo colaborativo entre policías, peritos y fiscales. Lo anterior debido a la doble función que deben poseer los protocolos de investigación criminalística, policial y ministerial, primero como herramientas de administración y organización de la información derivada de los diversos medios de probar y, segundo, como registro automatizado de los medios de probar como instrumentos de conocimiento porque registran información relevante de la que derivan los datos o elementos de prueba, por ejemplo, los relacionados con una

²³ Los protocolos de actuación mínima de las personas que investigan científicamente los delitos tienen una doble función. Primero, son utilizados como herramientas de organización y administración de la información; y, segundo, también se emplean como instrumentos de conocimiento incorporados a una plataforma tecnológica. En esta versión los protocolos registran el relato de víctimas o testigos; o también, la descripción de la información relevante de algunos indicios objetivos o datos de prueba levantados y preservados en el lugar de hechos o de hallazgo que contiene información relevante sobre la comisión de un delito de trata de personas. Véase González, Patricia Lucila, *La Investigación penal en México. Definiciones, perspectivas y propuestas en torno a la persecución del delito*, 2021, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 195.

denuncia o los testimonios que en una plataforma tecnológica facilita el procesamiento y asociación de datos para obtener otros elementos probatorios que contribuyan al esclarecimiento de los hechos.

Es muy importante que los protocolos de investigación se revisen periódicamente en contraste con: 1) la nueva evidencia que ofrece la academia en materia de investigación criminal, 2) los resultados concretos obtenidos en las investigaciones, y 3) la experiencia de los fiscales, policías y peritos. En todo caso, lo relevante para la evaluación del desempeño en la investigación y obtención de información en el delito de trata de personas serán los resultados y no el cumplimiento de tareas burocráticas.

II. Órdenes y medidas de protección para las víctimas del delito de trata de personas

Con el objetivo de proteger los derechos fundamentales de las víctimas en el delito de trata de personas, es importante aclarar la categoría conceptual de medida cautelar frente a lo que constituye una orden o medida de protección. En relación con lo anterior, se afirma que “toda medida cautelar implica una restricción o limitación a un derecho fundamental de la persona, ordenada por el estatuto básico del Estado y reglamentado por la legislación común”.²⁴ Por su parte, las ordenes o medidas de protección suelen traducirse en actos de naturaleza urgente y preventiva que en los hechos constitutivos del delito de trata de personas se aplican con la exclusiva finalidad de preservar la vida, dignidad e integridad física de las víctimas.

En cambio, las medidas cautelares se imponen a las personas imputadas por el delito de trata de personas porque existe la necesidad de cautela en torno a la preservación de la materia del proceso. Es decir, que el probable autor o participe del delito enfrente el juicio, se preserven los medios de prueba relevantes y, en su momento, existan condiciones para la realización del pago de la reparación integral

²⁴ Maier, Julio, *Derecho procesal penal. III. Parte general. Actos procesales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 431.

del daño a las víctimas. Al respecto, el artículo 19 constitucional prevé para el delito de trata de personas la medida cautelar de prisión preventiva que debe ordenarse en forma oficiosa por el juez de control. No obstante, destaca el potencial conflicto de normas luego de que se decretase la inconvencionalidad de la figura de la prisión preventiva por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 12 de abril de 2023;²⁵ resolución de la cual siguen siendo inciertos sus alcances.

Por su parte, tratándose de órdenes o medidas de protección, éstas en la práctica jurídica no son aplicadas desde la perspectiva de género e interseccionalidad a las víctimas de trata de personas debido a la situación o condiciones de vulnerabilidad que atraviesan. En primer lugar, por la falta de recursos públicos que fortalezcan la infraestructura de las fiscalías, la creación de un área específica para la aplicación, seguimiento y evaluación de las medidas u órdenes de protección con personal especializado que garantice los derechos fundamentales de las víctimas de este tipo de criminalidad. Por lo que la recomendación para su debida aplicación y cumplimiento radica en la generación de políticas públicas tendientes a establecer innovadores diseños institucionales que prevean un espacio físico multidisciplinar, con metodologías específicas que contribuyan a la aplicación de dichas medidas y órdenes de protección, incluyendo una herramienta tecnológica que muestre los resultados de estas medidas y refleje el nivel de transparencia y rendición de cuentas que poseen las fiscalías especializadas para la investigación y sanción del delito de trata de personas.

Esas órdenes y medidas de protección aparecen mayormente descritas como emergentes y preventivas en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Además, lo dispuesto en la legislación responde a la política legislativa plasmada en la Convención de Belém Do Pará en la que ordena a los Estados Parte “adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad”.²⁶ A lo que deberá sumarse un listado específico de órdenes y medidas de protección

²⁵ Corte IDH. Caso García Rodríguez y otro vs. México (12 de abril de 2023).

²⁶ Convención de Belém Do Pará, artículo 7, inciso d).

que habrán de aplicarse y derivan del contenido de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales relativos a los derechos de niños, niñas y adolescentes y, otros grupos de la población como migrantes, personas indígenas, personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual. Todas estas personas cuando son cooptadas por las organizaciones criminales para llevar a cabo las distintas acciones que establecen los diversos tipos penales del delito de trata de personas.

Este lineamiento internacional se vincula con las órdenes y medidas de protección y al cumplimiento efectivo de las que contempla no sólo la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia²⁷ (LGAMVLV) y sus correlativas en las entidades federativas, sino también las medidas de protección que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales²⁸ (CNPP) y las providencias precautorias²⁹ como medidas para garantizar la reparación integral del daño de las víctimas, por ejemplo, el embargo de bienes, la inmovilización de cuentas y otros valores de la persona imputada del delito.³⁰

En complemento a estas disposiciones, las fiscalías generales y policías deberán aplicar a todas las víctimas de trata de personas en condiciones de vulnerabilidad, lo dispuesto en la Ley General de Víctimas³¹ (LGV), donde se les reconoce el derecho a que el Estado implemente y aplique órdenes y medidas de protección que observen los principios de protección, necesidad, proporcionalidad, confidencialidad, oportunidad y eficacia. También, que estas estén dirigidas a garantizar la vida, la dignidad, la integridad física y el patrimonio de las víctimas a través de servicios especializados en emergencia policial, atención y asistencia, acogida y de recuperación integral.

Bajo una revisión creativa de las distintas órdenes y medidas de protección que requieren las víctimas del delito de trata de personas, mediante decretos u ordenes

²⁷ Véase el citado ordenamiento en los artículos 29, 30 y 31.

²⁸ Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 137.

²⁹ *Ibidem*, artículo 138.

³⁰ De las órdenes y medidas de protección que representan mayor seguridad para las víctimas del delito de trata de personas en riesgo de una victimización secundaria, están aquellas relacionadas con el traslado a refugios temporales que cubrirá el Estado, la preparación y asistencia para el trabajo y el seguimiento, monitoreo y vigilancia de los casos mediante la utilización de herramientas tecnológicas.

