



**OBSERVATORIO  
NACIONAL  
CIUDADANO**  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD

# Estadística sobre la eficiencia en el combate a la trata de personas en México

Un ejercicio de acceso a la información  
2010 -2013





**OBSERVATORIO  
NACIONAL  
CIUDADANO**  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD



# **Estadística sobre la eficiencia en el combate a la trata de personas en México**

**Un ejercicio de acceso a la información  
2010 -2013**

**COORDINADOR:**

Francisco Rivas

**INVESTIGACIÓN:**

Mariana Cendejas Jáuregui  
José Ángel Fernández Hernández

**EDICIÓN:**

Doria del Mar Vélez Salas  
Vania Pérez Morales  
Jairo Alberto López Navarrete

**COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN:**

Martell Izquierdo

**ESTADÍSTICA SOBRE LA EFICIENCIA  
EN EL COMBATE A LA TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO  
UN EJERCICIO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN 2010 -2013  
OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD**

**México, D.F., 2014**

**[www.onc.org.mx](http://www.onc.org.mx)**

**Primera edición, enero de 2014**

**DISEÑO EDITORIAL**

Pilar Avelar  
Víctor Mendoza

**Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad**

Boulevard Adolfo López Mateos No. 261, Piso 6,  
Col. Los Alpes, Del. Álvaro Obregón, 01010, México, D.F.

**ISBN:** 978-607-9364-02-1

Se autoriza la reproducción de la presente obra siempre y cuando se cite la fuente sin fines de lucro.

## ÍNDICE

Presentación	06
1. Introducción	08
2. ¿Qué es la trata de personas?	10
3. Marco normativo en México contra la trata de personas	14
4. Información estadística oficial sobre incidencia delictiva en materia de trata de personas	26
5. Conclusiones y recomendaciones	83
6. Bibliografía	90

# PRESENTACIÓN

México oficialmente abolió la esclavitud en 1810. No obstante, más de dos siglos después continúan siendo esclavizadas cientos de personas en nuestro país al ser explotadas bajo cualquier modalidad de trata. Lamentablemente este delito, que conlleva graves violaciones de derechos humanos, es una realidad social que podría parecer que se ha normalizado tanto en los centros metropolitanos como en el campo, ya que se victimizan por trata en las modalidades de mendicidad y trabajos forzados, explotación sexual, para experimentación médica o extracción de órganos en contra de su voluntad.

Acorde con diversos estudios en la materia, la modalidad de trata más conocida es aquella que se comete con fines de explotación sexual, lo que hace que prevalencia en el tipo de víctimas de este delito, generalmente saen mujeres jóvenes. Sin embargo, la trata de personas es implacable pues no reconoce género, nacionalidades, niveles socioeconómicos ni educativos. Además la victimización por trata es tan frecuente porque no solo se encuentra ligada a las grandes redes del crimen organizado y a la delincuencia tradicional sino a la descomposición del tejido social. Esta última ha dado lugar a situaciones familiares que culminan en la explotación de alguno de sus integrantes sin su consentimiento.

Por su propia naturaleza, el fenómeno de la trata de personas puede pasar fácilmente desapercibido para quien no es un especialista en el tema y por ello, en muchas ocasiones, sus víctimas son invisibles. No podemos seguir inmóviles ni ciegos ante este escenario ya que es un delito que, como la esclavitud, vulnera la dignidad humana de las víctimas y, por lo tanto, el fundamento central de los derechos humanos. La afectación a la dignidad de las personas debe de captar toda nuestra atención pues abarca una amplia esfera de derechos que van desde la libertad, la integridad física y psíquica hasta el derecho a la verdad, entre otros. Sabemos que en México hay víctimas de trata, es decir, esclavos; esto expone la debilidad del sistema ya que aparentemente permite que impunemente una persona pierda su libertad y sea explotada.

El Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) nace como un organismo de la sociedad civil que busca, por un lado, brindar información en la materia, especialmente, sobre aquellos actos ilícitos que afectan la vida cotidiana de las personas. Asimismo tiene entre sus fines, generar un diálogo constructivo con la autoridad para que dé respuestas a las problemáticas que nos aquejan. El ONC como sociedad civil asume el compromiso de ser parte de la solución y tratar de prevenir que otras personas puedan ser víctimas de este delito que nace del engaño e incluye la violencia para llegar a la explotación.

---

Este documento tiene como finalidad que cualquier persona pueda entender qué es la trata de personas, quiénes son las víctimas y qué está haciendo el Estado mexicano para combatir, prevenir y erradicar este delito. Estamos convencidos que de esta manera como ciudadanos podemos ser parte de la solución desde nuestro ámbito de competencia y podremos exigirle a las autoridades correspondientes acciones más contundentes.

Este estudio tiene como objetivo presentar un panorama general sobre la trata de personas en México, únicamente a partir de la estadística oficial que tienen que generar y analizar las instituciones de procuración de justicia como parte de las obligaciones establecidas en la normatividad vigente en la materia desde el 2007. Por ende, en las siguientes páginas se puede ver parcialmente reflejado lo que sucede en la cadena de justicia acorde con las cifras de dichas instituciones; por lo que generamos bases de datos de la información oficial disponible sobre el número de víctimas que de 2010 a 2013 ha detectado la Procuraduría General de la República (PGR) y las procuradurías estatales; el número de detenidos y sentenciados por este delito; el perfil de las víctimas; cómo y dónde se realiza el delito.

Construir este documento requirió de un gran esfuerzo de los investigadores del Observatorio Nacional Ciudadano que lideraron este proyecto, Mariana Cendejas y Ángel Fernández, quienes enfrentaron un gran reto al sistematizar las respuestas de la autoridad ante las solicitudes de transparencia interpuestas y lograron generar este estudio de fácil acceso para cualquier persona. Un gran agradecimiento a Rosi Orozco y la Comisión Unidos Contra la Trata así como a la Mtra. Patricia Bugarín, quienes se tomaron el tiempo de revisar el estudio y darnos importantes recomendaciones para fortalecerlo. Por último un reconocimiento por la labor determinada, consciente y sensible al equipo del ONC: Doria Vélez, Jairo López y Vania Pérez.

En el ONC estamos conscientes que este es solo un pequeño esfuerzo ante un gran problema y que las evidencias de este documento nos han generado más interrogantes sobre el fenómeno. Nos comprometemos a darle seguimiento a estas preguntas mediante la observación del desempeño de la autoridad con el propósito de que llegue el momento en que ninguna persona más sea víctima de este gravísimo delito.

**FRANCISCO RIVAS**  
Director General  
*@frarivasCoL*

---



# 1. INTRODUCCIÓN

La trata de personas denominada como la esclavitud del siglo XXI, es el comercio de seres humanos que reviste tres principales modalidades: la explotación sexual, la explotación laboral y la extracción de órganos. La Organización Internacional para las Migraciones señala que en México el número de casos ha estado en aumento desde el 2007, resaltando, que es Chiapas el estado donde existe un mayor número de personas que han sido víctimas de este delito.

En cuanto a la trata a nivel internacional, datos de la Oficina de las Naciones Unidas en contra la Droga y el Delito (ONUDD), indican que mujeres y niñas constituyen alrededor del 80% de las víctimas identificadas, en tanto la trata de niños representa entre el 15% y el 20% de las víctimas, aproximadamente.<sup>1</sup> Este organismo identifica a México como fuente, tránsito y destino para la trata de personas y ubica entre los sectores más vulnerables ante este ilícito a mujeres, niños, indígenas y migrantes indocumentados.

Por su parte, el Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México, realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS) señala a México como el segundo proveedor de víctimas de trata de Estados Unidos, sólo detrás de Tailandia<sup>2</sup>.

La posición geográfica de nuestro país lo convierte en escenario de una intensa dinámica migratoria. Por ello, es considerado un país de tránsito de víctimas de trata de personas, al mismo tiempo, es un país de origen –fundamentalmente de niñas, niños y mujeres–, que son trasladadas a otros territorios para ser sujetos de la trata con fines de explotación sexual y laboral; y es también un país en el que se comete de manera reiterada el delito de trata de personas, además de ser considerado

---

<sup>1</sup> OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2012. Resumen Ejecutivo*. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive\\_Summary\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf), [Consultado el 21 de septiembre de 2013].

<sup>2</sup> COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO Y ASISTENCIA SOCIAL, A.C., *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*, México, 2009. Disponible en: [http://investigacion.politicas.unam.mx/catedratrata/wp-content/uploads/2013/09/diagnostico\\_de\\_las\\_condiciones\\_de\\_vulnerabilidad.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/catedratrata/wp-content/uploads/2013/09/diagnostico_de_las_condiciones_de_vulnerabilidad.pdf) [Consultado el 9 de octubre de 2013].

---

un país de destino de víctimas que son traídas al territorio nacional con fines de explotación sexual o laboral.

La trata de personas es, sin lugar a dudas, un problema sumamente complejo en el que intervienen una gran diversidad de factores, circunstancias y actores. Por lo tanto, no constituye responsabilidad de una sola autoridad, ni de una sola institución. Para lograr una lucha efectiva con resultados tangibles y medibles es necesaria la participación de múltiples instancias que van desde el Poder Legislativo, en su constante tarea de perfeccionar el marco jurídico; pasa por el Poder Ejecutivo, con sus atribuciones concernientes a reglamentar la ley y perseguir el delito; y el Poder Judicial, a cargo de la impartición de justicia. Incluso se requiere la participación de la propia sociedad, la cual no debe tolerar ni ignorar la gravedad del atropello a la dignidad de las personas que son víctimas de este flagelo.

Además uno de los insumos más importantes para la generación de cualquier política pública que pretenda ser efectiva es el contar con información veraz y oportuna, siendo ésta una de las carencias que existen en nuestro país y que se pone de manifiesto en la investigación realizada para este documento.

Este documento tiene como objetivo presentar un panorama general del estado que guarda el delito de trata en México a través del análisis de normatividad existente sobre combate a trata de personas; y de un estudio sobre la efectividad en materia de procuración de justicia a través del ejercicio del derecho de acceso a la información.

De esta manera, se presentan en un primer apartado los elementos para poder comprender el concepto de trata de personas a partir de la definición que ofrece el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños". En el segundo se hace un análisis del marco jurídico sobre este tema en México. En el tercero, se presentan resultados relacionados con información estadística del delito de trata en nuestro país, obtenidos a través de un ejercicio de acceso a la información pública en las 32 entidades federativas y en el gobierno federal. Finalmente se presenta un apartado de conclusiones.

---

## 2. ¿QUÉ ES LA TRATA DE PERSONAS?

La trata de personas tiene sus raíces en un fenómeno que era conocido como trata de blancas, concepto que se refiere al comercio, durante el siglo XIX y principios del XX, de mujeres de tez blanca, de procedencia europea principalmente, que eran trasladadas a países africanos, árabes o asiáticos para ser explotadas sexual y laboralmente.

Fue en 1904 cuando se firmó, por primera vez, en París, Francia, un convenio sobre la trata de blancas. Posteriormente en 1949, fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena, en donde se sustituyó el término trata de blancas por trata de personas. Y aunque este instrumento sigue vigente su enfoque es limitado, pues se limita el tema de la trata a la explotación sexual de mujeres, dejando fuera los demás tipos de explotación.

El concepto legal de trata se fue ampliando hasta integrar las distintas modalidades de trata que se reconocen el día de hoy, además el término comprende no solo a mujeres sino también a hombres que puede ser explotados con varios propósitos. Es hasta el año 2000, que surgió una definición ampliada del término trata de personas la cual fue consensuada internacionalmente, mediante la adopción por parte de 147 países de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional.

Las disposiciones generales establecidas en la Convención se complementan con disposiciones previstas en sus tres protocolos adicionales, los cuales abordan tres facetas del crimen organizado transnacional: tráfico ilícito de armas y sus componentes, tráfico de migrantes y trata de personas, en especial mujeres y niños.

Es así como surge el Protocolo de Palermo, cuyo nombre oficial es: *Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños*. En él se estableció la primera definición, en el ámbito del derecho internacional público, sobre la trata de personas y que asienta el marco legal comúnmente aceptado. Los Estados Parte, al adoptar el Protocolo, se obligan a adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas que se prevén en la propia definición de trata establecida en el documento. Cabe decir que este instrumento fue ratificado por México el 3 de febrero de 2003.

---

En su Preámbulo, el Protocolo señala la necesidad de contar con un instrumento universal que aborde todos los aspectos de la trata de personas, que permita prevenir y combatir eficazmente este delito, especialmente para mujeres y niños, con un enfoque amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino; que incluya medidas para prevenir dicha trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas, en particular amparando sus derechos humanos.

El Protocolo de Palermo contempla tres propósitos fundamentales:

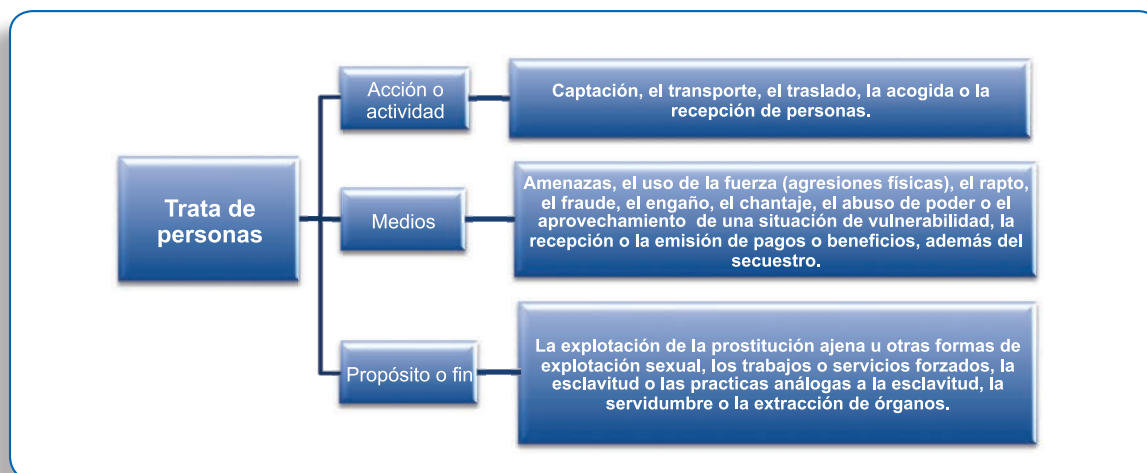
1. Prevenir y combatir la trata de personas prestando especial atención a las mujeres y a los menores de edad.
2. Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos.
3. Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.

Este documento define el concepto de trata de personas de la siguiente manera<sup>3</sup>:

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.

La definición de la trata de personas, se compone de tres elementos que están intrínsecamente ligados entre sí: **La acción o actividad, los medios y el propósito o fin**, los cuales, forzosamente, deberán confluir para configurar el delito, tal como se resume en el diagrama 1.

**Diagrama 1. Configuración del delito de Trata de personas, de acuerdo al Protocolo de Palermo.**



Fuente: elaboración propia con base en el Protocolo del Palermo.

<sup>3</sup> Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. Artículo 3.a). Disponible en: [http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf). [Consultado el 30 de julio de 2013].



La **acción o actividad** se refiere a “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas”. Implica el traslado físico dentro de un país o cruzando fronteras entre dos o más países. Es importante mencionar que el traslado no sólo debe concebirse en términos de distancia geográfica, sino, además, como un desarraigo o un aislamiento de las personas de su medio conocido y familiar, con el objeto de hacer más efectiva la explotación y evitar, a toda costa, cualquier intento de escapar.

Para lograr la acción o actividad, los tratantes hacen uso de **medios** coercitivos o engañosos, tales como las amenazas, el uso de la fuerza (agresiones físicas), el rapto, el fraude, el engaño, el chantaje, el abuso de poder o el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, la recepción o la emisión de pagos o beneficios, además del secuestro o cualquier otra forma de coacción que tenga como fin obtener el “consentimiento” de una persona.

En cuanto a ese **consentimiento**, el Protocolo señala que este no se tomará en cuenta cuando haya sido otorgado en condiciones de engaño o bajo cualquier otro tipo de coacción y tampoco será considerado si las víctimas son menores de edad. En este sentido, el artículo 3 señala que:

- b) 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;
- 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.

Esta cuestión del consentimiento ha sido tema de amplios debates, especialmente por lo que toca a su justificación en términos legales. Sobre este último punto, es importante mencionar que nadie puede consentir su propia explotación, si una víctima de trata “acepta” ser trasladada es porque existe un engaño y por ende, es un “consentimiento viciado”.

El delito de trata de personas enfoca su interés jurídico-social en garantizarle a la persona la libertad (tanto física como psíquica) de autodeterminación. Libertad de elegir un plan de vida en el que pueda seguir considerándose persona, castigando aquellas acciones que conducen a su explotación y esclavización. Por lo tanto, se ha encontrado en la lesión a la dignidad humana un límite al consentimiento de la víctima.

En este ámbito se ha entendido que hay actos que son impermisibles debido a que violan la dignidad de los participantes y la dignidad es tan esencial a nuestra humanidad que, en caso de conflicto entre un consentimiento legalmente válido y la dignidad, el primero debe subordinarse a favor del segundo. Se argumenta que la razón por la cual la sociedad rechaza la esclavitud, incluso en el hipotético caso de los “esclavos felices”, es debido a que la esclavitud representa un “paradigma de injusticia” que según sus propios términos niega valor moral a las personas y por lo tanto no les confiere respeto.

En materia de trata de personas el consentimiento dado por la víctima, no se tendrá en cuenta cuando se haya demostrado el recurso a medios ilícitos. De esa manera, en el Protocolo se admite que el ejercicio de la libre voluntad de la víctima a menudo se ve limitado por la fuerza, el engaño o el abuso de poder. Se respeta la capacidad de los adultos de tomar por sí mismos decisiones acerca de su vida, concretamente en cuanto a las opciones de trabajo y migración.

---

Sin embargo, en el Protocolo se excluye la defensa basada en el consentimiento cuando se demuestre que se ha recurrido a medios indebidos para obtenerlos. Un niño no puede consentir en ser objeto de trata; el Protocolo excluye toda posibilidad de consentimiento cuando la víctima es menor de 18 años. Es decir, aun cuando no haya amenaza ni se emplee la fuerza en su contra o no sea objeto de coacción, secuestro o engaño, el niño no puede dar su consentimiento al acto de la trata para fines de explotación.

Finalmente, **el propósito o fin** de la trata de personas es la explotación misma, la cual “[...] 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”. Dado que la definición no es exclusiva ni excluyente, se pueden incluir otras formas equivalentes de explotación, como, por ejemplo, la trata con fines de falsas adopciones o la venta de niños para ser explotados laboral o sexualmente.

Los métodos de las redes criminales dedicadas a la trata de personas, funcionan casi siempre de la misma forma:

1. Captación: De acuerdo a la forma final de explotación, esta etapa puede realizarse por el engaño o por la fuerza que en todo caso ejerce un reclutador.
2. Traslado: Para ejercer una coerción más efectiva, el explotador asegura el aislamiento de la víctima. Esto dará oportunidad de mermar en lo consiguiente la voluntad moral, física y psicológica de la víctima, creando un obstáculo a la comunicación más inmediata con sociedad y familiares, facilitando así diversos métodos coercitivos.
3. Explotación: Al final de la cadena, se encuentra el explotador, quien será el sujeto que regularmente obtendrá un beneficio económico, manifestando así un derecho de propiedad sobre la víctima de forma ilícita.