³¹ Ley General de Víctimas, artículo 40.

administrativas, los fiscales y policías pueden desplegar mecanismos de protección relacionados con la aplicación de tecnologías que permitan el monitoreo durante las 24 horas del día de la situación de seguridad o de algunos riesgos en que se encuentra la víctima.³² En este punto, la política institucional debe concretarse con la instalación de una estructura específica en las fiscalías especializadas que favorezca la elaboración de los diagnósticos de detección de riesgos criminógenos, utilizando una plataforma tecnológica que establezca instrumentos para garantizar la comunicación inmediata de la policía con las víctimas de los delitos de trata y de sus familiares.³³ De manera que, a partir del monitoreo electrónico en tiempo real mediante la plataforma tecnológica se añadan otros mecanismos de comunicación que faciliten el conocimiento sobre las condiciones de seguridad que mantiene un refugio temporal para las víctimas de trata de personas; lo que indudablemente comprende también teléfonos vinculados a una institución policial que habrá de responder de inmediato al llamado de estas víctimas y de sus familiares cuando aparezcan algunos riesgos asociados al comportamiento de los integrantes de las organizaciones criminales que las tenían cautivas y en un régimen de esclavitud.

D. Problemas de prueba recurrentes en la procuración de justicia con impacto en las decisiones judiciales

La dificultad para mantener la autenticidad de los datos o elementos de prueba orientados a la determinación de la verdad por parte de las fiscalías y las policías está ligada indefectiblemente al resultado de las decisiones judiciales. Al respecto, destaca que una de las cuestiones importantes en el derecho probatorio es la reconstrucción de los hechos a través de medios de probar, cuyo contenido debe mantener la autenticidad de la información recolectada y procesada durante la investigación hasta que sea trasladada a la audiencia de debate de juicio oral.

³² Sea que se encuentre en un refugio o en un lugar seguro tratando de avanzar en un nuevo proyecto de vida.

³³ Esta herramienta tecnológica debe ser capaz de dar seguimiento a la evolución de las condiciones de vulnerabilidad que continúan presentes a pesar de las órdenes o medidas de protección aplicadas. Asimismo, dicha plataforma contendrá un sistema de evaluación y monitoreo hasta la terminación de dicha orden o medida de protección.

En ese contexto, la investigación penal adquiere un nivel epistémico de primer orden que plantea una actividad judicial orientada hacia la búsqueda de la verdad mediante un análisis multidisciplinar integral que comprende la aportación de métodos y conocimiento de otras disciplinas auxiliares.

De modo que la aplicación de otros métodos de trabajo en las áreas de procuración de justicia y en las instituciones policiales se convierte en una necesidad epistémica porque deberá cumplir con el derecho humano al conocimiento de la verdad a través de la reconstrucción del hecho delictivo con medios de probar adecuados. Así, la investigación penal, durante la captura de información, tendrá que incorporar controles de fiabilidad probatoria sobre los medios de probar que poseen información de calidad con el propósito de que, cuando se desahoguen en la audiencia de debate del juicio oral, la actividad judicial se concentre exclusivamente en llevar a cabo una valoración racional de su contenido, en atención a la investigación científica realizada.

Por consiguiente, las actividades de procuración de justicia precedentes estarán ligadas a un conjunto de actos de investigación necesarios para que, en la captura de información en cantidad y calidad, refleje la autenticidad de su contenido a través de los datos o elementos de prueba que deben permanecer sin alteración alguna, empleando para ello controles de fiabilidad probatoria desde el inicio de la investigación que evite la ruptura de la cadena de custodia. Cuestión distinta se aborda en la función judicial de valoración racional de los diversos medios de probar desahogados por el fiscal y la defensa en la audiencia de debate del juicio oral, puesto que, el control epistémico del contenido de los medios de probar se realiza en las actividades de procuración de justicia, con el objetivo de que se ingrese al proceso judicial exclusivamente datos o elementos de prueba que reúnan los requisitos de licitud, integridad y confiabilidad.

En esta actividad de valoración racional de la prueba, la determinación de la verdad como correspondencia entre lo ocurrido en el mundo empírico y lo reconstruido del pasado a través de los medios de probar, será el soporte epistémico que guiará a la mejor decisión judicial de acuerdo con la valoración racional de los medios de prueba que lleve al conocimiento cierto de que los hechos sucedieron

en la forma y circunstancias descubiertas por la autoridad investigadora. Por esa razón, el sistema de control de fiabilidad probatoria de la información tendrá que instalarse en la etapa de investigación e intermedia del proceso como garantía que reduzca los riesgos de errores epistémicos.

Con base en lo hasta aquí expuesto, se puede afirmar que el delito de trata de personas exige de una mayor especialización para la obtención y evaluación técnica de los medios de prueba provenientes de diversas disciplinas. Debido a que, estas interactúan en las actividades de captura de información de calidad en la reconstrucción de los hechos ocurridos en el mundo empírico y también en la identificación y creación de mecanismos que impidan el ingreso al proceso de datos o elementos de prueba cuya fiabilidad probatoria esté comprometida.

Disciplinas que sobresalen y contribuyen a la generación de dispositivos para los sistemas de control de fiabilidad probatoria son las derivadas de las ciencias forenses y la psicología del testimonio. Sus aportaciones son clave en la actividad tendente a establecer la evaluación de fiabilidad probatoria de los datos de prueba y elementos probatorios recolectados en la investigación penal y que se contienen en la prueba material, la prueba pericial, el reconocimiento de personas y las declaraciones o testimonios.

I. Las investigaciones policial y criminalística en el lugar de hechos o de hallazgo en el delito de trata de personas

De las actividades relevantes que realizan las fiscalías y las policías en México se encuentran los actos de investigación en el lugar de hechos o de hallazgo. El objetivo fundamental de estos actos radica en la obtención de información en cantidad y calidad suficiente para el esclarecimiento de los hechos. Como se ha mencionado, esto se logra mediante estrictos controles de fiabilidad probatoria que garantiza la cadena de custodia. El mantener la autenticidad de esta información mediante adecuados controles hace que la actividad judicial se ajuste a una estricta valoración racional de la prueba y evita errores epistémicos producto de la evaluación técnica posterior de algunos medios de probar.

El objetivo esencial consiste en el cumplimiento de los fines del procedimiento penal, que en el caso del delito de trata de personas, como para cualquier delito, se resume en la realización del derecho humano de acceso a la justicia y conocimiento a la verdad de las víctimas. Por ello, la investigación penal tendrá que realizarse siguiendo estrictos controles de fiabilidad probatoria, que deben partir como mínimo de los siguientes lineamientos:

1. Realización inmediata, sin dilaciones procesales.
2. Imparcial, completa, exhaustiva, y con la diligencia debida para evitar errores epistémicos.
3. Libre de estereotipos; por tanto, aplicar la perspectiva de género y el enfoque de interseccionalidad.

Por otra parte, un lugar común cuando se debaten los problemas de la procuración de justicia en materia de controles de fiabilidad probatoria radica en la asignación presupuestal para las actividades técnicas o científicas en la investigación del delito. En el caso de policías y personal de servicios periciales, sus herramientas de trabajo son limitadas, su capacitación insuficiente en particular para afrontar delitos complejos como el de trata de personas y sus condiciones laborales precarias. Estas complejidades se convierten en un problema epistémico para la evaluación técnica de la información y, en consecuencia, para la valoración racional de las pruebas en sede judicial, porque en esta última instancia se recibe información sesgada o alterada lo que contribuye al aumento de la impunidad.

En el desarrollo de las investigaciones en torno a los diversos tipos penales del delito de trata de personas, los problemas específicos están ligados a la obtención de información que aporte datos o elementos probatorios indispensables para el esclarecimiento de los hechos, esto en atención al grado de complejidad que representan en su mayoría los tipos penales del delito de trata de personas.

Por ese motivo, para el esclarecimiento de los hechos, resulta necesaria la elaboración de un Plan de Investigación que organice las actividades de todos los actores implicados en las diversas indagaciones que se realizaran en torno a determinados hechos. Y en el que se establezca invariablemente el uso de tecnologías avanza-

das en la búsqueda y captura de información, no sólo en actos de investigación donde resulta indispensable la actividad encubierta, sino también el empleo de acciones tendientes a llevar a cabo intervenciones de comunicaciones privadas, la ejecución inmediata de cateos en determinados lugares y la obtención de perfiles genéticos. Lo anterior debido a que, las estrategias de investigación con todas o algunas de estas herramientas responden al grado de complejidad en el que se ejecutan y descubren estos delitos; de manera que, en el esclarecimiento de los hechos hay que ser cuidadosos con la información fiable que provenga de las distintas fuentes de conocimiento obtenidas a través de la aplicación de métodos de trabajo derivados de las ciencias forenses.

En consecuencia, para la incorporación de información que contenga datos o elementos de prueba que no comprometa la fiabilidad probatoria en el delito de trata de personas, tendrá que asignarse un presupuesto considerable que estará en función al hecho de garantizar las capacidades institucionales y profesionales de fiscales, policías y peritos, cuyo ejercicio debe poner énfasis en cubrir con suficiencia los siguientes aspectos:³⁴

- Integración de personal en equipos multidisciplinarios. Contribuirá a la obtención de los indicios que fortalezcan la investigación científica de delitos complejos como el de trata de personas.
- Sistemas e infraestructura. Un equipo que permita incorporar nuevos procesos, protocolos mínimos de actuación procesal, software para la asociación de datos, y seguir los avances de la investigación en tiempo real.
- Plataforma tecnológica. Una central de control virtual que contemple los lineamientos básicos para elaborar inmediatamente planes de investigación individualizados de los diversos tipos penales del delito de trata de personas.

³⁴ Al igual que promover el incremento presupuestal en la investigación del delito de trata de personas, es fundamental replantearse las metodologías empleadas para la investigación y sus respectivos controles.

- Laboratorios de ciencias forenses. Estructuras con adelantos tecnológicos que faciliten el análisis y procesamiento inmediato de los indicios (evidencias físicas o biológicas), sobre conductas delictivas asociadas a la trata de personas.
- Conectividad coordinada en la plataforma tecnológica. Esto se consigue mediante la creación del sistema de carpetas totalmente digitalizadas. Lo anterior permite que los investigadores estén en posibilidades de ingresar en tiempo real la información además de revisar el trabajo que el equipo multidisciplinario realiza durante el curso de una investigación.
- Capacitación especializada. Resulta fundamental la profesionalización de los participantes en la investigación criminalística y criminológica. Esta inversión constituye el factor clave para el éxito de cualquier fiscalía especializada particularmente de aquellas que investigan y persiguen delitos complejos como el de trata de personas.³⁵ Los programas de capacitación especializada requieren que el contenido esté orientado al análisis y revisión de cada uno de los tipos penales del delito de trata de personas.

Estas acciones de política pública mejorarán considerablemente la función de procuración de justicia y facilitarán la instalación de un sistema de control para la fiabilidad probatoria de los datos o elementos de prueba que deban presentarse en el juicio oral. Incluso, con acierto en la doctrina se afirma que estos datos han de ser tratados, vinculados y fusionados para que proporcionen una información que pueda ser utilizada en la siguiente fase.³⁶ A la luz del contexto mexicano,

³⁵ La profesionalización especializada contribuye de manera indirecta a la elaboración de programas de prevención predictiva de este delito, pues detona las capacidades del recurso humano. La prevención predictiva entendida como una herramienta más de análisis de datos que forma parte de un conjunto más amplio de técnicas (análisis computacional, minería de datos) al que se denomina *Business Intelligence*: Los modelos predictivos permiten utilizar los patrones de comportamiento encontrados en datos actuales e históricos para identificar riesgos y oportunidades. La precisión de los resultados dependerá de cómo se haya realizado el análisis. Véase Cifuentes, Arrate, en González, Patricia, *La policía...*, *op. cit.*, 2022.

³⁶ *Ibidem*, p. 23.

interesa subrayar que el mayor desafío en el registro institucional de los indicios objetivos derivados de los medios de probar radica en revisar la cultura institucional, su procesos y prácticas cotidianas.

Actualmente, el sistema de control de cadena de custodia habilita espacios de corrupción sobre todo de cuestionamiento en torno a la fiabilidad probatoria de los indicios, debido a que el procedimiento de cadena de custodia no tiene las medidas de seguridad tecnológicas que en tiempo real garanticen la autenticidad de la información y, es así como se pasa al momento de la valoración racional de la prueba que realizan los jueces.

Dentro de la prevalencia de ese estado de cosas, los jueces habrán de aplicar el modelo epistemológico cognoscitivista en la valoración racional de la prueba a fin de que los procedimientos de fijación de los hechos se dirijan a la formulación de enunciados fácticos verdaderos,³⁷ con el añadido de los estrictos controles de fiabilidad probatoria sobre los indicios tanto objetivos como subjetivos provenientes de las distintas fuentes de prueba. En atención a que, solamente los medios de prueba fiables; esto es, cuya autenticidad e integridad estuvo asegurada durante la investigación penal y pueda ser verificada, serán objeto de valoración por parte del juez, una vez que hayan pasado el filtro de la audiencia intermedia donde las partes hayan cuestionado y evaluado técnicamente la procedencia lícita de los medios de prueba.