La trata de personas es una violación de derechos humanos que se manifiesta en la actualidad como un grave problema de carácter internacional pues se desenvuelve en un contexto de intensos movimientos migratorios de carácter global. Tiene lugar en todas las regiones del mundo y muchos países se ven afectados, ya sea como países de origen, de tránsito o de destino. Es el tercer negocio ilícito más lucrativo tras el tráfico de drogas y de armas<sup>4</sup>.

Niños, niñas, mujeres, jóvenes en extrema pobreza, indígenas, adultos mayores e inmigrantes indocumentados, son grupos vulnerables que corren peligro de ser víctimas de la trata, ello aunado a los pocos esfuerzos de autoridades de todos los niveles, la pobreza y la corrupción, lo que somete a estas personas en situación de vulnerabilidad a un mayor riesgo de ser víctimas de este delito. Cuando hablamos de trata, debemos tener muy presente que cualquier persona está expuesta a ella, cualquiera de nosotros podemos ser sometidos a este delito y ser obligados a realizar actividades indeseables o asesinados para la venta de órganos. La trata no distingue sexo, condición social, raza ni edad.

México no sólo es lugar de origen de la trata, sino también de tránsito y destino. Para poder erradicar la trata de personas es necesario el trabajo en conjunto de los tres poderes y de los tres niveles de gobierno. Así como la contratación de personas especializadas y capacitadas en abordar estos temas, amplio presupuesto y seguir combatiendo todas las formas de corrupción en nuestro país. La trata lleva consigo la comisión de otros delitos, porque se van formando cadenas de acciones o actividades que violan la ley, prostitución, narcotráfico, homicidio son un ejemplo de lo antes afirmado.

<sup>4</sup> <http://www.unodc.org/toc/es/crimes/human-trafficking.html>, [Consultado el 15 de julio de 2013].

### 3. MARCO NORMATIVO EN MÉXICO CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

En la actualidad contamos en México con una **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** (LGPSEDMTP), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el **14 de junio de 2012**, la cual abrogó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas publicada en el DOF el 27 de noviembre de 2007, la cual era de aplicación en todo el territorio en materia del Fuero Federal.

La Ley General de 2012, tiene el propósito principal de establecer la uniformidad de acciones para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas en todo el país. La integración siguió una metodología distinta a la que se utilizó para elaborar la Ley de Trata de Personas de 2007, ya que a diferencia de la anterior, la nueva ley ahora atiende la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos y en consecuencia, incorpora en su estructura, los derechos humanos de la víctima de los delitos en materia de trata de personas<sup>5</sup>.

Una vez señalado lo anterior, es pertinente precisar la diferencia que existe entre una ley general y una ley federal. Ambas son creadas por el Poder Legislativo Federal, de acuerdo con las competencias atribuidas por la Constitución Política tanto a la Cámara de Senadores, como a la Cámara de Diputados. Los dos grupos de leyes regulan asuntos de interés nacional, razón por la cual aplican para todos los estados de la República Mexicana. Sin embargo, existen diferencias importantes entre ambas.

Por una parte, las Leyes Federales son aquellas que deberán ser aplicadas a todas las personas en el territorio nacional, por autoridades federales, por ejemplo la Procuraduría General de la República (PGR) a la cual corresponde aplicar lo que señala el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. Por lo general, éstas últimas son reglamentarias (derivan) de algún artículo de la Constitución Política, como lo es la Ley de Amparo, la cual es reglamentaria del artículo 103 y 107 de la Constitución Política Federal.

Por otro lado, las leyes generales versan sobre materias que son de aplicación obligatoria, tanto para las autoridades federales como para las autoridades locales, es decir, son de competencia concurrente y establecen obligaciones y facultades en cada uno de los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

---

<sup>5</sup> GUILLÉN BONIFAZ, Julio César, *Conociendo 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*, Comisión Unidos Vs. Trata. Disponible en: <http://unidoshacemosladiferencia.com/wp-content/uploads/2013/08/conociendolaleyV7.pdf> [Consultado el 20 de diciembre de 2013].

---

En relación a lo anterior destaca el hecho que la Ley de 2007, se trataba de una ley federal, que fue expedida por el Congreso de la Unión, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Gobierno de la República Mexicana, surgidos de la suscripción del Protocolo de Palermo, que establece que los Estados Parte deben adoptar las medidas legislativas pertinentes para tipificar el delito, brindar protección a las víctimas y desalentar la demanda, entre otras medidas. Aquella norma tenía por objeto la prevención y sanción de la trata de personas y era de aplicación en todo el territorio nacional en materia del fuero federal<sup>6</sup>.

Respecto a lo anterior, debemos tener en cuenta que transcurrió un periodo mayor a cuatro años para que el Congreso de la Unión, diera cumplimiento al compromiso de adopción de medidas legislativas de lucha contra la trata de personas. Es necesario recordar que el Protocolo de Palermo fue ratificado por el Gobierno de México en febrero de 2003 y que mediante esta acción los Estados firmantes adquieren la obligación a adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar como delito las conductas previstas en la definición de trata del Protocolo.

La primera iniciativa para la expedición de una ley para combatir la trata de personas fue presentada en el Senado de la República el 9 diciembre de 2004, y no fue sino hasta el 2 de octubre de 2007, cuando se concluyó el proceso legislativo mediante el cual se aprobó finalmente el dictamen de las Comisiones de Justicia; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos.

En la Exposición de Motivos<sup>7</sup>, se señala que La Ley de 2007:

(...) **surge ante la impostergable necesidad de crear un marco legal** que, vinculado al derecho internacional, atienda de forma integral la problemática de la trata de personas, como un problema de índole mundial y del que nuestro país no es la excepción.

También señala que:

No obstante que los instrumentos internacionales ratificados por el Senado, forman parte de nuestro derecho nacional, **debemos considerar la carencia de normas concretas que nos permitan prevenir y sancionar de manera efectiva la trata de personas conforme a nuestro sistema penal.** Si bien es cierto que el Código Penal Federal, la Ley General de Población, la Ley Federal Contra la

---

<sup>6</sup> Los delitos pueden ser del fuero común y del fuero federal. Los del fuero común corresponden a aquéllos que afectan directamente a las personas; es decir, en los cuales el efecto del delito recae sólo en la persona que es afectada por la conducta del delincuente; como por ejemplo, las amenazas, los daños en propiedad ajena, los delitos sexuales, fraudes y abusos de confianza, homicidio, lesiones, robo en cualquiera de sus modalidades: a casa habitación, a negocio, a transeúnte, de vehículos, etc. Estos ilícitos son perseguidos por los Ministerios Públicos del Fuero Común, investigados por las procuradurías de justicia y juzgados por el Poder Judicial de cada una de las entidades federativas. Por su parte, los delitos del Fuero Federal son los que afectan la salud, la economía y en general la seguridad del país o los intereses de la Federación; como puede ser su estructura, organización, funcionamiento y patrimonio. Por ejemplo, ataques a las vías generales de comunicación, el contrabando, defraudación fiscal, delitos ecológicos, narcotráfico y otros delitos contra la salud, portación ilegal de armas de fuego, reproducción ilegal de audio y video, robo de bienes de la nación, lavado de dinero, tráfico de personas, delitos electorales, daños o robos al patrimonio arqueológico, artístico e histórico; etc; conductas que son perseguidas por el Ministerio Público Federal, investigados por la Procuraduría General de la República (PGR) y juzgados por el Poder Judicial Federal.

<sup>7</sup> Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/057\\_DOF\\_27nov07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/057_DOF_27nov07.pdf). [Consultado el 17 de septiembre de 2013.]



Delincuencia Organizada y los Códigos Penales de las Entidades Federativas inclusive, contemplan algunos tipos penales vinculados con la explotación y privación de la libertad de las personas, tales como lenocinio, pornografía infantil, tráfico de menores, tráfico de indocumentados, etc., su contexto no responde a los compromisos asumidos en el plano internacional de garantizar y hacer valer los derechos humanos de mujeres, niños y toda personas víctima de cualquier tipo de explotación sexual, laboral o de servidumbre.

Después de la promulgación de esta Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas se expidió, en la PGR, el acuerdo no A/024/08<sup>8</sup>, para la creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), la cual amplió las facultades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres en el país, creada en el 2006. No obstante, fue hasta el 27 de febrero de 2009, con casi 9 meses de retraso, que el Ejecutivo Federal, expidió el Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, mismo que debió ser emitido desde mayo de 2008, según lo dispuesto en el artículo Segundo Transitorio de la Ley de 2007.

En este punto es conveniente hacer un paréntesis sobre la facultad reglamentaria, la cual es entendida como la que compete al Ejecutivo Federal para completar la aplicación de las leyes, mediante la expedición de los reglamentos correspondientes, en este sentido, estos posibilitan la ejecución de la ley. Por lo que el retraso en la expedición de los reglamentos, tanto de la Ley de 2007 como la del 2012, se considera un obstáculo para la ejecución de ciertos aspectos previstos en ella. Por esa razón, la sociedad civil y los propios legisladores le exigieron al Ejecutivo Federal, expedir dichos reglamentos conforme al plazo que se había establecido.

A pesar de los esfuerzos normativos, tanto del Congreso de la Unión como del Poder Ejecutivo, los resultados en la aplicación de la abrogada ley y su reglamento fueron muy limitados. Tal como lo señaló el *Informe sobre Trata de Personas 2010*<sup>9</sup> realizado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, a tres años de su promulgación, se afirmó, en aquél entonces, que por segundo año consecutivo, eran escasos los resultados de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas.

No es de extrañar lo señalado en el informe en comento, el cual también menciona la falta de recursos gubernamentales y sentencias. En él se indica que si bien hubo un aumento en la aplicación de la Ley, los esfuerzos fueron desiguales en todo el país y se recomendó defender el principio contenido en el artículo 3 del *Protocolo de Palermo*, en el que se indica que el consentimiento de la víctima no es pertinente cuando los elementos de la fuerza o la coerción son verificados.

Los datos sobre la actuación de la FEVIMTRA hablan por sí solos en cuanto a la efectividad en el combate a este delito, pues su desempeño fue ampliamente cuestionado, ya que desde su creación, en enero de 2008 hasta octubre de 2010, atendió 386 denuncias, canalizó 139 averiguaciones previas, de las cuales sólo consignó 45, además de que obtuvo apenas 17 órdenes de aprehensión y una condena<sup>10</sup>.

El *Informe sobre Trata de Personas 2010*<sup>11</sup> advertía que un motivo para que el delito no fuera castigado de manera puntual, era que un importante número de jueces no estaban familiarizados con las leyes

---

<sup>8</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de enero de 2008.

<sup>9</sup> Disponible en: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2010/> [Consultado el 19 de julio de 2013].

<sup>10</sup> AZAOLA, Elena, *La trata de personas en México*, UNAM, México, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3169/12.pdf> [Consultado el 8 de octubre de 2013]

<sup>11</sup> Publicado el 14 de junio de 2010.

de trata y que muchos funcionarios estatales y locales, no establecen una distinción adecuada entre el tráfico de indocumentados y de los delitos de trata de personas. El informe recomienda aumentar la capacitación en esta materia para funcionarios de la administración e impartición de justicia y fuerzas de seguridad, incluyendo funcionarios de inmigración y trabajo. Ante este panorama, se hizo necesario un nuevo esfuerzo legislativo para reforzar, al menos desde esa trinchera, el combate integral de la lucha contra este delito.

En este contexto surge la necesidad de reformar el marco jurídico, pues las circunstancias que prevalecían en aquel momento impedían avanzar en la lucha contra la trata de personas, dado que, a la par de la Ley Federal de 2007, existían 13 leyes estatales y 16 Códigos Penales locales en donde se tipificaba el delito. A pesar de lo anterior, al 3 de agosto de 2011, fecha de presentación de la Iniciativa para la expedición de una Ley General, solo había una persona sentenciada en el fuero federal por este delito y 4 en el fuero común, particularmente, en el Distrito Federal.<sup>12</sup>

Los esfuerzos legislativos para reforzar la lucha contra la trata de personas partieron desde el propio ámbito constitucional, pues era necesario reformar la Carta Magna para dotar al Congreso de la Unión la facultad para expedir una Ley General, aplicable en todo el país, tanto en el fuero federal como en el fuero común. La reforma a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal (DOF 14 Junio 2011), en materia de secuestro y trata de personas, establece que el Congreso tiene facultad:

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, el Distrito Federal, los estados y los municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada. (Reformado mediante decreto publicado en el DOF el 14 de julio de 2011).<sup>13</sup>

Con la reforma se amplió el catálogo constitucional sobre delitos y se federalizó la facultad del Congreso para legislar una materia adicional a la de delincuencia organizada y secuestro mediante un régimen especial: el delito de trata de personas. Con lo cual, se fortalece el sistema normativo ante la insuficiencia de los diversos ordenamientos jurídicos vigentes en aquel momento en México.

Con la publicación de la Ley General Para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos, se dio un avance en los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, especialmente de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Los cambios entre la legislación anterior y la actual son considerados como un avance jurídico trascendental en la materia debido a que:

- Se establece la coordinación entre la federación y las entidades federativas, para la persecución del delito de trata de personas.

<sup>12</sup> Así se señala en la exposición de motivos de la citada iniciativa. Disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/253\\_DOF\\_14jun12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/253_DOF_14jun12.pdf) [Consultado el 17 de octubre de 2013].

<sup>13</sup> *Ídem*.



- Previsión de las diversas modalidades del delito de trata de personas.
- Incremento de las penas a quienes incurran en las conductas tipificadas.
- Ampliación de las características de los sujetos pasivos de este delito.
- Previsión de la reparación del daño para la víctima en un aspecto jurídico amplio.
- Establecimiento de mecanismos más eficaces para la protección de las víctimas.
- Cumplimiento de los protocolos internacionales en materia de prevención y trata de personas.
- Previsión de las sanciones establecidas para los delitos relacionados, tales como consumo y publicidad, sin atentar contra los derechos de libertad de imprenta y similares.

El objeto de la Ley es establecer competencias y formas de coordinación entre los tres niveles de gobierno para prevenir, investigar, perseguir y castigar la trata de personas. Entre sus elementos más relevantes se encuentran:

- Reconoce a la víctima como el afectado directo y a sus familiares como ofendidos.
- Define que la explotación de una persona podrá ser: la esclavitud, condición de siervo, prostitución ajena, explotación laboral, trabajo forzado, mendicidad forzada y utilización de menores de 18 años en actividades delictivas, así como la adopción ilegal de menores, matrimonio forzoso, tráfico de órganos, tejidos y células de humanos y la experimentación biomédica ilícita en personas.
- En materia de grupos vulnerables, toma como principio base el interés superior de la infancia y prevé la protección en caso de que la víctima sea de nacionalidad extranjera.
- Establece tipos penales más estrictos en materia de trata de personas ya que se castiga toda actividad relacionada con la cadena de explotación, desde quien haga uso de este tipo de violencia o de que capte a una persona, hasta el cliente que consuma.
- Establece hasta 40 años de prisión a quien adquiera, use, compre, solicite o alquile los servicios de una persona a sabiendas de su situación de trata. Además, castiga el hecho de promover, publicitar, invitar, facilitar o gestionar que una o más personas viajen al interior del territorio nacional con la finalidad de que realicen cualquier tipo de actos sexuales, reales o simulados.
- Establece la obligación de las representaciones diplomáticas de México en el exterior de ofrecer, sin excepción alguna, información, orientación, protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos.
- Establece que la Secretaría de Relaciones Exteriores diseñará y coordinará un programa de protección y atención a las víctimas de delitos, que se aplicará en las representaciones consulares en el extranjero.
- Establece un apartado específico sobre el resarcimiento y la reparación del daño, así como uno relativo a la protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos en materia de trata de personas.
- Establece el derecho de dictar cualquier tipo de medidas cautelares, providencias precautorias y de protección personal para las víctimas, ofendidos y testigos.
- Se define una política de Estado en la erradicación de la trata de personas, mediante la creación de una Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en materia de Trata de Personas, que tendrá la facultad de elaborar el Programa Nacional que incluya estrategias y políticas en prevención, protección, asistencia y persecución de los delitos de trata.
- Establece una política de prevención para los tres órdenes de gobierno mediante la implementación de políticas, programas y medidas legislativas que podrían incluir la cooperación con organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad. Además establece la obligación de las autoridades de brindar particular atención en zonas y a grupos de alta vulnerabilidad.
- Establece un Centro Federal de Protección a Personas, que será responsable de supervisar y coordinar la puesta en marcha de un programa de protección a víctimas y testigos, a cargo de la

Procuraduría General de la República.

- Se crea un Fondo para la Atención a Víctimas en los tres niveles de gobierno, cuyos recursos se utilizarán para la protección y asistencia de las víctimas, así como para el pago de la reparación del daño, el cual deberá ser pleno y efectivo, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del proyecto de vida.

En este ordenamiento se establecen los tipos penales en materia de trata de personas, aplicables a las 32 entidades federativas y a la federación, lo que da como resultado la homologación de sanciones para quienes incurran en la comisión de este delito, fortaleciendo así la prevención general y especial del ilícito.

A la luz de esta legislación se reparará el daño a las víctimas de trata de personas de manera integral, adecuada, eficaz y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida. Para el caso de víctimas extranjeras en México y víctimas mexicanas en el extranjero, se robustece su protección en materia de asistencia migratoria, repatriación voluntaria y el otorgamiento de visas por razones humanitarias. En cuanto a la reparación del daño la Ley prevé un capítulo específico para tal efecto que comprende los artículos 48 al 52 y contiene como principio para la aplicación e interpretación de la misma el derecho a la reparación del daño.

La reparación del daño debe ser entendida como 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. Se contempla la garantía de no repetición del delito, que consiste en dar certidumbre tanto a la víctima como a la sociedad, que el crimen perpetrado no volverá a ocurrir en el futuro. También se incluye el derecho a la verdad, permitiendo conocer lo que realmente sucedió; la justicia que busca que los criminales paguen por lo que han hecho así como la reparación integral.

De igual forma, se fortalece el régimen de ejecución de sanciones, al garantizar que los sentenciados por estos delitos no serán sujetos de beneficios que impliquen la reducción de sus condenas. Se faculta al Ministerio Público de la Federación para ejercer técnicas de investigación especiales, como el seguimiento de personas y la colaboración de informantes, además del empleo de cualquier herramienta para la obtención de pruebas, siempre que no contravengan el orden jurídico y los derechos humanos.

Finalmente, la Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012 y entró al día siguiente de su publicación. El proceso legislativo concluyó en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión mediante discusión y votación en la sesión de 27 de abril de 2012 por 268 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. Sin embargo, a pesar de que el artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley, le otorgó 90 días al Ejecutivo Federal para emitir el Reglamento, el mismo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 23 de septiembre del 2013. Es decir, con un retraso mayor a los 10 meses, pues el citado Reglamento debió expedirse en el mes de noviembre de 2012.

Sobre este asunto, el pasado 12 de junio de 2013, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhortó al Gobierno Federal a emitir el Reglamento de la *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. Lo anterior, debido a que se había excedido el plazo de 90 días a partir de la publicación de la Ley.<sup>14</sup> Como se había mencionado el Ejecutivo Federal incumplió el plazo expedido en la Ley para la

---

<sup>14</sup> Disponible en: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/dictameneslxii\\_pa.php?tipot=%20&pert=&idacut=371](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/dictameneslxii_pa.php?tipot=%20&pert=&idacut=371) [Consultado el 25 de julio de 2013].

expedición del Reglamento correspondiente que, si bien no es indispensable para la aplicación de la Ley, resulta necesario para la adecuada ejecución de la misma en el ámbito administrativo, como lo es aspecto relacionado con la coordinación entre autoridades.

Una vez mencionado lo anterior, surgen algunas interrogantes por ejemplo: *¿Cuáles son los principales cambios entre la Ley Federal de 2007 en comparación a la Ley General de 2012?* Entre los cambios de fondo entre la Ley de 2007 y la de 2012, además de pasar de ser una ley federal a una ley general, está que entre los objetos de la norma se encuentra establecer 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, Estatales, del Distrito Federal y Municipales.

Uno de los pilares fundamentales de coordinación que prevé la Ley, es la existencia de una **Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los delitos en materia de Trata de Personas (CIPSTP)**, coordinada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la cual ya estaba prevista en la Ley de 2007, pero se ve robustecida en sus atribuciones en la nueva legislación.

La Comisión tiene el carácter de permanente y sus miembros son los titulares de las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social, Salud, Desarrollo Social, Educación Pública, Turismo, y de la Procuraduría. Asimismo, cuenta con la participación los titulares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Migración, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Consejo Nacional de Población, Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, y los que designe el titular del Ejecutivo Federal, mediante acuerdo que se publique en el Diario Oficial de la Federación. La Comisión tiene por objeto:

- I. Definir y coordinar la implementación de una Política de Estado en materia de Trata de Personas y demás objeto previstos en esta Ley;
- II. Impulsar y coordinar en toda la República la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar los delitos objeto de esta Ley;
- III. Inspección y vigilancia de los programas, acciones y tareas;
- IV. Evaluación, rendición de cuentas y transparencia sin perjuicio de las atribuciones que en dichas materias correspondan a otras instancias.<sup>15</sup>

Entre sus funciones está la de coordinar las acciones de sus integrantes para elaborar y poner en práctica el Programa Nacional y los Programas Permanentes, así como aquellas que realicen para prevenir el delito de trata de personas, las de protección, atención y asistencia a las víctimas. Cabe señalar que un insumo fundamental para el establecimiento de políticas públicas efectivas es contar con información oportuna y confiable para la toma de decisiones, así las facultades de la citada Comisión están las de (artículo 88, fracción VIII):

**Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Procuradores y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de los delitos previstos en esta Ley, con la finalidad de publicarlos periódicamente.**

---

<sup>15</sup> Artículo 84 LGPSEDMTF.

Dicha información deberá contener de manera desagregada:

- a) El número 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, cuando proceda;
- b) Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometen los delitos previstos en esta Ley, y
- c) Aquélla referente al tránsito fronterizo internacional relacionado con las víctimas de los delitos previstos en esta Ley.

Cabe decir que la Ley Federal para combatir a la trata de personas de 2007 ya contemplaba en el artículo 10, el establecimiento de la citada Comisión, la cual quedó instalada el 16 de julio de 2009, en la cual el titular de la Unidad Para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación, fungió como Secretario Técnico de la misma.

Además, es preciso señalar que la Ley de 2007 también establecía la obligación de recopilar información sobre la incidencia delictiva en materia de trata de personas con el fin de publicarla periódicamente (artículo 12, fracción IX). Así como la obligación de las autoridades encargadas de la prevención y procuración de justicia y las migratorias de rendir un informe semestral a la Comisión Intersecretarial, referente a las personas y organizaciones que se dediquen a la trata de personas (artículo 15).<sup>16</sup>

Por otro lado, la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, emitió mediante publicación en el DOF de 6 de enero de 2011, el *Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012*, en donde se delimitó, como el primero de sus objetivos, conocer el contexto actual en materia de trata de personas, así como sus causas y consecuencias en México. Con este propósito el Programa fijó como meta para 2012 contar con un diagnóstico nacional en materia de trata de personas.

Con miras a cumplir dicho mandato, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) encargó a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) la realización del mencionado diagnóstico<sup>17</sup>, sin que el mismo se encuentre disponible en el sitio de internet de la SEGOB, específicamente en la sección de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB, cuyo titular ostentaba la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial en comento.<sup>18</sup> Hay que resaltar que, en el primer informe de labores de la SEGOB 2012 - 2013<sup>19</sup>, se da cuenta de su colaboración con la ONUDD, exponiendo que trabaja en la revisión del Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México, sin que, al cierre de este documento se haya publicado.

Es preciso señalar que, a partir del 23 de septiembre de 2013, con la expedición del Reglamento de la Ley General de 2012, la Secretaría Técnica de la Comisión quedó a cargo del titular de la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y que el

---

<sup>16</sup> En referencia a esa obligación fue formulada una solicitud de información pública a la Secretaría de Gobernación, cuyo resultado se analiza en páginas subsecuentes.

<sup>17</sup> Según se desprende de la Convocatoria consultada el 29 de julio de 2012 y disponible en: [http://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/vacantes/2012/ENERO/MEXX48-2012-003\\_PERFIL-CAUSAS-MERCADO-FRONTERA.pdf](http://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/vacantes/2012/ENERO/MEXX48-2012-003_PERFIL-CAUSAS-MERCADO-FRONTERA.pdf) [Consultado el 21 de agosto de 2012].

<sup>18</sup> [http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos\\_Humanos/Trata\\_de\\_personas](http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Trata_de_personas) [Consultado el 29 de julio de 2013].

<sup>19</sup> El informe de labores comprende el periodo del 1º de diciembre de 2012 al 31 de agosto de 2013. Ver p.317. Disponible en: [http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/POT/fraccionXV/Primer\\_Informe\\_de\\_Labores\\_SEGOB\\_2013.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/POT/fraccionXV/Primer_Informe_de_Labores_SEGOB_2013.pdf) [Consultado el 8 de enero de 2014].

pasado 13 de diciembre de 2013 tuvo lugar la instalación de la Séptima Sesión Plenaria de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de trata de personas, la cual fue encabezada por el Secretario de Gobernación.<sup>20</sup>

Sin embargo, a pesar de estas reformas, incluso a nivel constitucional, la situación no ha mejorado notablemente pues, según el Informe del Departamento de Estado de los EE.UU. 2013<sup>21</sup>, el gobierno mexicano sigue, por cuarto año consecutivo, sin cumplir con las normas mínimas para la eliminación de la trata. El Gobierno de México fue colocado en el Nivel 2, lo que significa que no cumple plenamente con las normas mínimas para la eliminación de la trata de la Ley de Protección de Víctimas de Trata de los Estados Unidos de América (TVPA), pero si hace esfuerzos considerables para lograrlo: México aún es considerado un lugar de origen, tránsito y destino de trata de personas.

A su vez en el Informe se señala que persiste el turismo sexual con menores de edad en lugares como Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta, así como en las ciudades fronterizas norteñas de Ciudad Juárez, y Tijuana.<sup>22</sup> Y que mujeres, niños y niñas, personas indígenas y con discapacidad, los jóvenes homosexuales y transgénero, así como los migrantes indocumentados son los grupos más vulnerables a convertirse en víctimas de este delito.

Se evidencia, además, la falta de coordinación, la complicidad y la limitada comprensión de los servidores públicos sobre el fenómeno de la trata, como factores que debilitan la persecución de este delito. Una de las mayores preocupaciones señaladas hace referencia a la corrupción que se presenta con los servidores públicos. De igual forma, menciona la expedición en el 2012 de la nueva ley en la materia, indicando que ha sido señalada por algunas organizaciones de la sociedad civil y abogados como excesivamente compleja. Asimismo se hace mención específica que, a pesar del plazo de 90 días establecido en dicha Ley, el reglamento no había sido expedido; haciendo que ciertas porciones administrativas de la ley sean inaplicables.

Sobre el tema de la protección a las víctimas se estableció que el gobierno mexicano ha seguido proporcionando servicios limitados para las víctimas, enfocándose especialmente en aquellas mujeres víctimas de la explotación sexual en la Ciudad de México. Se señala que los agentes migratorios cuentan con protocolos informales de atención a víctimas, por lo que la protección a éstas suele proporcionarse mediante servicios *ad hoc* e irregulares.

Además el informe indica que no hay estadísticas disponibles sobre el número de víctimas de trata durante el año. Sobre este particular, la Ley de 2012, establece en su artículo 89, fracción IV, la obligación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), de recabar la información relativa a la incidencia delictiva en materia de los delitos previstos en la Ley. Establece la obligación de generar un banco de datos que debe contener, como mínimo, la nacionalidad, edad, estado civil y sexo de los sujetos activo y pasivo, así como el modo de operar de las redes vinculadas a la delincuencia organizada y la forma en que sus miembros fueron detectados, detenidos y remitidos ante el Ministerio Público competente, ya sea del fuero común o federal.

---

<sup>20</sup> Ver:

[http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis\\_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGO.B.swb%23swbpress\\_Content%3A4602&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGO.B.swb%23swbpress\\_Category%3A1](http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGO.B.swb%23swbpress_Content%3A4602&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGO.B.swb%23swbpress_Category%3A1)

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/13/933665> [Consultado el 8 de enero de 2014].

<sup>21</sup> Trafficking in Persons Report 2013. Disponible en: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/> [Consultado el 10 de julio de 2013].

<sup>22</sup> *Ídem*, p. 261.

El punto es que, al día de hoy<sup>23</sup>, la obligación de generar información estadística sobre incidencia delictiva en materia de trata de personas, misma que no requiere de la expedición de un Reglamento para ser llevada a cabo no se cumple, pues en los reportes de incidencia delictiva del SESNSP, no se hace referencia a los delitos previstos en la Ley de 2012.

En cuanto a la operatividad y la eficacia en la aplicación de esta Ley General, que como hemos dicho es aplicable a la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, no basta sólo la expedición del Reglamento de la misma por parte del Ejecutivo Federal, sino que también se requiere que las entidades federativas armonicen su legislación local a la Ley General. Entendiendo armonización legislativa al conjunto de acciones para hacer compatibles las disposiciones estatales con las reglas contenidas en la Ley General, con lo cual se eliminan las discrepancias entre las normas federales, estatales y municipales, se habla de homologar de manera armónica los marcos jurídicos locales para hacerlos acordes a las disposiciones previstas en la ley general.

Sobre este particular, el Decreto mediante el cual se promulgó la Ley General establece en su artículo décimo transitorio, que:

Los Congresos de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, procederán a hacer las reformas pertinentes en la materia y las leyes específicas, con el fin de armonizar en lo conducente a la presente Ley.

Sin embargo, el Decreto no estableció plazo para el cumplimiento de esta obligación. A la fecha de publicación de la Ley General, en materia de trata de personas, 19 entidades contaban con una ley específica<sup>24</sup>, 4 tenían Reglamento en la materia<sup>25</sup> y 31 entidades federativas tipificaban el delito de trata de personas en su código penal.<sup>26</sup> Es necesario mencionar que en la actualidad, los estados de: Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Veracruz, son los únicos que han hecho las modificaciones a su legislación local, para estar acordes a la Ley General. Lo cual significa que 22 entidades federativas, aún no han homologado su normatividad.

En relación a lo anterior, destaca el hecho que la primera entidad federativa en armonizar su legislación, fue Oaxaca con la publicación de la Ley 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 el Estado de Oaxaca, la cual fue publicada el 22 de junio de 2012.

La legislación más reciente es la de Baja California: *Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Baja California*, la cual fue aprobada por el Congreso de ese estado en la Sesión Ordinaria del pasado 28 de junio y publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 19 de julio de 2013. Esta ley abrogó a la anterior: *Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Baja California*, publicada el 01 de abril de 2011.

---

<sup>23</sup> 17 de enero de 2014.

<sup>24</sup> Baja California, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. El Estado de Coahuila aprobó la Ley de Trata el 8 de diciembre de 2012 y se espera su publicación. El Congreso Estatal de Quintana Roo, aprobó la inclusión del tipo penal de trata de personas el 24 de mayo de 2012

<sup>25</sup> Chiapas, Puebla, Distrito Federal y Yucatán.

<sup>26</sup> Sólo Campeche no tiene tipificado el delito ni en su codificación estatal ni en alguna ley especial.



En tanto que el estado de Colima aprobó el pasado 5 de octubre de 2013<sup>27</sup>, una reforma a la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Colima con el fin de armonizar la legislación estatal con la Ley General, con modificaciones tendientes a crear una política pública estatal de protección a las víctimas de este delito.

También se cuenta al estado de Campeche dentro las entidades que han armonizado su legislación pues, si bien no cuenta con una ley específica para combatir la trata de personas, el Congreso de ese estado emitió un nuevo código penal<sup>28</sup>, cuyos considerandos establecen que:

Adicionalmente, **quedan incluidas también las figuras penales derivadas de la expedición de la Ley General de Protección Civil y de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos**, así como de las reformas y adiciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia decretadas por el Poder Legislativo Federal, que resultaron de observancia en nuestro Estado.

Dentro del cuerpo normativo, el Código Penal de Campeche establece, en su artículo 379 que: **En los casos de Narcomenudeo, Secuestro y Trata de Personas se aplicarán las disposiciones contenidas** en la Ley General de Salud, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 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*, respectivamente. Como se ve en el artículo en cita, el Código Penal de Campeche hace una remisión directa a las disposiciones de la Ley General, haciendo una adopción directa de la citada norma, en caso de que se presente la comisión de este delito en su territorio.

Como se ha dicho uno de los propósitos de la Ley General es, que a través de la homologación de la definición del tipo penal y de las sanciones en materia de trata de personas, se logre prevenir y combatir las redes de tráfico de personas mediante un conjunto de instrumentos y técnicas legales que permitan compatibilizar las acciones de los distintos órdenes de gobierno así como el desarrollo de esquemas de coordinación entre éstos.

Y que uno de los ingredientes fundamentales para el correcto funcionamiento de este andamiaje jurídico es la homologación armónica de los distintos ordenamientos, sean estas leyes locales y/o reglamentos, que permitan un eficaz combate a este delito. Sin embargo, debemos mencionar que, recientemente, fueron presentadas en el Senado diversas iniciativas para reformar la Ley General, por lo que es comprensible que las legislaturas locales que habían iniciado procesos para adecuar sus normas, esperen el resultado de la presentación de dichas iniciativas.

En efecto, el pasado 8 de octubre de 2013 fueron presentadas dos iniciativas para reformar 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 tanto que el 10 de septiembre fue presentada una tercera iniciativa, todas ellas fueron turnadas a las Comisiones Unidas Contra la Trata de Personas, Derechos Humanos, de Justicia y de Estudios Legislativos donde se seguirá el procedimiento correspondiente.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/legislacion/periodico/2013/julio/INDICE-19-07-2013.pdf>  
[Consultado el 16 de octubre de 2013].

<sup>28</sup> Publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 20 de julio de 2012.

<sup>29</sup> Las iniciativas pueden ser consultadas en la Gaceta del Senado.

Sobre el particular existe un debate a favor y en contra de la reforma a la Ley General<sup>30</sup>, la cual es impulsada, principalmente por la senadora por Tlaxcala, Adriana Dávila, del Partido Acción Nacional (PAN), y por la senadora Angélica de la Peña, del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Ambas defienden la modificación de 75 por ciento de la ley, porque supuestamente es inoperable. Para las asociaciones de víctimas, como la Comisión Unidos Contra la Trata, AC, que preside Rosi Orozco, dicho argumento es falso: "La reforma que pretenden aprobar es muy grave porque le da beneficios a los tratantes y le quita todos los derechos a las víctimas sobre la parte de protección y asistencia", dijo en entrevista para el periódico La Jornada.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup>Para conocer a detalle la propuesta de reforma, así como argumentos a favor y en contra, se sugiere consultar los siguientes documentos:

CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO Y ASISTENCIA SOCIAL, CEIDAS, *Documento sobre los retos para la implementación de Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*.

Disponible en:

[http://ceidas.org/images/stories/ceidas/eventos/Foro\\_SCJN/OBSERVACIONES\\_LEY\\_DE\\_TRATA\\_JULIO-2013.pdf](http://ceidas.org/images/stories/ceidas/eventos/Foro_SCJN/OBSERVACIONES_LEY_DE_TRATA_JULIO-2013.pdf) [Consultado el 8 de enero de 2014]

CEIDAS, *Observaciones Y Comentarios A La Iniciativa Presentada Por Senadoras Integrantes De La Comisión Contra La Trata De Personas A La Ley General En Materia De Trata De Personas*

[http://ceidas.org/images/stories/ceidas/documentos/Tabla\\_Ley\\_General\\_Trata\\_e\\_Iniciativa.pdf](http://ceidas.org/images/stories/ceidas/documentos/Tabla_Ley_General_Trata_e_Iniciativa.pdf) [consultado el 8 de enero de 2014].

COMISIÓN UNIDOS VS. TRATA: <http://unidoshacemosladiferencia.com/fundamentos/comparativoley.pdf> [Consultado el 9 de enero de 2014]

<sup>31</sup> Periódico La Jornada, Domingo 17 de noviembre de 2013, p. 12

---

## 4. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE LA INCIDENCIA EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS

Uno de los factores fundamentales para comprender la magnitud de cualquier fenómeno, consiste en contar con información veraz, oportuna y actualizada sobre el mismo. Esto dado que la información que constituye un insumo fundamental para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas. Páginas atrás se hizo mención de que tanto la Ley General, como la Ley abrogada de 2007, así como diversas leyes estatales, contienen la obligación de contar con información estadística en materia de trata de personas. Sin embargo, la misma no está disponible públicamente en los portales de las distintas Procuradurías del país o, al menos, no es de fácil acceso a los ciudadanos.

Sobre el particular, la Ley de 2007 preveía, en el artículo 12, fracción IX, la obligación de la Comisión Intersecretarial de:

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

- a) El número de detenciones, procesos judiciales, número de condenas de traficantes y tratantes de personas y de quienes cometen delitos relacionados con la trata de personas en las diferentes modalidades;
- b) El número de víctimas de trata de personas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad, modalidad de victimización y en su caso, calidad migratoria;
- c) Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometen el delito de trata de personas, y
- d) Aquélla referente al tránsito fronterizo internacional relacionado con la trata de personas.

En el caso del Gobierno Federal, y en atención a lo dispuesto tanto en la Ley vigente como en la abrogada, lo apropiado es que esta información estuviera disponible en el portal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dado que ambas leyes, tanto la General Vigente, como la Federal abrogada, establecen que la Comisión Intersecretarial, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tienen la obligación de recopilar información estadística relativa a la incidencia delictiva en materia de trata de personas, lo cual, en la actualidad, no ocurre.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> La consulta al portal <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/> fue hecha el 9 de enero de 2014. Se sugiere consultar las atribuciones del Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las cuales están disponibles en [Consultado el 9 de enero de 2014]: [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/inst\\_cni](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/inst_cni)

Esta información tampoco está disponible en la sección de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de personas (FEVIMTRA), en el portal de internet de la PGR. Para poder encontrar información sobre este particular hay que revisar los informes anuales de la PGR, en donde hay un apartado específico dedicado a la presentación de acciones y resultados de esta Fiscalía.<sup>33</sup>

En relación a la información sobre incidencia delictiva del delito de trata de personas en las entidades federativas, encontramos que, en 23 casos, las leyes específicas sobre la materia prevén la obligación de recopilar datos estadísticos. Sin embargo, dicha información tampoco es fácilmente accesible y lo que es peor, en algunos casos es clasificada como información reservada. Tal es el caso de Michoacán cuya Ley, que data de febrero de 2012, establece en su artículo 20 que: "La información del Sistema Estatal de Datos y Registros en materia de trata de personas, deberá resguardarse de acuerdo a los parámetros de clasificación reservada..."<sup>34</sup>.