En este sentido, las etapas procesales previas a la función de la valoración racional de la prueba deben evitar que ingresen al proceso judicial pruebas no fiables, que en los hechos por algún tipo penal del delito de trata de personas hayan sido obtenidas por medios ilícitos, lo cual altera o modifica la información relacionada con el esclarecimiento de los hechos, por ejemplo, cuando se ingresó a un domicilio donde se localizaron varias víctimas y se obtuvo evidencia digital de un equipo informático al que se ingresó para obtener la información con la autorización de una persona habitante del lugar y sin el control judicial, generando así una ruptura en la cadena de custodia. O bien, cuando se considera válida la

³⁷ Gascón Abellán, Marina, *Los hechos en el Derecho. Bases argumentales de la prueba*, 2010, p. 47.

información obtenida de una herramienta tecnológica que aportó en forma anónima un experto en sistemas de información, debido a que, las formas de generación de esta información y de los datos o elementos de prueba contenidos compromete y pone en duda la fiabilidad probatoria.

II. La información de las víctimas del delito de trata de personas en la entrevista policial y pericial a través de controles de fiabilidad probatoria

El problema de las entrevistas que realizan las policías durante la investigación policial y criminalística, particularmente notorio en el delito de trata de personas, radica en la limitada instrucción que tiene la policía y algunos peritos sobre la naturaleza jurídica de esta técnica, debido a la falta de especialización en temas relacionados con la prueba y la verdad. Así, el policía que llega al lugar de hechos y encuentra a una o varias víctimas puede cometer varios errores epistémicos que afectan el contenido de la información y, por ende, requiere esta actividad investigativa el paso por un sistema de control de fiabilidad probatoria.

Dentro de esta clase de errores en los diversos tipos penales del delito de trata de personas están aquellos que comete un policía cuando hace el primer contacto con las víctimas y realiza una entrevista policial en conjunto. Sobre todo cuando expresa en el desenvolvimiento de la entrevista sus opiniones y creencias en torno a lo ocurrido, estos errores no son sino reflejo del desconocimiento sobre la producción y valoración de los medios de probar, que en ocasiones afectan el resultado de las decisiones judiciales; debido a que, son producto de inferencias equivocadas en torno a los hechos materia de la prueba.

En la práctica, la técnica de la entrevista ha sido distorsionada porque algunas fiscalías estatales la utilizan y denominan como medio de prueba al recibir las denuncias de las víctimas o testimonios (que sí constituyen verdaderos medios de probar). Esta asimilación de términos suele suscitar una reconstrucción equívoca del hecho ocurrido y sobre todo trae consigo la afectación en el contenido de la información por la ruptura de un control de fiabilidad probatoria. Ciertamente, en este equívoco sustancial se encuentra parte de la contaminación de los

indicios subjetivos que se producen por los citados órganos de prueba que producen información a través de la aplicación de la técnica de la entrevista.

Esta confusión deriva en lo que ha sido denominado errores de comisión cometidos por servidores públicos. La psicología del testimonio ilustra con claridad y precisión estos errores epistémicos. Su origen, conforme a los textos sobre psicología del testimonio,³⁸ puede atribuirse al limitado conocimiento sobre los temas de exactitud de los relatos y credibilidad de la información; en particular, este desconocimiento de temas es producto de la nula capacitación de los policías sobre la relevancia de la captura de información en su estado original en torno a los indicios cognitivos que provienen de la memoria de las víctimas en los diversos tipos penales del delito de trata de personas y de los testigos implicados en esos hechos.

Realmente se observa que, en un número considerable de casos en México, gran parte de la información contenida en los medios de probar tiene un efecto distorsionador de los hechos ocurridos en su dimensión empírica que son trasladados al proceso penal, debido a los comentarios que hacen los fiscales, policías y peritos durante la recepción de denuncias, testimonios o realización de entrevistas policiales, los cuales, a menudo, portan información que se mezcla con la que proviene de la escena mental del crimen³⁹ de las víctimas o los testigos que presenciaron los hechos ocurridos. Mazzoni señala que “la memoria es muy maleable y que sus contenidos se ven fácilmente modificados mediante una intervención externa, en particular por elementos mencionados por una figura de autoridad”.⁴⁰ En este sentido, la mayoría de la información recabada por policías, peritos o fiscales es producto de la tendencia de las víctimas a ceder a sugerencias de la autoridad, que las formula generalmente a través de preguntas engañosas.⁴¹ En muchas de las ocasiones en diversas investigaciones realizadas en el esclarecimiento de hechos probablemente constitutivos de algunos de los tipos penales del delito de trata de

³⁸ Mazzoni, Giuliana, *Psicología del testimonio*, 2019, p. 77.

³⁹ González Rodríguez, Patricia y Pineda González, Luis Javier, *La investigación penal en México. Definiciones, perspectivas y propuestas en torno a la persecución del delito*, 2021, pp. 182 y 183.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ *Idem*.

personas, los interrogatorios se caracterizan por sesgos de conocimiento, estereotipos y prejuicios que contaminan y alteran los hechos sucedidos. Sin duda, esta actividad es producto de la falta de capacitación especializada de los integrantes del Ministerio Público y la policía, como órganos estatales responsable de la investigación de los delitos en nuestro país.

Las personas juzgadoras no deben convertirse en correctores de la evaluación técnica de los medios de probar, sino en especialistas en la determinación de los hechos fácticos constitutivos del delito de trata de personas, a partir del momento en el que durante la audiencia de juicio oral se recibe y desahoga todo el material probatorio aportado por las partes en el proceso penal. En este punto, es importante mencionar que una cuestión es la evaluación técnica que revisa la autenticidad e integridad de los datos o elementos de prueba obtenidos en las etapas preliminares bajo estrictos controles de fiabilidad probatoria y, otra, muy distinta, la actividad judicial tendiente a la valoración racional de los medios de probar. De modo que, no se recomienda que los jueces del Tribunal de Enjuiciamiento hagan valoraciones de pruebas con algún déficit de fiabilidad probatoria porque se corre el riesgo de la sobrevaloración. En consecuencia, son los jueces de control quienes debe excluir y no admitir este tipo de medios de prueba que reflejan nula o escasa fiabilidad probatoria en los argumentos planteados por las partes en la audiencia intermedia.