Casos como el anterior representan, una vulneración al derecho a la información, el cual tiene sustento en el artículo 6º de la Constitución Federal, en donde se prevé que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Bajo el principio de máxima publicidad la información gubernamental debe considerarse como un bien público y no como un bien de acceso restringido de uso exclusivo de los funcionarios públicos. Este principio va más allá de los entes estrictamente oficiales, pues también obliga a transparentar las operaciones pertinentes a quienes manejan recursos públicos, incluyendo empresas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

Otro de los principios básicos que nutren al derecho a la información es el denominado deber de publicación básica, el cual se refiere al hecho de hacer público un conjunto de datos sobre las distintas entidades públicas que permitan a las personas saber dónde buscar con mayor precisión aquella información que es de su interés. Este principio otorga vigencia al derecho de la gente a saber de las cosas públicas, al tiempo que, potencialmente, reduce el número de solicitudes de información dado que la misma ya se encuentra disponible públicamente.

A la luz del derecho a la información en general y en particular, al amparo de estos dos principios a los que nos hemos referido (máxima publicidad y deber de publicación básica) es que se considera que la información estadística en materia de trata de personas debería estar públicamente accesible en los portales de internet de las autoridades que intervienen, desde sus distintos ámbitos de competencia, en el combate a este delito, lo cual no sucede en la práctica.

Con el fin de obtener datos estadísticos para robustecer esta investigación se realizó un ejercicio que consistió en la presentación de solicitudes de información pública, tanto a la federación como a las 32 entidades federativas, en las que se requirió información estadística en materia de trata de personas.

---

<sup>33</sup> Disponible en:

<http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales%202006-2012.asp#> [Consultado el 9 de enero de 2014].

<sup>34</sup> Ley de Trata de Personas del Estado de Michoacán de Ocampo.

Dichas solicitudes tienen fundamento en el artículo 6° constitucional, así como en las diversas leyes de transparencia y en su caso, de combate a la trata de personas, tanto federal como de las entidades federativas. A continuación presentamos los resultados de este ejercicio.

#### 4.1 METODOLOGÍA

Con la finalidad de obtener una radiografía del problema de trata de personas en México, a inicios del mes de agosto de 2013, el equipo de investigación del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), realizó distintas solicitudes de información a instancias gubernamentales que tienen la responsabilidad de generar información sistemática, relativa a los eventos de trata de personas. La principal fuente de información para el desarrollo de esta investigación, proviene de solicitudes que fueron enviadas a las Procuradurías Generales de Justicia Estatales, a las Secretarías de Seguridad Pública y en su caso, a las instituciones que especialmente han sido creadas para combatir este delito. Cabe añadir que, además de las solicitudes a las instancias estatales, también se presentaron solicitudes de información a la Procuraduría General de la República (PGR) y a la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Las solicitudes de acceso a la información pública fueron presentadas por medios electrónicos, en su mayoría, a través del portal electrónico INFOMEX.<sup>35</sup>

Es importante mencionar que cada uno de los elementos contenidos en las solicitudes tuvo un sustento legal para ser redactado, pues tomamos como referencia a la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas del año 2007, la cual establece en su artículo 12, que la Comisión Intersecretarial deberá:

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

- a) El número de detenciones, procesos judiciales, número de condenas de traficantes y tratantes de personas y de quienes cometen delitos relacionados con la trata de personas en las diferentes modalidades;*
- b) El número de víctimas de trata de personas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad, modalidad de victimización y, en su caso, calidad migratoria;*
- c) Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometen el delito de trata de personas,*
- d) Aquélla referente al tránsito fronterizo internacional relacionado con la trata de personas.”*

Sobre el contenido del requerimiento de información acerca de los datos estadísticos sobre el delito de trata de personas en nuestro país. Las solicitudes se limitaron a requerir información cuantitativa, tomando en cuenta que si se realizaban solicitudes de información de orden cualitativo, estas podían ser negadas debido a que podíamos estar solicitando datos muy específicos o precisos de los casos de trata de personas. Así pues, el elemento central de la solicitud de información fue redactada de la siguiente forma:

---

<sup>35</sup> INFOMEX es un sistema desarrollado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de datos (IFAI), para la presentación de solicitudes de acceso a la información pública y para el ejercicio del derecho a la protección de datos personales que ha sido implementado en algunas entidades federativas con las que el IFAI ha suscrito convenios de colaboración.

---

*“Favor de proporcionar la siguiente información: Datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de trata de personas:*

- a) El número de detenciones, procesos judiciales, número de condenas de traficantes y tratantes de personas y de quienes cometen delitos relacionados con la trata de personas en las diferentes modalidades;*
- b) El número de víctimas de trata de personas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad, modalidad de victimización y, en su caso, calidad migratoria;*
- c) Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometen el delito de trata de personas Lo anterior a partir del año 2010 a la fecha”*

En este punto es pertinente referirnos de nueva cuenta al derecho a la información y apuntar, brevemente, que las leyes de acceso a la información pública en nuestro país surgieron en el sexenio de la alternancia política, destacando, la aparición de la Ley Federal de la materia, la cual se publicó en el DOF el 11 de junio de 2002 y a la que siguieron leyes de transparencia y acceso a la información locales.

Sin embargo, la coexistencia de 33 leyes de acceso a la información distintas hizo que se presentara una dificultad muy importante: la heterogeneidad con la que se había legislado y con la que se ejercía en la entidades y en las instituciones de la República este derecho, resultaba en una diversidad perjudicial para la práctica de un derecho que es fundamental, de ahí surgió la necesidad de dotar a este derecho de unas bases mínimas para su ejercicio, lo cual ocurrió a través de la reforma al artículo 6° de la Constitución Federal, publicada en el DOF el 20 de julio de 2007.<sup>36</sup>

A pesar de la existencia de esta “guía constitucional” que tenía como objetivo resolver la heterogeneidad indeseable para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, los resultados obtenidos en esta investigación demuestran que dicha reforma no ha dado los resultados suficientes. Lo anterior se debe a que aún persiste la heterogeneidad en el procedimiento de acceso a la información, así como la forma en que los funcionarios interpretan lo que debe ser información pública o los supuestos en que el acceso a esta información debe restringirse. Situaciones que se analizan en las páginas siguientes.

En cuanto a los resultados de este ejercicio, y para facilitar el análisis de la información, se diseñó una base de datos que tuviera la cualidad de concentrar la información que las instancias proporcionaron a través de sus respuestas. De esta manera durante los primeros días de septiembre se había constituido una base de datos preliminar, la cual incluyó información obtenida por parte de las autoridades hasta ese momento, esto permitió realizar un primer análisis estadístico de carácter descriptivo, así como realizar un esbozo acerca del comportamiento del delito de trata de personas en México del año 2010 al 2013.

Este primer corte de información se hizo con el objetivo de presentar resultados preliminares en la Mesa de Discusión sobre el delito de trata de personas en México, convocada por el Observatorio Nacional Ciudadano, la cual tuvo lugar el pasado 26 de septiembre de 2013, en donde asistieron

---

<sup>36</sup> Para consultar el texto que se añadió en la reforma en comentario ver:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_174\\_20jul07\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_174_20jul07_ima.pdf) [Consultado el 8 de enero de 2014].

expertos en la materia<sup>37</sup> y en la que se dio cuenta de que, la mayoría de las respuestas obtenidas, no fueron satisfactorias a los requerimientos de información planteados, donde cerca de una cuarta parte de las solicitudes no fueron respondidas; lo que demuestra que sin información es complicado tomar decisiones a favor del combate de la trata de personas en México.

En los siguientes apartados se presentan los resultados obtenidos al concluir este ejercicio, destacando que la última respuesta fue recibida el 9 de octubre de 2013<sup>38</sup>, no sin antes señalar que los datos que se presentan, se basan en las respuestas a las solicitudes de información, donde debemos resaltar que **no todas las autoridades respondieron y de aquellas que respondieron, no todas contestaron a los requerimientos de información solicitados.**

Aunque la mayoría de las solicitudes fueron enviadas durante los primeros 10 días del mes de agosto, hubo algunas situaciones que impidieron que todas las solicitudes pudieran llegar a sus destinatarios. No obstante, debemos señalar que realizamos varios intentos por establecer contacto con las autoridades ya sea por vía electrónica o telefónica, para que todas nuestras solicitudes fueran respondidas a tiempo.

Asimismo, es preciso aclarar que, en primer lugar, presentaremos los resultados que arrojaron las respuestas a las solicitudes de información hechas a las entidades federativas y en segundo lugar, los datos obtenidos de las respuestas a las solicitudes presentadas a la Secretaría de Gobernación y a la Procuraduría General de la República, ello en razón del distinto ámbito de competencia y, precisamente, para distinguir las víctimas identificadas en el fuero común en contraste con las que reporta en este ejercicio la Procuraduría para el fuero federal.

Finalmente, se presenta el caso del Distrito Federal, pues fue el único caso en que se presentó un recurso de revisión a las respuestas obtenidas a las solicitudes de información presentadas a la Procuraduría General de Justicia y al Tribunal Superior de Justicia de la citada entidad. Ello, dada la relevancia que reviste la capital del país, así como para poner de manifiesto la escasa calidad de las respuestas de la autoridad, en contraste con la información que, sobre combate a la trata de personas, se ha publicado recientemente en los medios de comunicación.

---

<sup>37</sup> La Mesa tuvo lugar en las instalaciones del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. Se contó con la participación de las siguientes instituciones y expertos: Comisión Nacional de Derechos Humanos.- Hannia Echeverría Cerisola, Directora General contra la Trata a Personas; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Erika Molina Carranza, de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención del Delito de Trata de Personas; Procuraduría General de la República, Nelly Montealegre Díaz, Titular de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA); Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Araceli Mejía Escobar, directora de área de la Cuarta Visitaduría de la CDHDF; Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD), Antonio Mazzitelli, Representante Regional de ONUDD para México, Centroamérica y el Caribe; finalmente la Comisión Unidos vs Trata.- Rosi Orozco, Presidenta.

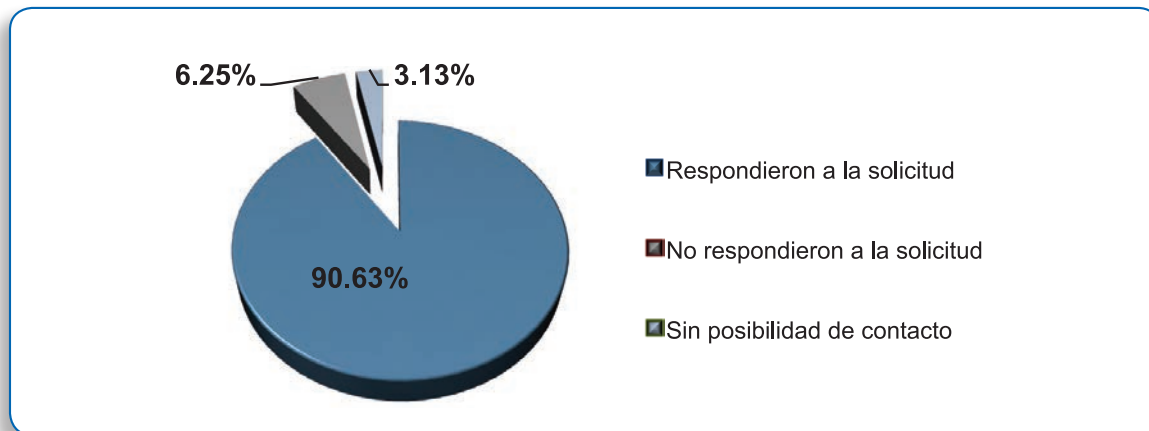
<sup>38</sup> Para el corte del 9 octubre, la única instancia con la que no logramos establecer comunicación fue la unidad de transparencia del estado de Chiapas, a pesar de que se realizaron acciones para establecer contacto a través de electrónico, teléfonos y correo electrónico.

---

## 4.2 ACCESO A LA INFORMACIÓN

### Número de entidades que respondieron a la solicitud de información

Gráfica 1: Porcentaje de efectividad de respuesta de instancias estatales para responder solicitud de información



Fuente: Elaboración propia con información de autoridades estatales, a través de solicitudes de información actualizadas al 9 de octubre de 2013.

El 9 de octubre del 2013 realizamos un último conteo y análisis de las respuestas recibidas por parte de las autoridades estatales, los resultados fueron los siguientes: 29 entidades respondieron las solicitudes (90.63%); 2 entidades no contestaron (6.25%); y, solo una institución no pudo ser contactada por medio de INFOMEX, correo electrónico, ni vía telefónica (Chiapas).

El hecho de que las autoridades hayan atendido a nuestro requerimiento de información no significa que las respuestas fueran satisfactorias ya que, como se verá en las líneas siguientes, un importante número de respuestas indicaron que la información no podía ser proporcionada por distintas razones, entre las que destacan: "la información es de carácter reservado", "la información no está en poder de la institución", "la solicitud es rechazada por ser similar a otra que ya se realizó", entre otras.

### Tiempo de respuesta a solicitudes de información

Tabla 1: Dependencias estatales que respondieron según el número de días transcurridos.

Rubro	Número de dependencias	Promedio de días de respuesta
Respuesta en menos de 10 días hábiles	11	5.73
Respuesta entre 11 y 20 días	12	16.17
Más de 21 días	5	22.8
No se logró establecer contacto	1	N/A
No respondieron a la solicitud*	3	N/A
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>13.25</b>

\*Incluye al estado de Chiapas, entidad que no pudo ser contactada

Fuente: Elaboración propia con información de autoridades estatales, a través de solicitudes de información actualizadas al 9 de octubre de 2013.



Independientemente de la calidad de respuesta, las instituciones (las que respondieron) que menos tiempo tardaron en responder fueron la Unidad de Transparencia de **Quintana Roo** y la Procuraduría General Justicia del Estado de **Sinaloa** (1 día). En contraste, la Unidad de Transparencia de **Colima** fue la dependencia que más demoró en hacerlo (27 días).

En promedio, las instancias estatales que respondieron a nuestra solicitud rebasaron el periodo de diez días de respuesta (13.25 días). Por tanto, si el límite máximo de atención para todas las dependencias estatales fuese de 10 días, 53.12% lo hubieran hecho fuera de tiempo.

### ***Principales obstáculos en el acceso a la información relacionada con el delito de trata de personas***

Como señalamos en párrafos anteriores, no todas las respuestas a nuestras solicitudes de información fueron totalmente satisfactorias ya que no contestaron plenamente a la solicitud realizada por el ONC. En gran parte de los casos las instancias locales esgrimieron los siguientes motivos para negar determinada información:

- a) *La información es de carácter reservado* (por ejemplo, Tlaxcala cuando se le preguntó sobre características de las víctimas).
- b) *La información no se encuentra en la base de datos, por lo tanto requiere ser sistematizada* (por el ejemplo, la Procuraduría del Estado de México cuando se le solicitó información en relación al número de procesos judiciales abiertos, personas procesadas y personas detenidas).
- c) *La solicitud se rechaza por ser similar a otra que ya se realizó* (caso que argumentó la Unidad de Transparencia de Quintana Roo, la cual señaló que como ya se había realizado la misma solicitud frente a dos instancias estatales, una de ellas tenía que ser desechada, sin embargo ninguna fue contestada).
- d) *La información requiere ser gestionada ante otra instancia* (La Procuraduría General de Justicia de Michoacán respondió que la información sobre los procesos judiciales de trata de personas se encontraban en manos del Supremo Poder de Justicia del Estado).
- e) *La información requiere ser impresa y por lo tanto se debe realizar un pago en ventanilla* (La Procuraduría General de Justicia de Michoacán respondió que para acceder a la información sobre las características de las víctimas, se requiere hacer un pago en la Secretaría Técnica de 50 centavos por cada hoja del expediente).
- f) *Omisión de respuesta* (es el caso de Yucatán y Nayarit).

### 4.3 PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS

#### Número de detenciones relacionadas con trata de personas

Tabla 2: Número y porcentaje de detenciones por presunta comisión de trata de personas (2010-2013)

Entidad federativa	Número de detenciones 2010-2013	Porcentaje
1 Puebla	74	26.91
2 Baja California*	72	26.18
3 Chihuahua*	34	12.36
4 Hidalgo	20	7.27
5 Tabasco*	20	7.27
6 Queretaro	17	6.18
7 Sonora	10	3.64
8 Campeche	8	2.91
9 Jalisco	7	2.55
10 Tamaulipas	6	2.18
11 Aguascalientes	4	1.45
12 Morelos	3	1.09
13 Baja California Sur	0	0.00
14 Durango	0	0.00
15 Sinaloa	0	0.00
16 Zacatecas	0	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>275</b>	<b>100.00</b>

*Fuente: Elaboración propia con información de autoridades estatales, a través de solicitudes de información actualizadas al 9 de octubre de 2013.*

Entre el año 2010 y 2013, según los datos que arrojan las respuestas a las solicitudes de información presentadas, se cuenta con un registro de 275 detenciones por la presunta comisión del delito trata de personas. Dichas detenciones se han realizado en 16 entidades federativas. Las 16 restantes que fueron contempladas para el presente estudio, no proporcionaron información sobre este punto o no respondieron a nuestra solicitud o no logramos presentar la solicitud.

Como se distingue en la **Tabla 2**, el mayor número de detenciones se han realizado en los estados de Puebla (74) y Baja California (72), entre ambas entidades concentran más de la mitad de las detenciones realizadas por este delito (53.09%). Por su parte, los estados norteros de Baja California Sur, Durango, Sinaloa y Zacatecas, contestaron que no cuentan con registro de detenciones relacionadas con la comisión del delito de trata de personas.

En el ONC siempre se ha resaltado la importancia que para la organización reviste el trabajar con información oficial, pues ello permite entablar comunicación con las autoridades de las que emana esa

propia información. Sin embargo, en aquellos casos en los que no se encuentra información disponible en fuentes oficiales recurrimos a otras fuentes para hacer un contraste de datos. En este caso se recurrió a información de fuentes periodísticas.

En el caso de las autoridades de Sinaloa, Durango y Baja California Sur, si bien manifestaron que no había sujetos detenidos por trata de personas, una búsqueda en internet arrojó que existen notas periodísticas de donde se presume que si se presenta este delito:

**En campos agrícolas de Sinaloa, trata de personas tolerada por autoridades.** Periódico *La Jornada*, Viernes 19 de julio de 2013.<sup>39</sup>

**Registra Durango 3 casos de trata de personas.** Periódico *Milenio Laguna*, Jueves 24 de octubre de 2013.<sup>40</sup>

**Con sigilo, agencia especializada en trata de personas investiga tres casos en BCS.** Periódico *La Jornada*, Lunes 25 de febrero de 2013.<sup>41</sup>

Es cierto que esta información no tiene validez oficial, pero sí otorga indicios de la existencia del problema en aquellas entidades en donde se reporta no se ha detenido a ninguna persona por el delito de trata y en este sentido, se hace un exhorto a las autoridades encargadas de la procuración de justicia a redoblar esfuerzos en el combate a este delito.