Conviene mencionar que por esa razón la policía y las fiscalías deben instalar estrictos sistemas de control de fiabilidad probatoria para los indicios tanto subjetivos como objetivos, de tal forma que se puedan evitar al máximo los errores de comisión especialmente de los que provienen de entrevistas policiales o periciales. Dentro de los citados controles de fiabilidad puede citarse la utilización de lineamientos para el desarrollo específico de una entrevista cognitiva en el delito de trata de personas:

desarrollada como un procedimiento completo de toma de declaración dirigido a la obtención de información cuantitativa y cualitativamente superior a la que es posible obtener mediante las entrevistas estándar [...] disminuyendo la posibi-

lidad de que aparezcan errores de omisión y comisión en las declaraciones de los testigos.⁴²

Cobra igualmente importancia la incorporación de los controles de fiabilidad probatoria a los protocolos que se siguen en la policía o fiscalías generales para la obtención de indicios subjetivos que puedan derivar de las declaraciones de niñas o niños víctimas de los delitos de trata de personas. La calidad de la información en este tipo de casos se compromete gravemente cuando no se cuenta con un especialista que posea los conocimientos tendientes a auxiliar al niño, niña o adolescente para producir un relato con las características de exactitud y credibilidad suficiente, a través no sólo de la instalación de infraestructura adecuada para la recepción del testimonio infantil, sino también de la aplicación de una metodología apropiada que genere confianza e informe a estos testigos o víctimas sobre los factores de protección que garantiza para ellos la autoridad judicial al producir su declaración, ejemplo claro de este tipo de métodos especializado para el testimonio infantil es el que se produce en la Sala de Personas con Condición de Vulnerabilidad (SAPCOV) implementado en el año 2019, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, que tiene como finalidad formar parte de la justicia adoptada para las infancias.⁴³

En tales condiciones, preferentemente con el apoyo especializado de un psicólogo, los niños, las niñas y los adolescentes narrarán su relato apegado a su recuerdo sobre los hechos vividos o presenciados. Siguiendo con el ejemplo, lo que en principio habría que considerar dentro de un sistema de control de fiabilidad en las declaraciones de víctimas o testigos menores en el delito de trata de personas, sería la aplicación de la técnica expositiva o de narración libre, en algunos casos acompañada de cierto tipo de preguntas que auxilien al recuerdo en la memoria de la víctima o testigos y que incorpore excepcionalmente un interrogatorio con preguntas sencillas y claras sobre algunos vacíos de información que aparecen en el relato y mediante el cual se cumpla con el objetivo de obtener una información fiable derivada del testimonio infantil.

⁴² Manzanero, Antonio, *Memoria de testigos. Obtención y valoración de la prueba testifical*, 2018, p. 54.

⁴³ Griesbach Guízar, Margarita, *La testimonial infantil*, 2022, p. 83.

Generalmente, en el desarrollo de las investigaciones policiales y ministeriales que en nuestro país se practican en lo cotidiano están presentes auxiliares y expertos en psicología con la finalidad de recolectar información de las declaraciones de los menores, niñas o niños. Sin embargo, la entrevista con integrantes de este grupo de personas, para que pase los estrictos controles de fiabilidad probatoria instalados en la investigación y en la audiencia intermedia y con el propósito de que sea adecuadamente valorada por los jueces, debe ser producto de la intervención directa de especialistas en psicología del testimonio para evitar la victimización institucional.⁴⁴

E. Controles de fiabilidad probatoria en la obtención de testimonios

El testimonio constituye un medio de probar que está regulado en el CNPP y para su obtención se tienen algunas condicionantes normativas que, en ocasiones, afectan la búsqueda o averiguación de la verdad de los hechos. Este medio de prueba como se destaca en la doctrina procesal está a cargo del testigo que conoce directamente el hecho o circunstancia por la que se le pregunta, porque casualmente estuvo presente.⁴⁵ Siguiendo esta orientación teórica, el testimonio se entiende como el relato proporcionado por una persona que percibió directamente los hechos ocurridos en su dimensión empírica y que se trasladan al proceso penal utilizando, al recibir la declaración, una técnica expositiva o las técnicas de interrogatorio para obtener la información en calidad y cantidad suficiente sobre los hechos ocurridos que son o pueden ser constitutivos de delito.⁴⁶

Ahora bien, resulta trascendente indicar que la forma como se traslada esa información a través de los testimonios habrá de regularse en la doctrina procesal y, por consiguiente, incorporar un sistema de control de fiabilidad probatoria en los procesos, protocolos y lineamientos que al respecto elaboren las instituciones de procuración y administración de justicia. Se busca entonces el perfeccionamiento

⁴⁴ Prestando particular atención a la confección y estructura de preguntas abiertas, específicas no sugerentes y las preguntas cerradas.

⁴⁵ Maier, Julio B. J., *Derecho procesal penal...*, op. cit., 2011, p. 126.

⁴⁶ González Rodríguez, Patricia, *Manual de derecho procesal penal...*, op. cit., 2019, pp. 188 y 189.

no sólo de nuevos métodos de trabajo en la investigación policial, criminalística y la desarrollada por los fiscales, sino también en la labor jurisdiccional tendiente a establecer o determinar la verdad de los hechos. Una verdad como correspondencia donde los medios de prueba —cuya fiabilidad ha sido evaluada— constituyan instrumentos de conocimiento⁴⁷ y no instrumentos de persuasión como equivocadamente los han venido considerando algunos jueces en México.

Una construcción primaria de la incorporación de un sistema de control de fiabilidad probatoria de los indicios subjetivos provenientes de las declaraciones de víctimas del delito de trata de personas o de los testimonios aportados por las personas que conocieron directamente los hechos ocurridos, estaría a cargo de las instituciones policiales y de procuración de justicia obligadas constitucionalmente a la investigación científica del delito. Las pautas por seguir en la creación de los controles de fiabilidad probatoria sobre la declaración de una víctima de trata de personas o en la captura de información proveniente de un testigo se establecería a partir de los conocimientos aportados por la psicología del testimonio, aunque no en forma exhaustiva sino limitada a los criterios de fiabilidad probatoria de mayor recurrencia en la cotidianeidad tratando de englobar lo más importante de un relato.

Someramente, estaría marcando el primer nivel de análisis el control de fiabilidad probatoria —relacionado con el tiempo en el que es conveniente la recepción de la declaración de una víctima del delito de trata de personas— con el propósito de preservar la escena mental que contiene el registro de información de lo percibido sobre el hecho delictivo. Esta información al momento de valorarse debe coincidir con los datos de prueba que arroja la escena material del delito de trata de personas y, que a su vez, fue sometida al control de fiabilidad probatoria que establece la cadena de custodia. Un control de esta naturaleza resulta trascendental para la obtención de información en cantidad y calidad que lleve al conocimiento de lo ocurrido en torno a un delito de trata de personas; debido a que, como lo han referido los psicólogos del testimonio los hechos recientes se recuerdan mejor que los más remotos; de manera que, cuanto más tiempo

⁴⁷ Taruffo, Michele, *op. cit.*, p. 29.

pasa desde se ha presenciado o aprehendido una determinada cosa, más fácil es olvidarla.⁴⁸

Este control de fiabilidad probatoria, que debe incorporarse al sistema de organización y administración de la información probatoria, habrá que asociarlo —para establecer su regulación adecuada sobre la prueba anticipada—, no sólo en el Código Nacional de Procedimientos Penales, sino también con las prácticas institucionales que regula la inmediatez con la que debe llevarse a cabo para el delito de trata de personas, porque esto repercute en los beneficios que esta figura procesal acarrea a la preservación de los indicios subjetivos provenientes de los relatos de víctimas o de testigos. La relevancia que adquiere la investigación de los tipos penales del delito de trata de persona radica en obtener una información completa y exhaustiva sobre los hechos delictivos, el modo y las circunstancias de ejecución que estuvieron presentes, además, de establecer una descripción precisa de las personas que tengan calidad de autores, coautores o partícipes.

Incluso, beneficia a las víctimas del delito de trata de personas porque de inmediato ante el Juez de Control durante el desahogo de la prueba anticipada también está la urgencia de establecer las distintas opciones que hay para los casos específicos de aplicación de órdenes y medidas de protección que garanticen la integridad física, psicológica y la vida de las víctimas o testigos implicados en este delito; por tanto, constituirá un avance significativo en materia probatoria que las instituciones establezcan un sistema de control de fiabilidad probatoria que prevea esta figura procesal, como indispensable para garantizar la calidad y cantidad de la información, la cual ingresará al proceso penal desde el momento en que se interrumpe el delito y se producen las declaraciones de las víctimas y los testimonios.

En todos los asuntos relacionados con los diversos tipos del delito de trata de personas deberían contemplarse las condiciones de atención y producción de la prueba anticipada, ésta tendría su lugar en el desahogo frente al juez de control, quizás con la premura de que la versión de la víctima en torno a los hechos se produzca unas horas después de ocurridos, pero con la obligación incuestionable

⁴⁸ Manzanero, Antonio, *op. cit.*, 2018, p. 45.

de la fiscalía de realizar la preparación y, en su caso, la solicitud correspondiente a la administración de tribunales.

Dentro del marco propuesto, otros controles de fiabilidad probatoria, tratándose de testimonios y siguiendo una clasificación adecuada del tipo de delito de trata de personas, tendrían como objetivo evaluar técnicamente la exactitud de las declaraciones cuando se describen hechos donde se involucran los factores del suceso y los conocimientos e integridad de algunos servidores públicos.⁴⁹ Ciertamente, en la doctrina se ha determinado que la capacidad de las víctimas o testigos de un delito se verá influida por numerosos factores a la hora de describir con exactitud un hecho ocurrido en su dimensión empírica. Por ejemplo, de las tres fuentes básicas del error en el recuerdo se destacan las condiciones de codificación,⁵⁰ los factores de retención⁵¹ y los relativos a la recuperación de la información.⁵² En estos casos, se afirma que la reconstrucción del recuerdo sobre cualquier suceso o hecho complejo, como el delito de trata de personas en sus diversas descripciones típicas, puede provocar diferentes errores de comisión y de omisión.

En tales condiciones, tiene vital importancia para el proceso judicial que se establezca durante la investigación penal un sistema de control de fiabilidad probatoria donde se abarque una diversidad de criterios o controles que determine la incorporación o no de la información proveniente de determinada fuente de prueba al proceso penal. Esa evaluación técnica contribuye, sin duda, a la averiguación y búsqueda de la verdad como derecho humano en todos los delitos y, en particular, en el delito de trata de personas, porque dicha evaluación previa

⁴⁹ González Rodríguez, Patricia y Pineda González, Luis Javier, *La Investigación penal...*, *op. cit.*, pp. 198 y 199.

⁵⁰ La codificación se refiere a todas las condiciones perceptivas de los hechos ocurridos en su dimensión empírica que registra en la memoria la víctima o el testigo, desde el color, cambios de luz, movimientos, sonidos, distancias, frecuencia, duración, velocidad, etcétera. Véase Manzanero, *op. cit.*, pp. 23.

⁵¹ Los factores de retención están relacionados con la máxima de que los hechos recientes se recuerdan mejor que los más remotos y, los factores que influyen en la calidad de la información proporcionada por víctimas o testigos están relacionadas con la demora en la obtención de sus relatos. En cambio, los factores de recuperación de información están asociados al formato de la declaración que es de dos tipos, el formato de recuperación narrativa y el formato de recuperación interrogativa. Véase Manzanero, *op. cit.*, p. 45.

⁵² Véase *supra*, p. 47.

a la decisión judicial definitiva evitará los errores que suelen cometerse cuando se traslada sin filtro ciertos datos o elementos de prueba a la audiencia de debate de juicio oral para conocimiento de los jueces. En esta hipótesis, se pretende en la práctica jurídica que las fiscalías y las instituciones policiales asuman la obligación de llevar a cabo una evaluación técnica con los sistemas de control de fiabilidad que instalen para que, desde el momento mismo del descubrimiento de la información, se tenga la garantía de autenticidad e integridad de los diversos medios de probar en el delito de trata de personas.

Esta estrategia de revisión técnica sobre la autenticidad e integridad de las pruebas que garantizan su fiabilidad probatoria contribuye a la actividad de los jueces en la etapa de juicio, que suele dirigirse durante la valoración racional de la prueba a una revisión exhaustiva de metodologías aplicadas a la obtención de la información derivada de los diversos medios de probar desahogados ante su presencia. Tampoco afecta que en el debate probatorio sean tratados los controles de fiabilidad probatoria mediante las objeciones hechas en las intervenciones de las partes y dirigidas a exigir una evaluación técnica que debió hacerse durante la investigación inicial o complementaria; incluso, durante el ofrecimiento, admisión o exclusión de los medios de probar.

Aunque de este tema subyace un debate escasamente abordado en México, cabe mencionar que su trascendencia deriva de la necesidad marcada por la facultad conferida a la autoridad judicial de la valoración racional de la prueba, haciendo uso de las inferencias probatorias y ajustada en forma exclusiva a los límites epistémicos que determinan las reglas de la lógica y las derivadas de la ciencia.

I. Controles de fiabilidad probatoria en el reconocimiento de personas y objetos o instrumentos del delito en el contexto de la trata de personas

En este apartado corresponde analizar los hechos relacionados con detenciones en flagrancia o caso urgente de probables autores o partícipes en el delito de trata de personas. Dentro de las principales actividades desplegadas por la policía, y en su oportunidad procesal por las fiscalías generales, se advierten lugares comunes acerca de la forma en la que se desarrolla el reconocimiento de personas como un

acto de investigación tendiente a establecer la identidad de las personas que pudieron haber cometido los hechos ocurridos y que son constitutivos del delito.

Una de las cuestiones más preocupantes para que los jueces revisen la calidad de la información que proviene de un reconocimiento de personas u objetos a cargo de las víctimas de un delito de trata de personas, es la relacionada con la infraestructura física del sitio conocido como Cámara de Gesell.⁵³ Esto porque las instalaciones están diseñadas de manera tal que suele contaminarse el relato o señalamiento de las víctimas; incluso, durante el proceso de preparación, cuando la víctima es llamada a la práctica de este acto de investigación por las informaciones que suelen recibir de los funcionarios de la policía o del Ministerio Público.