Cabe señalar que 2 de estas 4 entidades (Durango y Sinaloa) cuentan con una legislación específica sobre la trata de personas, en tanto que Baja California Sur contempla el delito de trata de personas en el artículo 268 del Código Penal estatal.

Sobre el particular, se debe tener en cuenta que, a partir de la reforma constitucional al artículo 73, a la que hicimos referencia en el capítulo anterior, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley general, los tipos y penas en materia de trata de personas, se privó a entidades federativas de la atribución, con la que anteriormente contaban para legislar en materia del delito de trata de personas; manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

El hecho que los estados de Sinaloa, Durango y Baja California Sur reporten en sus respuestas que no han detenido a ninguna persona por la presunta comisión de este delito, demuestra que no se trata de un problema legislativo, pues en las tres entidades federativas, se contempla de una manera u otra el mismo. Se trata de un problema de capacidades, de voluntad y de sensibilización por parte de las autoridades.

En este punto también queremos llamar la atención en que la no armonización de las leyes estatales con respecto a la ley general, tampoco puede usarse como argumento para no combatir de manera más agresiva este flagelo, pues como ya mencionamos, el problema no es de las leyes sino de

---

<sup>39</sup> Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/07/19/estados/035n1est> [Consultado el 29 de noviembre de 2013].

<sup>40</sup> Disponible en: [http://www.milenio.com/laguna/Registra-Durango-casos-trata-personas\\_0\\_177582597.html](http://www.milenio.com/laguna/Registra-Durango-casos-trata-personas_0_177582597.html) [Consultado el 29 de noviembre de 2013].

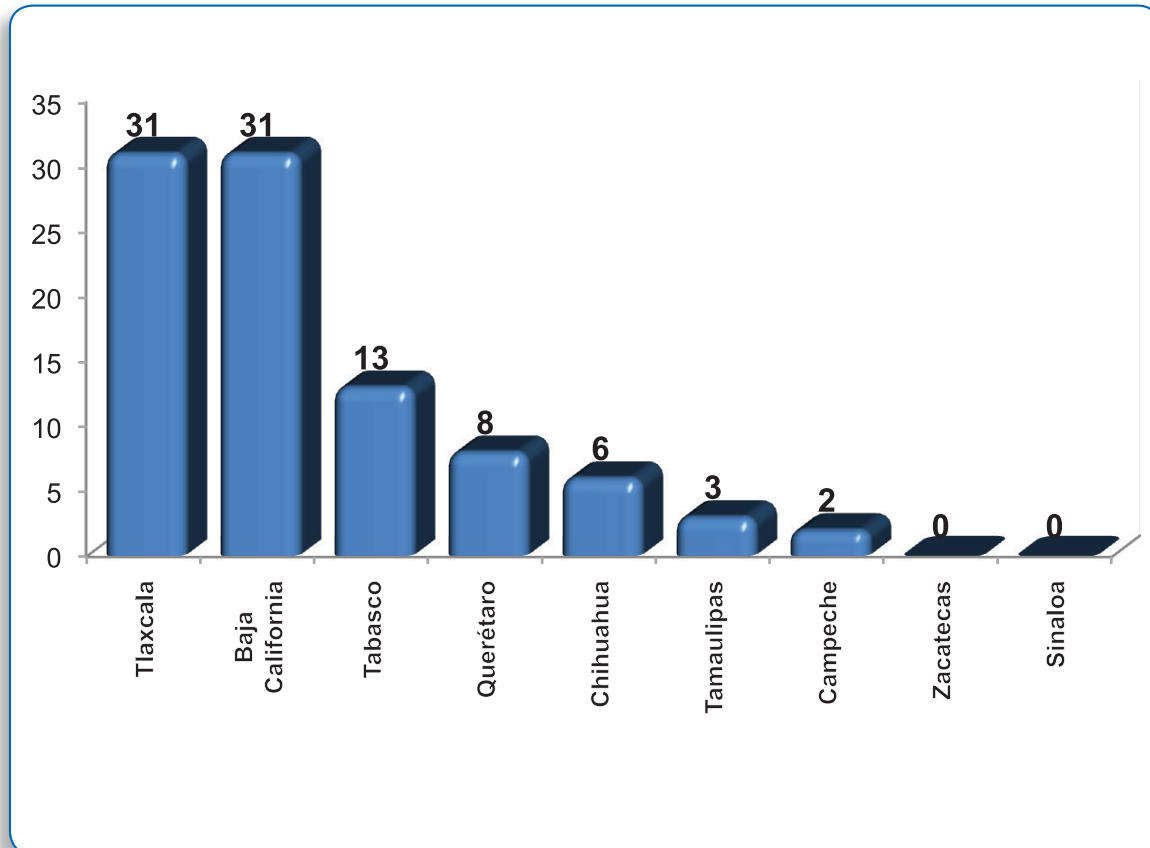
<sup>41</sup> Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/25/politica/017n1pol> [Consultado el 29 de noviembre de 2013].

---

los operadores jurídicos, en particular, de los funcionarios encargados de la seguridad pública y la procuración de justicia.

**Procesos judiciales abiertos por el delito de trata de personas.**

Gráfica 2: Número de procesos judiciales abiertos por el delito de trata de personas (2010-2013).



Fuente: Elaboración propia con información de autoridades estatales, a través de solicitud de información actualizadas al 9 de octubre de 2013.

De las respuestas obtenidas se desprende que se han abierto **94 procesos** judiciales por el delito de trata de personas en 7 estados de la República durante el periodo 2010-2013. Sin embargo, 19 entidades federativas, no proporcionaron información sobre este particular por diversas razones, entre las que destacan el considerarla como información reservada o por argumentar que dicha información no es del ámbito de su competencia; alegando que corresponde al poder judicial.

En este punto se debe poner de manifiesto que la información solicitada no vulnera la reserva de información que debe imperar en el ámbito de la procuración de justicia, pues lo que se solicita es información estadística que de ninguna manera puede entorpecer una investigación para el esclarecimiento de la comisión de un delito, ni para el establecimiento de la responsabilidad penal correspondiente.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el Ministerio Público siempre es parte en los procesos judiciales del ámbito penal, puesto que tiene la atribución del ejercicio de la acción penal ante los tribunales,

resulta inadmisibles que las Procuradurías manifiesten que no son competentes para otorgar información relacionada con procesos judiciales abiertos por el delito de trata de personas, pues al ser parte en los mencionados procesos, deben tener forzosamente conocimiento de los mismos, y por ende, contar con esa información.

**Tal como se observa en la Gráfica 2, de acuerdo a las respuestas obtenidas por parte de 7 entidades federativas, se observa que Tlaxcala y Baja California concentran el 65.95% de los procesos judiciales abiertos** por el delito de trata de personas, seguidos por el estado de Tabasco con un 13.82% de los registros de procesos judiciales por la comisión de este delito. Por su parte las autoridades de los estados de Baja California Sur, Durango, Sinaloa y Zacatecas señalaron que desde el año 2010 no se cuenta con registro de procesos judiciales abiertos por el delito de trata.

Quienes están involucrados en el combate a la trata de personas identifican al estado de Tlaxcala como una de las entidades federativas en donde este problema se presenta con mucha frecuencia. En el trabajo ganador del concurso de tesis de género Sor Juana Inés de la Cruz 2008, denominado *Trata de personas: Padrotes, iniciación y modus operandi*, se da cuenta de que la región "El Sur", de dicha entidad, se caracteriza por la alta presencia de hombres dedicados a reclutar, colocar y explotar a mujeres dentro de un campo de comercio sexual femenino con fines de explotación.<sup>42</sup>

El estado de Tlaxcala está identificado como lugar de origen de víctimas de explotación sexual y comercio infantil, que son prostituidas en la Ciudad de México y en otros destinos del país como Guadalajara y Tijuana, así como en algunas urbes de los Estados Unidos como lo son Chicago y Nueva York. Hay estimaciones de la existencia de alrededor de mil tratantes en al menos ocho de los 60 municipios de Tlaxcala, que explotan a mujeres y niñas entre los 12 y 30 años de edad. Las comunidades donde operan son Tenancingo (donde se ejerce con mayor fuerza), Ayometla, Mazatecochco, Acuamánala, Xicohtzinco, Papalotla y Zacatelco. La localidad que más ha llamado la atención por los distintos sectores interesados en el tema es Tenancingo, pues ha sido identificado como punto de destino y de tránsito de mujeres víctimas de trata de personas para ser prostituidas tanto en otros municipios del país como en Estados Unidos.<sup>43</sup>

En el estudio *Crisis de la comunidad indígena tlaxcalteca. Surgimiento de Proxenas y la prostitución*, se anota que la existencia de este fenómeno data de hace aproximadamente cuatro décadas, pero es hasta el año 2006 cuando diversas organizaciones locales exigieron a su gobierno realizar adecuaciones legislativas e implementar políticas para prevenir, atender y sancionar la trata de personas. A partir de entonces se ha generado un intenso debate público, en el que la mayoría de las veces el gobierno estatal y municipal tiende a negar o minimizar el problema. A pesar de esto se han dado avances importantes como la tipificación del delito y la generación de una ley para prevenir la trata de personas.<sup>44</sup>

En este contexto, no resulta una casualidad que precisamente Tlaxcala sea el estado que lidera los procesos judiciales iniciados con motivo de trata de personas. En cierto sentido resulta alentador que se esté persiguiendo y llevando a juicio a los probables responsables. Sin embargo, 31 procesos judiciales

<sup>42</sup> MONTIEL TORRES, Óscar, *Trata de personas: Padrotes, iniciación y modus operandi*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2009, p. 28.

<sup>43</sup> SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Zonas de Tráfico y Retención Ilegal de Personas*, México, Agosto de 2011, p. 23

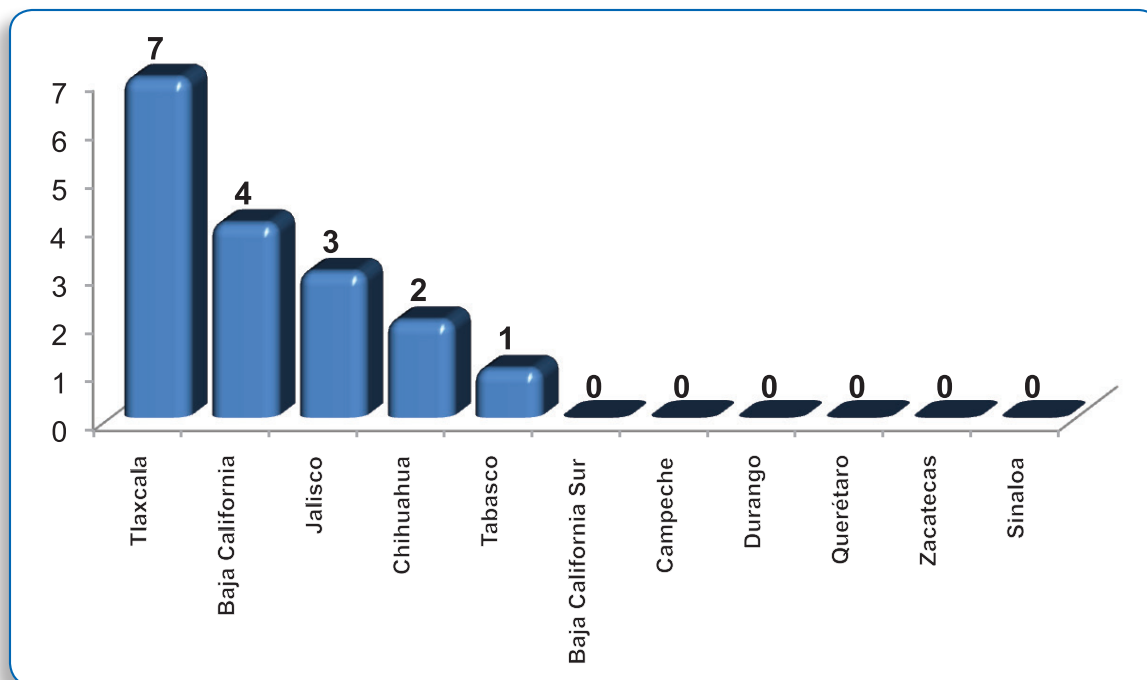
<sup>44</sup> ROMERO MELGAREJO, Osvaldo, "Crisis de la comunidad indígena tlaxcalteca. Surgimiento de los proxenas y la prostitución", Artículo inédito, 2004. Citado por MONTIEL TORRES, Oscar, *Trata de Personas: Padrotes, Iniciación y Modus Operandi*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2009.

abiertos desde el año 2010 hasta agosto de 2013 parecen pocos ante la magnitud del problema en aquella entidad.<sup>45</sup>

Así pues, en Tlaxcala la actividad de la trata de personas continua siendo un grave problema y un pendiente del gobierno actual, si bien, en el año 2009, el gobierno presentó y solicitó la aprobación de la Ley de prevención y atención de trata de personas, la cual indudablemente es un avance fundamental. Sin embargo, vemos que ésta podría quedar en letra muerta y traducirse en violencia estructural e institucional, al no ser aplicada por los responsables de impartir justicia y de atender a las víctimas, como ha pasado con la tipificación del delito de trata de personas a nivel federal desde el 2007.

### *Personas condenadas por la comisión del delito de trata.*

**Gráfica 3: Número de personas condenadas por la comisión del delito de trata de personas (2010-2013).**



Fuente: Elaboración propia con información de autoridades estatales, a través de solicitud de información actualizadas al 9 de octubre de 2013.

Durante el periodo 2010-2013, se tiene registro de **17 personas condenadas** por el delito de trata en todo el país. Este número de registros se contabilizaron en 5 entidades: Tlaxcala, Baja California, Jalisco, Chihuahua y Tabasco.

En el mismo lapso de tiempo, las autoridades de Tlaxcala son las que han condenado al mayor número de personas en toda la República Mexicana, pues 41.18% de los individuos sentenciados se han enjuiciado en aquel estado. Le sigue Baja California en donde se concentra 23.53% de las personas condenadas.

<sup>45</sup> Véase: <http://www.proceso.com.mx/?p=341194>

Para el 9 de octubre del año en curso, **6 entidades federativas** indicaron que, durante el periodo 2010-2013, en sus archivos **no se cuentan con registros de condenas emitidas** por el motivo de trata de personas: Baja California Sur, Campeche, Durango, Querétaro, Sinaloa y Zacatecas.

Al respecto de esta parte de la solicitud de información, fueron **17 estados del país los que no proporcionaron información** por varios motivos, entre los que destaca el carácter reservado de la información o porque la información está bajo resguardo de otra instancia gubernamental. Sobre este particular, se reitera el argumento vertido en el apartado anterior sobre la competencia de las procuradurías para contar con esta información.

Si bien, de la información obtenida en respuesta a las solicitudes formuladas a las autoridades estatales (recordemos que no todas respondieron), se desprende que los estados de Tlaxcala y Baja California lideran tanto los procesos judiciales abiertos como el número de condenados en materia de trata de personas. Llama la atención que en **Tlaxcala, de los 31 procesos judiciales** iniciados, sólo se hayan dictado **4 sentencias** condenatorias en **contra de 7 personas**, lo que indica que en este último estado algo no está funcionando correctamente en materia de procuración de justicia en aquella entidad, pues tan solo el 12.9% de los procesos han resultado en condenas para los tratantes. Misma situación se presenta en Baja California, pues apenas se reportan 4 sentencias condenatorias en las 31 causas penales abiertas por este delito. El caso de Tabasco, entidad que sigue a Baja California y Tlaxcala, reporta solo una condena emitida por esta causa; lo que representa un 7.69%.

Sobre el particular, se argumenta que es complicado acreditar el dolo (esto es la intención con conocimiento de causa del daño que se está haciendo) y los medios comisivos (el engaño, fraude y abuso de autoridad), sin embargo, el problema no es la ley, ni esas complicaciones pueden ser resueltas por el legislador. La dificultad es la misma que se presenta en la mayoría de las entidades del país: la escasa formación técnica y dogmática en materia penal del cual son responsables no sólo los operadores jurídicos, sino también las instituciones a las que pertenecen.<sup>46</sup>

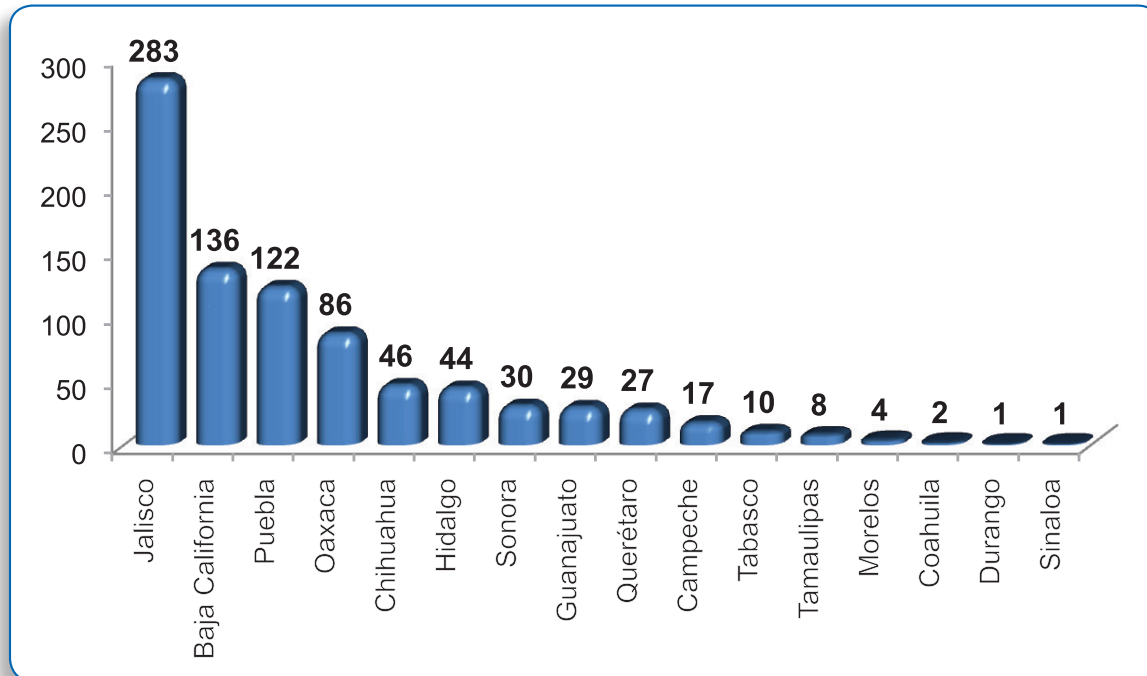
El Estado Mexicano tiene la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar estos actos de violencia. Específicamente para el delito de trata de personas debe proveer recursos judiciales efectivos, pero este deber no se limita sólo a una disponibilidad formal, sino que deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas, sobre todo si nos basamos en la premisa de que el acceso a recursos judiciales idóneos o efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos básicos.

En conclusión los datos demuestran que, a menudo, las víctimas de trata no logran un acceso oportuno y efectivo a los recursos judiciales, lo que fomenta la repetición de violaciones a los derechos humanos. Existe una gran brecha entre la incidencia, la gravedad del problema y la calidad de la respuesta judicial, que se manifiesta al constatar que la mayoría de los casos de trata de personas no son formalmente investigados, juzgados ni sancionados por los sistemas de administración de justicia.