Las mencionadas alteraciones o modificaciones provienen principalmente de los errores de comisión cometidas por los servidores públicos durante la investigación inicial. Esto porque en el momento de la detención en flagrancia de algunas personas relacionadas con el delito trata de personas, las víctimas y testigos son informados previamente al reconocimiento de personas a través de la Cámara de Gesell. La información proviene generalmente de la policía o en ocasiones de los fiscales, pero también la información es materia de comentarios u opiniones de amigos, familiares, personal médico o las noticias que proporcionan los medios de comunicación en torno a los hechos investigados.

Dentro de los controles de fiabilidad probatoria que deben atenderse por las instituciones policiales y de procuración de justicia en un sistema de control que garantice la autenticidad de la información proporcionada por víctimas o testigos, se encuentran los relacionados con los factores que influyen en los procedimientos de identificación humana. Algunos de estos factores son los asociados con el suceso por las condiciones perceptivas (la duración, la familiaridad), los detalles

⁵³ Es la estructura instalada en algunas Policías y Fiscalías Generales en la que se desarrolla el reconocimiento de personas por parte de víctimas o testigos de la persona imputada de un delito. Las condiciones en que se realiza el reconocimiento bajo el anonimato temporal. La denominación de “Cámara de Gesell” obedece a su creador el psicólogo y pediatra estadounidense Arnold Gesell que la ideó para la observación de niños y niñas. En la actualidad, el método de reconocimiento de personas a través de esta cámara es muy cuestionado debido a las falsas negativas que produce en la identidad de probables autores o partícipes de delitos (fabricación de culpables).

impactantes en la percepción del hecho, el número de agresores o la violencia empleada durante la comisión del delito, sobre todo cuando se corresponde a un delito permanente como suele ocurrir en la mayoría de los diversos tipos penales de la figura delictiva de trata de personas. En su caso, foco del arma, si ésta fue empleada y también aquellos factores que se relacionan con la víctima o el testigo y que dependen de que se presenten algunas psicopatías, influyen la edad, raza o las expectativas y creencias.⁵⁴

Desde luego que las instituciones policiales y de procuración de justicia mexicanas tienen un déficit considerable en su infraestructura física, procesos y capacitación especializada. Por tanto, la valoración racional del reconocimiento de personas tendrá que abordarse con el mayor cuidado posible por los jueces con el propósito de evitar la fabricación de culpables o contribuir en el aumento de la impunidad. Desde la doctrina procesal y en la psicología del testimonio, Antonio L. Manzanero y Giuliana Mazzoni, ya han establecido una serie de factores que intervienen en la adecuada evaluación técnica del reconocimiento de personas o de objeto; sin embargo, es necesario que éstos se trasladen a un sistema de control institucionalizado en las Policías y Fiscalías Generales de nuestro país.⁵⁵

En tales condiciones, el trabajo colaborativo entre policías y fiscales durante el reconocimiento de personas deberá afianzarse. Relacionado con lo anterior, la doctrina aporta elementos importantes para evitar la contaminación de la información auténtica que proviene de la memoria episódica de dichos órganos de prueba entre los que destaca el método secuencial, que consiste en la presentación de personas de una en una, con lo cual el testigo tiene necesariamente que comparar individualmente a cada persona con la imagen visual del culpable que tiene en la memoria.⁵⁶

En México continúa aplicándose el método simultáneo mediante el cual se coloca una fila de individuos, uno al lado de otro, con un número progresivo. Para el momento de capturar la información derivada de la memoria de la víctima o

⁵⁴ Manzanero, Antonio, *op. cit.*, pp. 155 y 157.

⁵⁵ Véase González Rodríguez, Patricia y Pineda González, Luis Javier, *op. cit.*, pp. 202 y 203.

⁵⁶ Mazzoni, Giuliana, *op. cit.*, 2019, p. 60.

testigo en relación con los probables autores del delito, las personas que intervienen en el acto de investigación ya han sido previamente informadas.⁵⁷ Lo anterior representa una circunstancia que contamina y altera la información contenida en la memoria de las personas que acuden como víctimas o testigos al reconocimiento de personas. Una circunstancia que, generalmente, producen las personas que son integrantes de la Policía o las Fiscalías Generales relacionadas con la investigación en el delito de trata de personas; o bien, en muchos casos, la información relacionada con la identidad de los sujetos activos es difundida por los medios de comunicación con lo que contribuyen en la alteración de datos o elementos de prueba relacionados con la posible identidad de los autores o partícipes de los hechos delictivos citados.

II. Controles de fiabilidad probatoria en la construcción de la prueba pericial que auxilian en la valoración racional de la prueba

Uno de los temas de enorme interés para el avance en la investigación científica del delito de trata de personas y para el establecimiento de controles de fiabilidad en la prueba pericial radica en la construcción y elaboración de informes periciales. Los que adquieren la calidad de prueba pericial cuando se desahogan por el perito ante el Tribunal de Enjuiciamiento, es decir, cuando incorporan la información especializada requerida por alguna de las partes en torno a los elementos de algunos tipos penales, a los sujetos pasivos o a los sujetos activos de la conducta delictiva. Este medio de probar es descrito en la doctrina como la aportación de conocimientos especializados derivados de distintas disciplinas al proceso penal que contribuyen en el esclarecimiento de los hechos de naturaleza delictiva.⁵⁸ A su vez, constituye un instrumento de conocimiento que con facilidad

⁵⁷ En México, con frecuencia las preguntas que realizan los policías o fiscales responsables del acto de investigación denominado reconocimiento de personas hacen que se presenten las denominadas identificaciones falsas al preguntarles: ¿cuál de los individuos que están en la fila es la persona que cometió el delito denunciado? Sugiriendo así a las víctimas o testigos que ahí se encuentra el probable autor o un partícipe del delito.

⁵⁸ González Rodríguez, Patricia, *Manual de derecho procesal penal... op. cit.*, p. 191.

puede escapar a la valoración judicial, básicamente porque los conocimientos que expresa no pertenecen a la llamada “cultura general”.⁵⁹

En la investigación científica del delito de trata de personas, uno de los medios de probar con un mayor contenido en información de calidad y cantidad suficiente para la prueba de los hechos, es la prueba pericial. En la comprobación de este delito y sus efectos, son indispensables pruebas periciales en diversas disciplinas como la psicología clínica para la determinación de los daños psicológicos causados a las víctimas; la prueba pericial en materia de genética forense con el propósito de establecer perfiles genéticos que colocan a los probables autores o partícipes del delito en el lugar de hechos o lugares de hallazgo; la prueba pericial en antropología social relacionada con las formas de vida en esclavitud y los secuelas en las víctimas. Además, del enfoque que engloba una prueba pericial en victimología y de los elementos sustanciales que contiene para la determinación de los daños ocasionados a las víctimas de trata de personas, entre otros.

En tales condiciones, todos los controles de fiabilidad probatoria deberían de incorporarse a un sistema de control durante la investigación y al ofrecimiento, admisión y exclusión de los medios de prueba, con la finalidad de llevar a cabo una evaluación técnica que contribuyan en su momento a la valoración racional de la prueba pericial en sus diversas expresiones multidisciplinarias tendentes a probar hechos asociados con la conducta delictiva o con los daños psicológicos o materiales generados a las víctimas del delito de trata de personas.