---

<sup>46</sup> ONTIVEROS ALONSO, Miguel, "El derecho penal frente a la trata de personas (problemas técnicos y político criminales)" en: *La situación actual del sistema penal en México. XI Jornadas sobre justicia penal*, GARCÍA RAMÍREZ Y GONZÁLEZ MARI-SCAL, (coords.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, IIJ- UNAM-INACIPE, México, 2010., pp. 203-213.

---

**Número de víctimas.****Gráfica 4: Número de víctimas del delito de trata de personas (2010-2013).**

Fuente: Elaboración propia con información de autoridades estatales, a través de solicitud de información actualizadas al 9 de octubre de 2013.

En cuanto al requerimiento de información sobre el número de víctimas es preciso señalar que, de las 29 entidades federativas que respondieron a ello, sólo se obtuvo información de 16, quienes reportaron que, en el periodo de enero 2010 a julio de 2013, se contabilizaron un total de **846 víctimas** del delito de trata de personas.

En Jalisco es donde se ha contabilizado el mayor número de víctimas en los últimos tres años; tan sólo en esa entidad se concentraron el 33.45% de las personas afectadas. Por otra parte, fueron **13 estados los que no proporcionaron información** sobre el número de víctimas de trata y sus características, argumentando situaciones como: no se cuenta con información desagregada en la base de datos o la información es carácter reservado. Tal es el caso de Tlaxcala y Aguascalientes que comentamos enseguida.

Tlaxcala sí respondió a nuestra solicitud, pero no a todos los requerimientos de información de la misma. Al responder sobre el número de víctimas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad, modalidad de victimización y calidad migratoria, el Titular del Área Responsable de la Información de la Procuraduría General de Justicia del Estado, argumentó que: *"conforme a lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, esta información tiene el carácter de reservada por tratarse de datos personales de las víctimas."*

En el caso de esta última respuesta, lo primero que se puede objetar es la falta de una adecuada fundamentación y motivación, pues las autoridades debieron precisar a qué fracción del artículo 17 se refería y la manera en que la publicidad de la información solicitada afecta a determinado interés



público, en este caso la respuesta se limita a reservar la información en dicho artículo pero no precisa en cuál de las once fracciones que contiene se funda la restricción al acceso a la información. Dicho precepto establece que también se considerará como información reservada la siguiente:

- I. La información contenida en documentos internos de trabajo cuya divulgación perjudique su terminación;
- II. Aquella que pueda dañar la conducción de las negociaciones de acuerdos interinstitucionales, incluida aquella información que otros estados u organismos institucionales entreguen con carácter de confidencial al Estado de Tlaxcala; así como la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;
- III. La información protegida por derechos de propiedad intelectual, industrial o de otro tipo, que no pueda ser divulgada o reproducida sin la autorización de su titular;
- IV. La información referente a las posturas, ofertas, propuestas o presupuestos generados con motivo de los concursos o licitaciones en proceso que las autoridades lleven para adquirir, enajenar, arrendar, concesionar o contratar bienes o servicios hasta antes de la adjudicación. Una vez adjudicados los contratos dicha información perderá el carácter de reservada;
- V. La entregada con carácter confidencial por otros estados;
- VI. Las averiguaciones previas, salvo a las partes en términos de la ley en la materia;
- VII. La información contenida en los expedientes judiciales, en tanto no se consideren de contenido histórico;
- VIII. Los expedientes de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;
- IX. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva;
- X. La que contenga recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, y
- XI. Los exámenes, evaluaciones o pruebas que para la obtención de grados, reconocimientos, permisos, licencias, patentes o autorizaciones, por disposición de ley, deban sustentar los particulares, así como la información que éstos hayan proporcionado con este motivo.<sup>47</sup>

Si se analiza cada una de las fracciones que componen este artículo se desprende que la publicidad de la información solicitada no encuadra en ninguna de las hipótesis de reserva previstas en él mismo, pues lo que se requirió es información estadística. Por ello es que se sostiene la ilegalidad de la respuesta de la Procuraduría de Tlaxcala, pues no fundamenta ni motiva cómo lesionará el interés público la entrega de la información solicitada.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia que:

Fundamentación y motivación. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además,

---

<sup>47</sup> Artículo 17) Disponible en:

<http://www.uatx.mx/documentos/LAIP.pdf>. [Consultado el 13 de diciembre de 2013].

---

que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.<sup>48</sup>

Por otro lado, también se debe hacer mención que la respuesta clasifica la información al mismo tiempo como reservada y confidencial (al tratarse de datos personales), lo cual resulta contradictorio pues la información reservada está sujeta a plazos de reserva, en tanto que la información confidencial, nunca pierde ese carácter.

Si bien la solicitud de información hace referencia a características de las víctimas que pueden ser asimiladas a la noción de datos personales<sup>49</sup>, esta no solicita que esas víctimas sean identificadas, sino que sólo se otorgue información estadística que de ninguna forma permite determinar a qué persona en particular pertenece esa información. En este sentido, se concluye, que el negar la respuesta a esta parte de la solicitud, se niega nuestro derecho a la información, pues sólo se solicitaron datos estadísticos que de ninguna manera afectan la privacidad de los datos personales ni la confidencialidad de la víctima y mucho menos la reserva de la información por este motivo.

La respuesta del estado de Aguascalientes es similar en este punto, solo que en este caso, el Enlace de la Procuraduría General de Justicia adujo que la información se encuentra dentro de las clasificadas como reservada por ser parte de una averiguación previa, respuesta que también es violatoria del derecho a la información pues, como ya dijimos, la solicitud se refiere a datos estadísticos cuya divulgación no afecta la reserva de una averiguación previa, ni el desarrollo de las investigaciones que deben llevarse a cabo con cierto sigilo.

De las respuestas de las entidades que sí contestaron a esta parte de la solicitud, se encontró que en **Jalisco, Baja California, Puebla y Oaxaca** se concentraron **74.11% de las víctimas**. Cabe resaltar que estos cuatro estados se encuentran por arriba de la media de los estados que sí proporcionaron información (52.88 víctimas por entidad).

Finalmente habrá que decir que, a partir de los datos obtenidos en este ejercicio, no es posible determinar un patrón geográfico en donde se concentren en mayor medida las víctimas registradas, ya que de estas respuestas se encontró que, en todas las regiones del país, se tiene registro de personas afectadas por el delito de trata de personas. Además, no debemos de perder de vista que no contamos con información de todos los estados del país, lo que impide tener una visión a nivel nacional de lo que está ocurriendo con el combate a este delito en todo México.

---

<sup>48</sup> VILLANUEVA, Ernesto, "Calidad Jurídica de las Resoluciones a Recursos de Revisión del Instituto de Acceso a la Información Pública" en: *DERECHO A SABER balance y perspectivas cívicas*, FOX, et.al., coords, FUNDAR, México, 2007, p. 179.

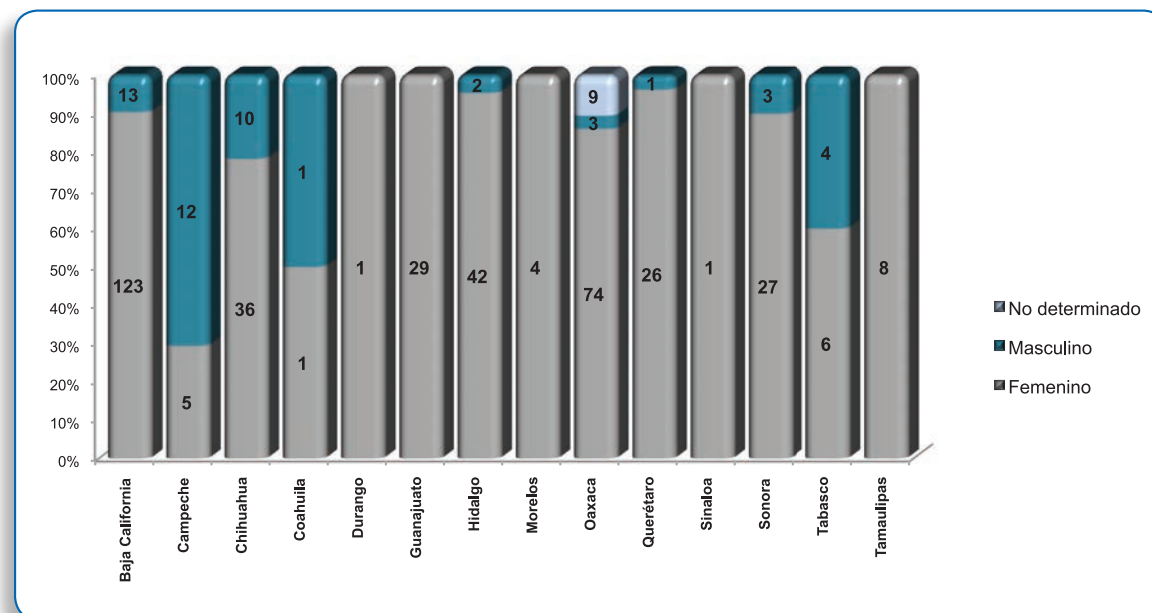
<sup>49</sup> Por dato personal se entiende cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, o de cualquier otro tipo, susceptible de recogida, registro, tratamiento o transmisión, concerniente a una persona física identificada o identificable.

---

#### 4.4 CARACTERÍSTICAS DE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS.

##### Género de las víctimas de la trata.

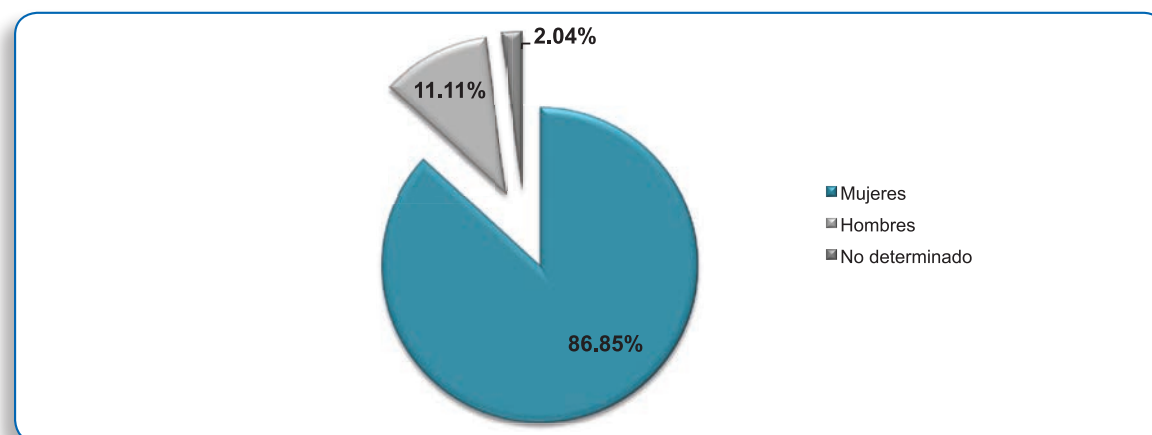
Gráfica 5: Género de las víctimas de trata de personas según los estados que disponen de registros (2010-2013).



Fuente: Elaboración propia con información de autoridades estatales, a través de solicitud de información actualizadas al 9 de octubre de 2013.

Según las respuestas que recibimos por parte de las Procuradurías de 14 entidades del país, en lo que va del periodo enero 2010 hasta julio de 2013, las autoridades tienen conocimiento del género de 432 víctimas del delito de trata de personas. Lo anterior implica que las autoridades solo pudieron otorgar este dato para el 51.06% de las víctimas que se reportan en este ejercicio.

Gráfica 6: Distribución porcentual de las víctimas de trata de personas según su género (2010-2013).



Fuente: Elaboración propia con información de autoridades estatales, a través de solicitud de información actualizadas al 9 de octubre de 2013.

Tal como se observa en la Gráfica 6, durante el periodo 2010-2013 las autoridades reportan especificaciones acerca del género de 441 víctimas, de las cuales 383 pertenecen al femenino es decir un 86.85%, mientras que 11.11% son del masculino, finalmente en 2.04% de los casos no se especificó dicho dato. De los registros anteriores destaca el caso particular de Baja California, ya que entre 2010 y 2013, en la entidad se registra un total de 123 mujeres víctimas de trata, es decir el 32.11% del total de víctimas del género femenino contabilizadas en todo el país.

Es importante mencionar que, fueron 15 autoridades estatales las que señalaron no poder proporcionar información con respecto al género de las víctimas, debido a situaciones jurídicas o técnicas. En tanto que 3 entidades simplemente no respondieron a esta parte de nuestra solicitud de información.

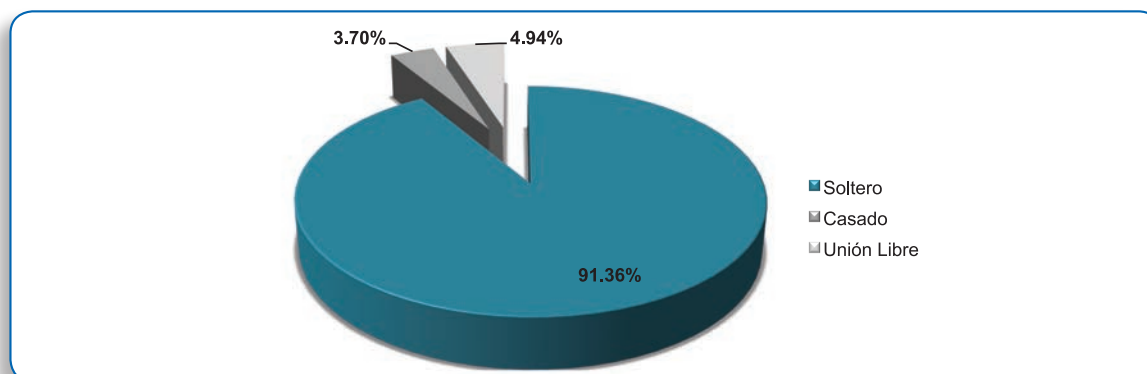
Según el documento *La trata de personas, aspectos básicos*<sup>50</sup>, las víctimas o las potenciales víctimas de trata de personas suelen ser mujeres entre los 18 y 25 años de edad, con niveles de ingresos nulos o deficientes, con baja escolaridad, baja educación, desempleadas o con perspectivas de empleo precario y uno o más dependientes directos. Los resultados que arroja este ejercicio demuestran precisamente que la mayoría de las víctimas reportadas por las autoridades estatales son mujeres.

Este documento señala que: “En otras palabras la pobreza, la discriminación, la desigualdad de género, la falta de oportunidades económicas, el desconocimiento y la promesa de beneficios materiales son algunos de los elementos claves que inciden en la problemática de la trata”.<sup>51</sup> Como se había mencionado líneas arriba, cualquiera puede ser víctima del delito de trata, sin embargo, se han logrado identificar ciertos factores específicos de vulnerabilidad que afectan principalmente a mujeres que en ciertos contextos y características las hacen más propensas a ser víctimas de explotación en la modalidad sexual comercial.

#### **Estado civil de las víctimas de la trata.**

Las repuestas arrojan que el mayor porcentaje de las personas víctimas del delito de trata son solteras (91.36%), en tanto que la minoría son casadas (3.7%). La entidad federativa que concentra el mayor número de víctimas solteras es Sonora con 28, mientras que Campeche reporta el mayor número de víctimas casadas con 2. Según las respuestas que ofrecieron las instancias estatales no se tiene conocimiento de víctimas con otro estado civil como, por ejemplo, concubino o divorciado, entre otros.

**Gráfica 7: Distribución porcentual de las víctimas de trata de personas (2010-2013).**



Fuente: Elaboración propia con información de autoridades estatales, a través de solicitud de información actualizadas al 9 de octubre de 2013.

<sup>50</sup> *La Trata de personas, Aspectos Básicos*, CIM, OEA, OIM, Inmujeres INM, México, 2006.

<sup>51</sup> *Idem*.

Con base en las respuestas de solicitud de información encontramos que las autoridades han identificado el estado civil de 81 víctimas del delito de trata de personas, esto significa que, en los registros oficiales, se desconoce, o no se hace de conocimiento público, el estado civil de 90.03% de las personas que han sido víctimas del ilícito.

Fueron 7 las entidades que proporcionaron información en relación al estado civil de las víctimas del delito trata, mientras que 22 entidades señalaron, por distintas razones, no poder suministrar dicha información con precisión.

### Edad de las víctimas

Tabla 3: Edad de las víctimas de trata de personas por entidad federativa (2010-2013).

Entidad federativa	Menores 18	Mayores 18	No Determinado
1 Baja California	71	65	0
2 Campeche	3	14	0
3 Chihuahua	22	24	0
4 Durango	0	1	0
5 Hidalgo	15	22	7
6 Oaxaca	0	0	86
7 Queretaro	0	19	8
8 Sinaloa	1	0	0
9 Sonora	28	2	0
10 Tabasco	10	0	0
11 Tamaulipas	4	4	0
<b>TOTAL</b>	<b>154</b>	<b>151</b>	<b>101</b>

Fuente: Elaboración propia con información de autoridades estatales, a través de solicitud de información actualizadas al 9 de octubre de 2013.

Según las respuestas que recibimos por parte de 11 autoridades estatales del país, durante los años 2010-2013, se dio información sobre 406 víctimas, de las cuales se determinó la edad de 305, en tanto que 101 se dijo no contar con el dato preciso. Lo que hace presumir que las autoridades desconocen, o no hacen de conocimiento público, las edades de 63.95% de las 846 personas que han sido afectadas por este ilícito, tal como se indica en la **Gráfica 4**.

Del número de víctimas de las cuales se sabe su edad, poco más de la mitad son menores de 18 años (50.49%). De las 154 víctimas menores de edad registradas en todo el país, Baja California es la que concentra el mayor porcentaje de las mismas (46.1%).

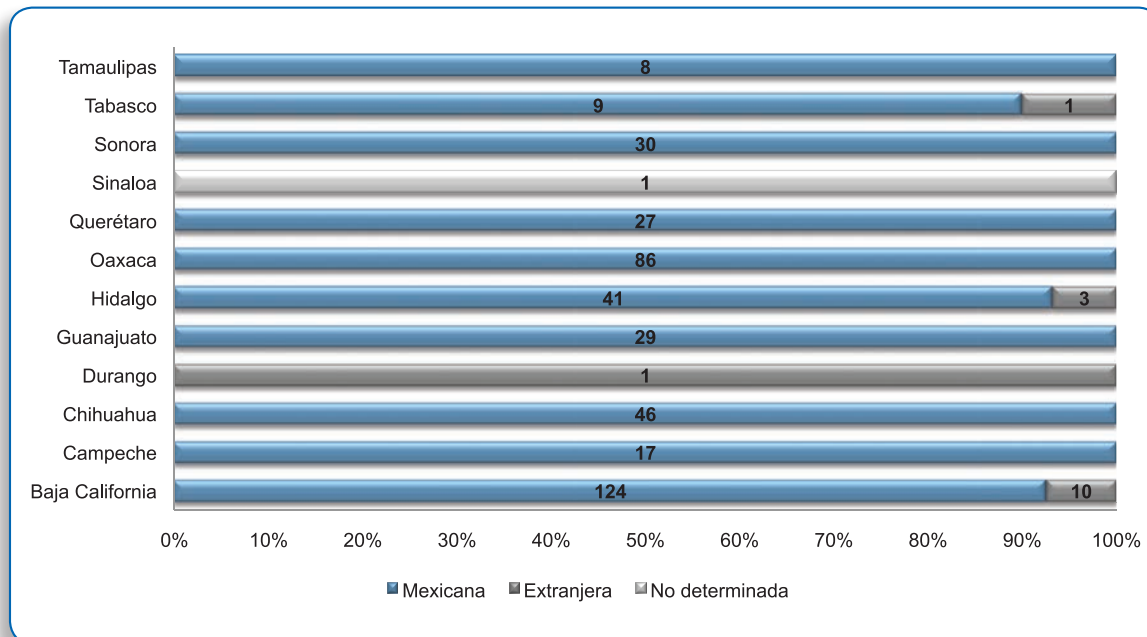
En relación a lo anterior, el Relator Especial de la ONU sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, en su visita a México en 2007, informó que se estimaba que en la capital del país hay a más de 20 mil niñas y niños en situación de calle, que enfrentan una alta vulnerabilidad de convertirse en víctimas de trata de personas, explotación sexual comercial,

pornografía y prostitución infantil.<sup>52</sup> La información recabada en este ejercicio pone de manifiesto la gravedad del problema en cuanto a la trata de personas con víctimas menores de edad.

Fueron 18 entidades las que, a pesar de haber contestado a nuestra solicitud de información, señalaron no poder proporcionar la edad de las personas víctimas del delito de trata de personas.

### Nacionalidad de las víctimas de trata.

Gráfica 8: Nacionalidad de las víctimas de trata de personas (2010-2013).



Fuente: Elaboración propia con información de autoridades estatales, a través de solicitud de información actualizadas al 9 de octubre de 2013.

En lo que respecta al lugar de origen de las personas que han sido víctimas del delito de trata durante el periodo 2010-2013, tan solo se pudo obtener información de autoridades de 12 entidades federativas, las cuales reportaron información sobre la nacionalidad de 432 víctimas. Lo anterior implica que en las bases de datos oficiales del resto de las entidades federativas, se desconoce, no se registra, o no se hace público el dato de la nacionalidad del 51.06% personas que han sido objeto de este tipo de explotación.

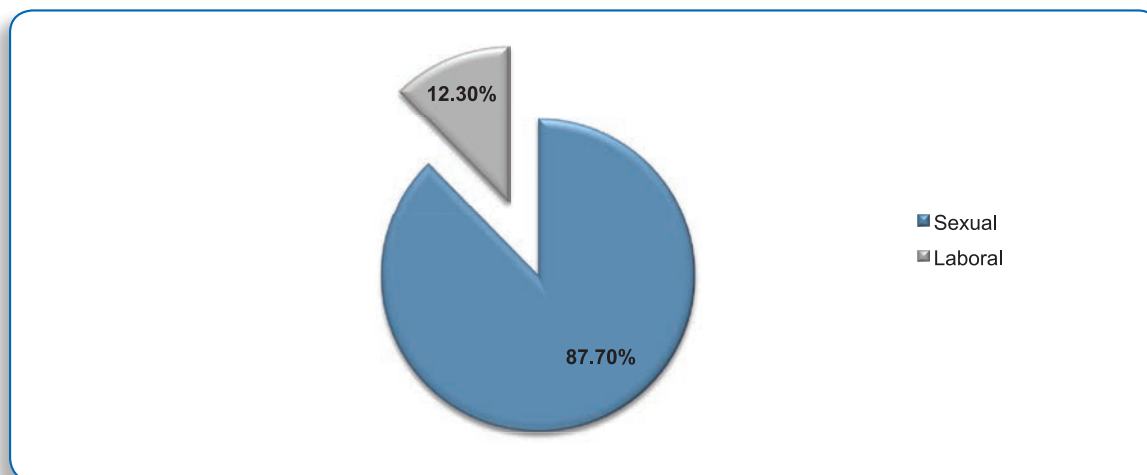
La gran mayoría de las víctimas del delito de trata de personas, de las cuales se pudo saber su nacionalidad, son de origen mexicano (96.53%). En este sentido, los estados de Tamaulipas, Sonora, Querétaro, Oaxaca, Guanajuato, Chihuahua y Campeche, reportaron en sus respuestas que el 100% de las víctimas que identificaron son originarias de nuestro país.

Respecto a este tema destaca el hecho que, de acuerdo a la información obtenida en el que corresponde al periodo 2010-2013, las autoridades reportaron un total de 15 víctimas extranjeras, de las cuales 10 se ubicaron en Baja California; lo que representa el 66.66% del total de las víctimas no nacionales.

<sup>52</sup> *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C., México, 2009.

### Modalidad de trata.

Gráfica 9: Distribución porcentual de la modalidad de trata a la que fue sometida la víctima (2010-2013).



Fuente: Elaboración propia con información de autoridades estatales, a través de solicitud de información actualizadas al 9 de octubre de 2013.

En relación a la modalidad en que fue cometido el delito de trata, tan solo 4 dependencias estatales respondieron explícitamente a este requerimiento: Baja California, Durango, Hidalgo y Querétaro. Por otra parte, las autoridades de 25 entidades federativas, no brindaron información, debido a distintas situaciones, entre la que destaca la falta de una base de datos que contemple esta información, así como el considerar que la información es de acceso restringido.

De acuerdo a los datos obtenidos, fueron 122 víctimas de las que se registró la modalidad de trata a la que fueron sometidas. Como se puede distinguir en el gráfico 8, las personas que son víctimas de este ilícito son sometidas, en su mayoría, a la modalidad de trata con fines de explotación sexual (87.70%) y en menor medida para fines de explotación laboral (12.30%). Cabe señalar que ninguna de las autoridades identificó otro tipo de modalidad de explotación como es la mendicidad, venta de órganos, embarazos forzados con fines de adopción, entre otras.

La información anterior implica que el resto de las autoridades estatales desconocen, no registran, o no hacen del conocimiento público, el tipo de trata de 85.58% de las víctimas que fueron reportadas en este ejercicio, sobre el cual, se reitera, no se obtuvieron todos los datos solicitados.

#### 4.5 INFORMACIÓN SOBRE RUTAS DE TRÁFICO DE PERSONAS

En lo que respecta a este tema, es conveniente recordar el hecho de que la solicitud de información pública que realizamos para obtener información al respecto, se basó en la información que, según la ley de 2007, debía recopilar la Comisión Intersecretarial para el combate a la trata de personas, entre las que se encuentran los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas u organizaciones delictivas que cometen el delito de trata de personas.

Fueron tres dependencias estatales las que brindaron información en relación a las rutas sobre trata de personas: Campeche, Durango y Oaxaca. En el caso de Campeche, por ejemplo, la Procuraduría de Justicia señaló que la forma en que se traslada a las víctimas es a través de vehículos particulares y que la ruta de transporte más común se presenta de Chiapas a Cd. del Carmen, esto para el año 2013.

Por otro lado, encontramos que varios estados de la República indicaron explícitamente no contar con información en sus bases de datos sobre las rutas de tráfico de personas: Jalisco, Estado de México, Michoacán, Sinaloa, Tabasco, Sonora y Tamaulipas. En el caso de las autoridades de Tlaxcala y Puebla, aunque ambas nos brindaron información en relación a procesos judiciales y detenciones realizadas por la comisión del ilícito en cuestión, respondieron que en relación a las rutas de tráfico no se podía proporcionar información debido a que es información de carácter reservado.

#### **4.6 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS RESULTADOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

- a) Existe una falta de profesionalización por parte de los integrantes de autoridades locales para sistematizar la incidencia y características del delito de trata de personas en la mayoría de los estados del país.
- b) Es preocupante que cada una de las entidades del país tengan una base de datos particular, pues esto impide que se puedan realizar ejercicios comparativos sobre el comportamiento de este delito.
- c) Es necesario modificar y eficientar los portales electrónicos para solicitar la información de carácter público.
- d) Tlaxcala, a pesar de la alta incidencia de casos de trata de personas con fines explotación sexual, no ofrece ningún dato en relación a las características de las víctimas.
- e) Contraste entre número de víctimas contra número de condenados en proceso judicial: 846 víctimas vs. 17 sentenciados, esto significa un 2% de condenas.
- f) Principales características de víctimas: mujeres, menores de edad, solteras, mexicanas y sometidas a la trata con fines de explotación sexual.

#### **4.7 ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Como mencionamos al inicio de este apartado, para la realización de este ejercicio también se incluyó la información disponible por parte de la Administración Pública Federal, para ello fueron presentadas, a través del sistema INFOMEX, solicitudes de información pública a dos instancias involucradas en el tema: la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB). La razón por la que se presentan los resultados de forma separada, es para poder distinguir los datos obtenidos del fuero común, con los datos obtenidos del fuero federal.

Con respecto a la solicitud presentada a la SEGOB el pasado 9 de agosto de 2013, destaca que la misma que fue respondida el 7 de octubre del mismo año, casi dos meses después de que se realizó. En este caso la Secretaría de Gobernación solicitó prórroga, la cual está prevista en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Esta ley dispone (artículo 44) que las respuestas a las solicitudes de información deben ser notificadas al interesado en el menor tiempo posible que no podrá ser mayor de 20 días hábiles, plazo que puede ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven.

---



La solicitud de información fue la siguiente:

En relación a LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS (DOF 27 nov 2007), favor de proporcionar la información a que se refiere el artículo 12, fracción IX, a partir de la entrada en vigor de la ley hasta el fin de su vigencia.

En relación a la LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, favor de proporcionar la información a que se refiere el artículo 88, fracción VIII, a partir de la entrada en vigor de la ley hasta la fecha

Los artículos en que se basó la solicitud disponen lo siguiente:

Artículo 12, fracción IX de Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (2007):

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

- a) El Número de detenciones, procesos judiciales, número de condenas de traficantes y tratantes de personas y de quienes cometen delitos relacionados con la trata de personas en las diferentes modalidades;
- b) El número de víctimas de trata de personas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad, modalidad de victimización y, en su caso, calidad migratoria;
- c) Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones que cometen el delito de trata de personas, y
- d) Aquella referente al tránsito fronterizo internacional relacionado con la trata de personas.

Artículo 88, fracción VIII de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos:

**VIII.** Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Procuradores y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos relativos a la incidencia delictiva en materia de los delitos previstos en esta Ley, con la finalidad de publicarlos periódicamente.

Dicha Información deberá contener de manera desagregada:

- a) El número 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, cuando proceda;
- b) Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometen los delitos previstos en esta Ley, y
- c) Aquella referente al tránsito fronterizo internacional relacionado con las víctimas de los de los delitos previstos en esta Ley.

La solicitud fue hecha específicamente a la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, en la calidad que ostentaba de titular de Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial para Prevenir,

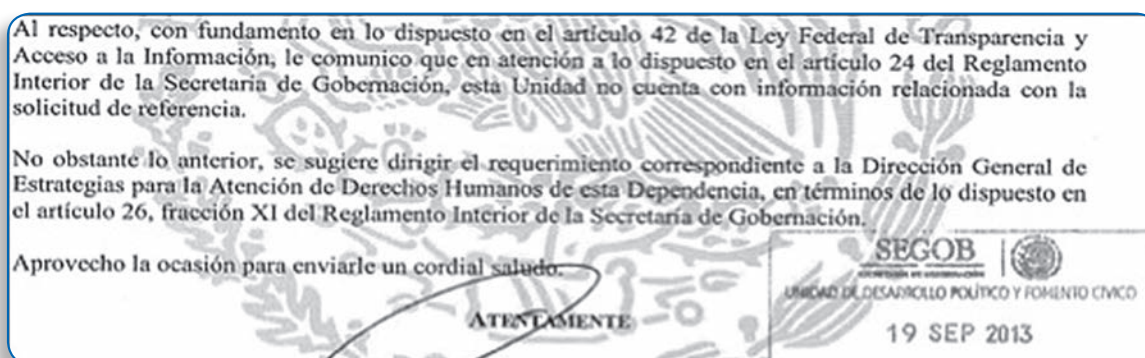
---

Combatir y Sancionar los Delitos en materia de Trata de Personas.<sup>53</sup>

La Secretaría de Gobernación, a pesar de solicitar la prórroga, respondió que no contaba con la información. Al respecto el titular de la citada unidad argumenta que no cuenta con la información y funda su respuesta en el artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el cual establece las atribuciones de la Unidad, por lo que sugiere dirigir el requerimiento a la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos, en términos de lo dispuesto por el artículo 26, fracción XI del mismo Reglamento, el cual establece que, dentro de las atribuciones de esa Dirección está:

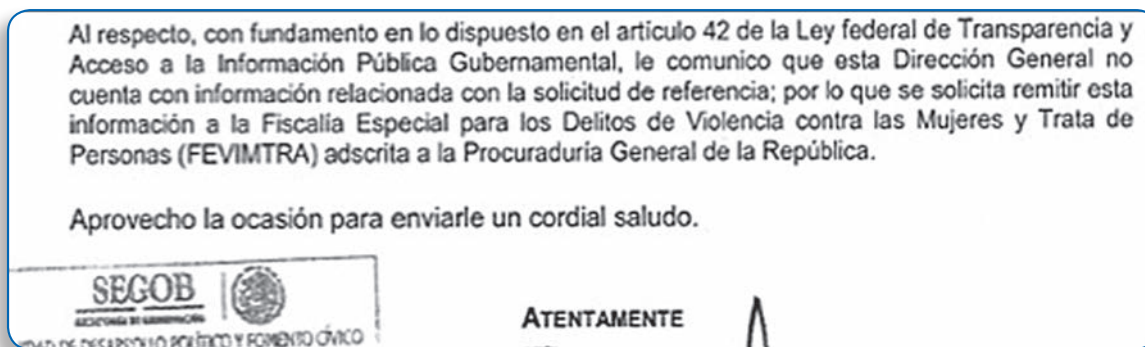
Participar en la elaboración de estrategias e indicadores de evaluación para el seguimiento a los programas, trabajos y tareas que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de trata de personas, personas no localizadas o desaparecidas, menores, adolescentes y adultos mayores, mujeres, y otros grupos en situación de riesgo.

**Imagen 1: Respuesta institucional de la Secretaria de Gobernación**



Sin embargo, el Director General Adjunto de la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos de dicha dependencia, negó contar con la información solicitada, argumentando que:

**Imagen 2: Respuesta institucional de la Dirección General de Estrategias para la Atención a los Derechos Humanos**



<sup>53</sup> Acta de Instalación de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas de fecha 16 de julio de 2009. Ver: [http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos\\_Humanos/Secretario\\_tecnico\\_de\\_lacomision](http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Secretario_tecnico_de_lacomision) [Consultado el 19 de septiembre de 2013].

Ambas unidades administrativas fundaron su respuesta en el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual dispone que:

Artículo 42. Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.

En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

La respuesta de la Secretaría resulta a todas luces violatoria al derecho a la información. En este sentido, resulta lamentable que la Secretaría de Gobernación, vulnere el derecho de acceso a la información en doble vía: primera ampliando el plazo sin razón suficiente y segunda, negando otorgar información que por Ley está dispuesta a ostentar.

Además, también se incumple lo que establece el artículo 46 de la Ley Federal de Transparencia que prevé que:

Artículo 46. Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el artículo 44.

En los archivos mediante los cuales la Secretaría respondió a la solicitud, no existe constancia de que estas unidades administrativas hayan realizado el trámite a que se refiere el artículo 46 de la Ley.

La respuesta de la Secretaría viola el derecho a la información, pues de la lectura de los artículos de la leyes contra la trata en que se basó la solicitud (tanto la vigente como la abrogada), se desprende que esta debe contar con ella, pues los artículos en que se basó la solicitud de información establecen que la Comisión tiene la obligación de recopilar la información solicitada.

Es pertinente traer a colación lo dispuesto por el artículo 8, fracción XVII, del Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, el cual establece que, dentro de las funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión se encuentra la de: "Conservar y resguardar los documentos de la Comisión, así como los documentos que generen y remitan la Subcomisión Consultiva y los Grupos de Trabajo."

Si bien ese Reglamento hacía referencia a la Ley abrogada por tanto, ya no se encuentra vigente, no significa que la obligación de la Secretaría Técnica de resguardar esa información haya desaparecido.

---

#### 4.8 DATOS GENERALES SOBRE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR).

La solicitud de información pública fue presentada a la PGR el 9 de agosto y respondida el 2 de octubre de este 2013. Se redactó en los siguientes términos:

Datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en de trata de personas:

- a) El número de detenciones, procesos judiciales, condenas de traficantes y tratantes
- b) El número de víctimas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad, modalidad de victimización y calidad migratoria;
- c) Los datos de las rutas

Lo anterior a partir del año 2010 a la fecha.

Cabe señalar que la PGR también aumentó el plazo de respuesta a la solicitud de 20 a 40 días hábiles argumentando que: *En virtud de que las Unidades Administrativas responsables de dar respuesta, se encuentran realizando una búsqueda minuciosa y exhaustiva en su archivo de trámite y de concentración para estar en posibilidad de determinar la publicidad, reserva o inexistencia de la misma, se amplía el término a la contestación a su solicitud, lo anterior a fin de estar en posibilidad de cumplir con la obligación de otorgar contestación a su petición, garantizando en todo momento su derecho de acceso a la información.*

Sin embargo, se considera que la respuesta de la Procuraduría resulta violatoria al derecho a la información, pues no satisface todos los requerimientos de información que le fueron solicitados, dado que no contiene datos sobre condenas, lo cual no permite evaluar la eficacia de la procuración e impartición de justicia sobre trata de personas en el ámbito federal.

Además, la respuesta de la PGR resulta confusa pues el titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, funcionario que suscribió la respuesta de la PGR, turnó la solicitud tanto a la FEVIMTRA, como a la Policía Federal Ministerial, sin que ninguna de ellas hiciera referencia al número de condenados por este delito. Destaca también que ambas autoridades hacen referencia en sus cuadros de respuesta a número de víctimas, pero la repuesta, no nos permite saber si las víctimas a las que hace referencia el cuadro de respuesta de la Policía Ministerial, tienen alguna correspondencia con la información otorgada por la FEVIMTRA.

En este sentido, la respuesta falta al principio de certeza pues no nos permite determinar el total de víctimas de trata de personas atendidas por la PGR, ello porque no sabemos si las víctimas que reporta la Policía Ministerial son distintas de las que reporta la FEVIMTRA, aunado al hecho a que en la respuesta de esta última, se desglosa información por cada averiguación previa reportada; sin embargo se presentan casos en los cuales no se determina el número de víctimas.

Aquí presentamos la forma en la que la FEVIMTRA respondió a nuestra solicitud:

Imagen 3: Respuesta institucional de la FEVIMTRA a la solicitud de información.

Trata de personas		2010-2013 al 31 de julio
AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS		286
PROCESOS		30

**INCIDENCIA DELICTIVA, PROCESOS, CONDENAS Y EL NÚMERO DE VÍCTIMAS, LUGAR DE LOS HECHOS**

2010		
CANTIDAD AP	VÍCTIMA SEXO/EDAD/NACIONALIDAD	MODALIDAD DE TRATA/ LUGAR OCURRENCIA HECHOS
1.	1 Femenino/mayor de edad/mexicana	Explotación sexual / Veracruz.
2.	1 Femenino/mayor de edad/se desconoce nacionalidad	Explotación sexual / Costa Rica y Jalisco
3.	1 Masculino menor de edad/hondureño	Trabajos o servicios forzados/ Guanajuato
4.	1 Femenino/menor de edad/guatemalteca	Explotación sexual / Guatemala, Distrito Federal y Estado de México

Como vemos en la respuesta de la FEVIMTRA se da cuenta de 286 averiguaciones previas iniciadas, de las cuales solo 30 se convirtieron en procesos judiciales. Y como ya señalamos, no sabemos cuántos de estos procesos culminaron en sentencias condenatorias para los acusados. Por otra parte destaca el hecho de que, en su respuesta, la Fiscalía desglosó la información de cada una de estas averiguaciones, con datos que incluyen las características de las víctimas –sexo, edad y nacionalidad– así como de la modalidad de trata y lugar de ocurrencia de los hechos.