Indudablemente, estos elementos pueden ser fácilmente controlables en un sistema institucionalizado en las áreas de servicios policiales o en los servicios de procuración de justicia. Incluso, la claridad, precisión y congruencia en el planteamiento del problema probatorio que deberá resolver el juez de control en la audiencia intermedia, son aspectos que deberán incorporarse como controles de fiabilidad probatoria. Además, uno de los aspectos trascendentes a observar como control de fiabilidad en un peritaje radica en revisar la coherencia interna del texto asociada al cotejo o contraste con otros indicios que puedan establecer

⁵⁹ Nieva Fenoll, Jordi, *La valoración de la prueba*, 2010, p. 285.

corroboraciones en torno a algunos de los elementos de los tipos penales del delito de trata de personas.

Si en el desahogo del dictamen pericial se advierte por parte del órgano jurisdiccional que no están las características antes mencionadas para la producción de la prueba pericial, tendrá que pronunciarse dentro de la valoración racional de este medio de probar señalando la carencia de valor probatorio. En cambio, si se reúnen los requisitos aludidos en el párrafo anterior y, además, se han cumplido con ciertos parámetros científicos de calidad,⁶⁰ el pronunciamiento en la decisión judicial será que su contenido, a través de las inferencias probatorias, conduce a la prueba de los hechos materia del dictamen pericial desahogado. Al respecto, en la doctrina se afirma que el dictamen debería mencionar estándares y normas de calidad vigentes para que el juez pueda comprobar que, realmente, se siguieron tales controles.⁶¹ Desde luego, la actividad de llevar a cabo la valoración racional de este medio de probar tendría sólo que realizar la verificación de esos controles de fiabilidad probatoria.

Conclusión

En la actividad jurisdiccional debe comprenderse que “los hechos no se incorporan en los procedimientos judiciales en su realidad empírica o material; en general ya han ocurrido y, por tanto, pertenecen al pasado”.⁶² Sobre esta afirmación, concluye Taruffo que los hechos no pueden ser percibidos por el juez (excepto algunos elementos de prueba circunstanciales), por lo que tienen que ser reconstruidos tomando como base los medios de prueba disponibles. En consecuencia, los controles de fiabilidad⁶³ que requieren los indicios objetivos derivados de la prueba material o los indicios subjetivos surgidos de las declaraciones y testimonios tendrán que aplicarse desde el momento de su descubrimiento y capturar la

⁶⁰ *Ibidem*, p. 290.

⁶¹ *Ibidem*, p. 294.

⁶² Taruffo, Michelle, *op. cit.*, p. 19.

⁶³ La fiabilidad se entiende como un proceso confiable que tiene las características de ser repetible o consistente. Véase Anderson, T., *et al.*, *Análisis de la prueba*, Marcial Pons Madrid, España, 2015, p. 447.

información siguiendo conocimientos aportados por otras disciplinas como las ciencias forenses o la psicología del testimonio.

En este sentido, se considera que el sistema de control de fiabilidad probatoria en su momento deberá contemplarse en la legislación procesal mexicana, aunque ya aparezca regulado el procedimiento de control de la cadena de custodia se requiere su perfeccionamiento a partir del uso de plataformas tecnológicas que reflejen un actuar eficiente e inmediato en la captura de información en los lugares donde ha ocurrido un hecho delictivo calificado por la ley como delito de trata de personas. Además de la incorporación de otros controles de fiabilidad a los indicios subjetivos provenientes de las declaraciones o testimonios en un delito de trata de personas.

El objetivo estratégico radica en elevar la fiabilidad probatoria a la categoría de máxima protección de la autenticidad e integridad de los indicios, utilizando, además, las tecnologías y la automatización de los procesos que son indispensables en la captura inmediata y eficaz de la información proveniente de diversas fuentes de prueba. Asimismo, se deben establecer en el sistema de control de fiabilidad aquellas reglas institucionales necesarias para la evaluación técnica de los indicios provenientes de las declaraciones o testimonios durante la investigación penal en los delitos de trata de personas y, en la estructura que implica su admisibilidad o exclusión en la audiencia intermedia, dejando a las o los jueces del Tribunal de Enjuiciamiento su exclusiva función de valoración racional de la prueba.

En delitos de elevada complejidad por su forma de presentación y comisión, como la trata de personas, es necesaria una política pública urgente que contemple a su vez la necesidad de incorporar controles de fiabilidad específicos que obedezcan y proporcionen una respuesta adecuada en la producción de prueba durante la etapa de investigación inicial o complementaria. Sólo si esto ocurre se tendrá la certidumbre de que se está haciendo uso del mecanismo apropiado mediante el cual las decisiones del órgano jurisdiccional se justifican en las mejores herramientas para reconstruir hechos mediante la valoración racional de la prueba.

Bibliografía

Libros, revistas y fuentes hemerográficas

- Anderson, T., *et al.*, *Análisis de la prueba*, España, Marcial Pons, 2015.
- Gascón, M., *Cuestiones probatorias*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2012.
- Gascón, M., *Los hechos en el Derecho. Bases argumentales de la prueba*, España, 2010.
- González, P., *Manual de derecho procesal penal. Principios, derechos y reglas*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2019.
- González, P. *et al.*, *La policía. Sus funciones desde la criminología, la criminalística y el derecho procesal penal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2022.
- González, P. *et al.*, Coordinadores. *Desafíos del sistema penal acusatorio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- González, P. *et al.*, *Investigación penal en México. Definiciones, perspectivas y propuestas en torno a la persecución del delito*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2021.
- Griesbach, M., *La testimonial infantil. Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, A.C.*, México, 2022.
- Maier, J., *Derecho procesal penal. III. Parte general. Actos procesales*, Argentina, Editores del Puerto, 2011.

- Manzanero, A., *Memoria de testigos. Obtención y valoración de la prueba testifical*, España, Ediciones Pirámide, 2018.
- Mazzoni, G., *Psicología del testimonio*, Madrid, España, Editorial Trotta, S.A., 2019.
- Nieva, J., *La valoración de la prueba*, España, Editorial Marcial Pons Madrid, 2010.
- Taruffo, M., *Simplemente la verdad. El juez y la construcción de los hechos*, España, Editorial Marcial Pons, 2010.
- Taruffo, M., *La prueba*, España, Editorial Marcial Pons, 2018.
- Terence, A. et al., *Análisis de la prueba*, Colección Proceso y Derecho, España, Marcial Pons Madrid, 2015.

Legislación nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Ley General del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Ley General del Sistema de Seguridad Pública.

Código Penal Federal.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos ITC Berkeley de 10 y 11 puntos, Futura 12, 13 y 19 puntos. Febrero de 2024.