En tanto que la Policía Federal Ministerial presentó con un cuadro con la siguiente información:

Imagen 4: Respuesta institucional de la Policía Federal Ministerial sobre solicitud de información.

Numero de víctimas	Estado civil	Edad y sexo	Nacionalidad	Modalidades de victimización	Calidad Migratoria	Rutas	Número de detenidos
121	Soteras y los demás se desconoce	La mayoría entre los 15, 16, 17 y 18 años. 62 Hombres y 59 Mujeres.	Mexicanas, Mexicanos, Guatemaltecas, Guatemaltecos, Hondureñas, Hindús y Chinos	Prostitución o explotación sexual, Tráfico de Indocumentados	Nacionales, e Indocumentados	Comitan y San Cristóbal en el Estado de Chiapas, y Morelia Michoacán	100 detenidos

De la respuesta de la PGR se desprende que durante el periodo 2010-2013, la PGR abrió un total de 283 averiguaciones previas, debido a la comisión del delito de la trata de personas en el país. Al respecto destaca el hecho que de estas averiguaciones previas, el número de víctimas reportadas asciende a 347.

Tal como se puede observar en la **Tabla 4**, el número de averiguaciones por año, es más o menos similar en los cuatro años sobre los cuales la PGR nos proporcionó información. Aunque debemos señalar que, en el año 2013, tan sólo se registran las averiguaciones previas abiertas hasta el mes de julio. Por lo tanto, es probable que de continuar la misma tendencia registrada hasta ese momento, seguramente al finalizar los registros del 2013 se rebasará el número de averiguaciones previas registradas en los años anteriores.

**Tabla 4: Número y porcentaje de averiguaciones previas en la PGR por el delito de trata de personas (2010-2013).**

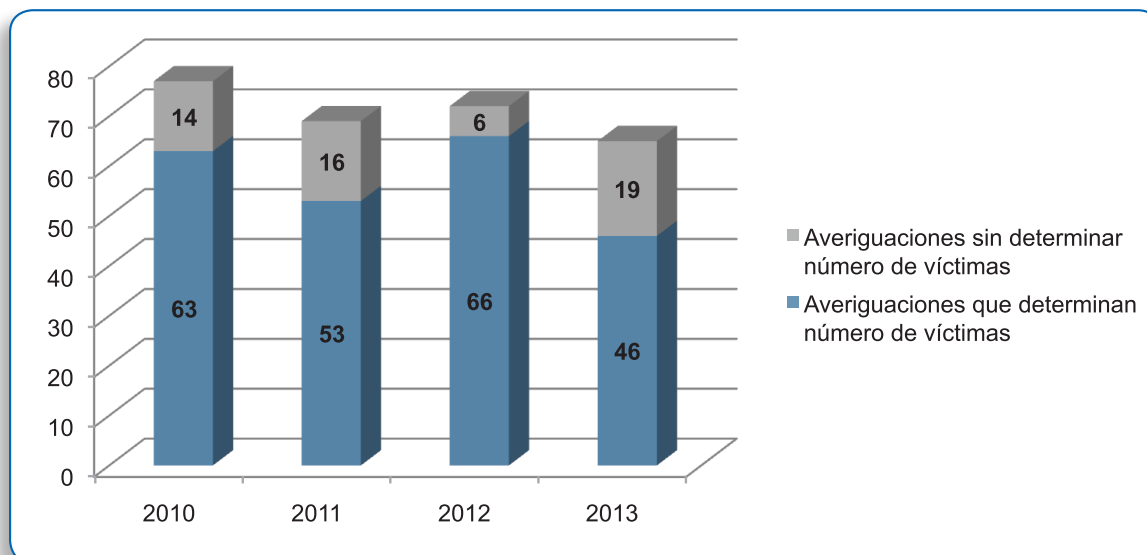
Año	Total de averiguaciones previas	%
2010	77	27.21
2011	69	24.38
2012	72	25.44
2013	65	22.97
<b>TOTAL</b>	<b>283</b>	<b>100.00</b>

*Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.*

Cabe destacar que, de acuerdo a la información obtenida por parte de la PGR, la cual corresponde al periodo 2010-2013, de un total de 283 averiguaciones previas no se logró determinar con exactitud el número de víctimas en el 19.43% de los casos, tal como se observa en la Gráfica 9. Lo anterior se podría explicar porque la autoridad se encuentra indagando sobre las especificidades acerca de la(s) posibles víctimas o debido a que en la denuncia, no se logró determinar dicha cifra.

En el caso del año 2010, el número de averiguaciones previas iniciadas fue de 77, dentro de las cuales, en 14 casos, la autoridad no logró determinar con precisión el número de personas que resultaban víctimas, es decir, en el 18.18% de los casos. Sin embargo, es 2013, el periodo que registra el mayor número de averiguaciones previas sin este importante dato, con un total de 29.23% de los casos.

**Gráfica 10: Averiguaciones previas que contienen información sobre número de víctimas de trata (2010-2013)**



Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.

Dicho lo anterior, es necesario señalar que la falta de precisión acerca del número exacto de víctimas no necesariamente implica una falta, pues muchas veces las autoridades inician investigaciones mediante denuncias de personas distintas a la víctima, en donde este dato no está determinado en el momento de iniciar la averiguación previa correspondiente.

**Tabla 5: Relación averiguación previa-víctima (2010-2013).**

Año	Número de averiguaciones que determinan el número de víctimas	Número de víctimas	Relación averiguación previa-víctima
2010	63	99	1.57
2011	53	90	1.70
2012	66	84	1.27
2013	46	74	1.61
<b>TOTAL</b>	<b>228</b>	<b>347</b>	<b>1.52</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.

Tal como se muestra en la **Tabla 5**, en el periodo 2010-2013, se logró identificar con precisión a 347 víctimas, correspondientes a 228 averiguaciones previas, es decir que, en promedio, en cada uno de estos casos, se presentaron 1.5 víctimas. Al respecto destaca el hecho que el año 2011, es donde se ha atendido el mayor número de víctimas por averiguación previa (1.7 en promedio), en tanto que, según la información que consta en la respuesta, en el año 2012 se atendió el menor número de personas por cada averiguación (1.27 personas por averiguación previa).

En relación a lo anterior es necesario destacar que no todas las averiguaciones previas se refieren solamente a una sola víctima; ya que por el contrario, de acuerdo a la información que nos proporcionó la Procuraduría General de la República (PGR), encontramos expedientes en donde, en una sola averiguación previa, se contabilizan más de 10 víctimas. Por ejemplo uno de los casos que más llama la atención es una iniciada en el año 2011, en donde se indaga sobre 20 víctimas de origen haitiano, las cuales fueron sometidas a la modalidad de trata de trabajos y servicios forzados (15 hombres y 5 mujeres).

Lo anterior pone de manifiesto que la falta de oportunidades y recursos, así como de capital social que se vive en algunas regiones, son otros factores que contribuyen a la migración y facilita el que las personas en situación migratoria ilegal sean más vulnerables a ser víctimas en materia de trata de personas. De acuerdo al Diagnóstico de causas estructurales y sociales de la trata de personas en la Ciudad de México, realizado por la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, A.C (CATWLAC) y el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (INMUJERES-DF).

“Empleadores abusivos que explotan a las personas en condiciones de vulnerabilidad, debido a contextos con elevadas tasas de desempleo, pobreza, crimen, discriminación, corrupción, violencia. Las actividades comunes de explotación son la mendicidad, ventas callejeras, servicio doméstico, agricultura, pesca, minería, construcción, ladrilleras, fábricas, maquiladoras, plantaciones, servicios en bares y restaurantes, entre otras actividades productivas”.

Sobre este particular, la Organización Internacional del Trabajo señala que del total estimado de personas sometidas a trabajos forzados como consecuencia de la trata (calculado por ese organismo en 2.450,000) alrededor de 56% de las víctimas de trata con fines de explotación económica o laboral son mujeres y niñas y el 44% restante son hombres y niños.<sup>54</sup>

#### 4.9 CARACTERÍSTICAS DE LAS VÍCTIMAS

El Informe Mundial sobre la trata de personas del año 2009<sup>55</sup>, indica que la explotación de la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual son las manifestaciones de delitos relacionados con la trata de personas más comunes y las dos terceras partes de las víctimas de trata con estas modalidades de explotación son mujeres y niñas. Además, según el Informe *Trafficking in Persons* de las 800,000 personas que anualmente son víctimas de trata, el 80% son mujeres y niñas<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> OROZCO, Rosi. “Trata con fines de explotación en contextos de migración. 2013”. Disponible en: [http://redlacti.com/resources/03\\_ponencia\\_Rosi\\_Orozco\\_trata.pdf](http://redlacti.com/resources/03_ponencia_Rosi_Orozco_trata.pdf) [Consultado el 7 de diciembre de 2013].

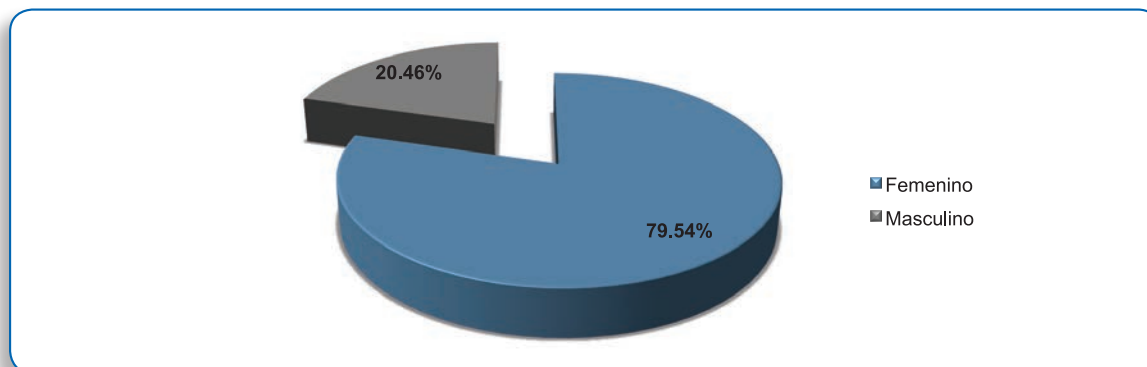
<sup>55</sup> Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Executive\\_summary\\_spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Executive_summary_spanish.pdf) [Consultado el 4 de noviembre de 2013].

<sup>56</sup> <http://abolitionmedia.org/about-us/modern-slavery-statistics> [Consultado el 25 de octubre de 2013].



## Género

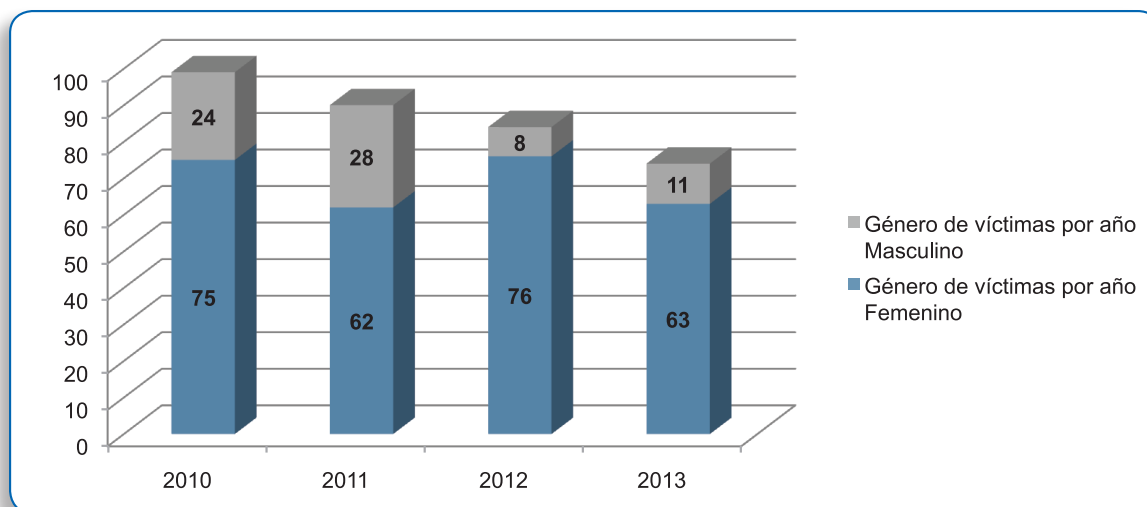
Gráfica 11: Distribución porcentual de las víctimas del delito de trata según género (2010-2013).



Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.

Los datos anteriormente mencionados, concuerdan en cierta medida con nuestros hallazgos, ya que de acuerdo a la información de 228 averiguaciones previas en las que la PGR dio información sobre el género, se desprende que el delito de la trata de personas, impacta en mayor medida a las mujeres. Tal como se muestra en la **Gráfica 11** y **Gráfica 12**, de acuerdo a la información proporcionada por dicha dependencia, encontramos que de las 347 víctimas registradas, aproximadamente 8 de cada 10 víctimas son del género femenino.

Gráfica 12: Número de víctimas de delito de trata según género (200-2013).



Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.

Los delitos en materia de trata de personas afectan tanto a hombres como a mujeres. No obstante, de acuerdo a los datos que fueron analizados, se puede pensar que es un fenómeno feminizado, en la medida en que la mayoría de los casos se cometen contra mujeres, niñas y adolescentes, especialmente con fines de prostitución ajena y otras formas de explotación sexual.

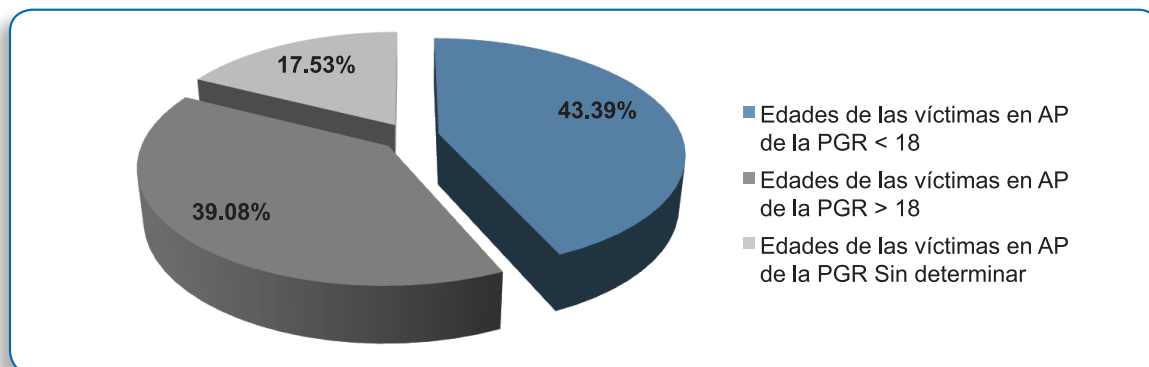
## Edad

De acuerdo al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, conocido por sus siglas en inglés como *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF), se destaca:

La trata de menores de edad es un problema de ámbito mundial que afecta a gran cantidad de niños y niñas. Según algunas estimaciones, el número de niños y niñas que cada año son víctimas de la trata de menores de edad se eleva a 1,2 millones. Existe una demanda considerable de estos niños y niñas, ya que son empleados como mano de obra barata o en la explotación sexual. Con frecuencia, ni los niños y niñas ni sus familias son conscientes de la amenaza que representa la trata de menores de edad, creyendo que lo que les aguarda en otros países es un trabajo y una vida mejor, [...] Las redes de delincuencia y corrupción están presentes en la trata de menores de edad, es una actividad lucrativa y dado que se desarrolla casi siempre en la clandestinidad, su detección resulta difícil.<sup>57</sup>

En el caso de esta investigación, destaca que de las 283 averiguaciones que abrió la PGR durante el periodo 2010-2013, se logró identificar la edad de 287 víctimas del delito de trata. Mientras que por otra parte 17.53% de las personas que se identificaron en estas averiguaciones previas como posibles víctimas del delito de trata de personas no les fue determinada su edad, lo anterior indica la carencia de esta información, en los caso de 61 víctimas, tal como se muestra en la **Gráfica 13**.

**Gráfica 13: Distribución porcentual de las víctimas de trata de acuerdo a sus edades (2010-2013).**



Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.

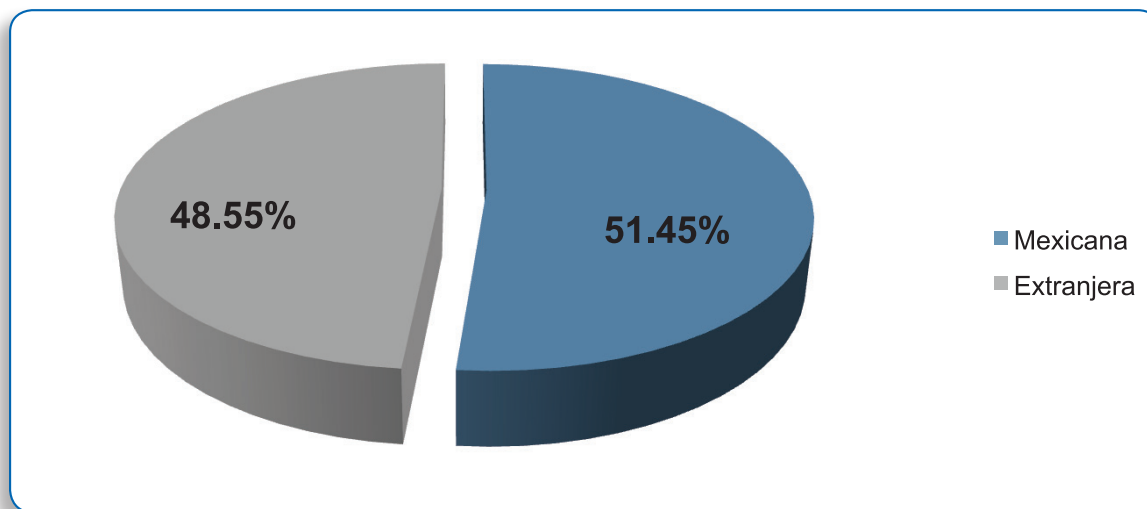
De acuerdo a la información obtenida, los resultados de este análisis son preocupantes, debido a que la mayoría de las víctimas identificadas, son menores de edad, esto es así en el 43.39% de los casos. Como vemos en este punto encontramos coincidencia en los datos que arrojan las respuestas obtenidas, tanto de la autoridad federal, como de las estatales, en cuanto a que la mayoría de las víctimas de trata de personas son menores de edad, lo cual resulta alarmante.

<sup>57</sup> Disponible en: United Nations Children's Fund (UNICEF), "La trata de niños y niñas", <[http://www.unicef.org/spanish/protection/index\\_exploitation.html](http://www.unicef.org/spanish/protection/index_exploitation.html)>, [consultado el 25 de octubre de 2013].

## Nacionalidad

Tal como se observa en la **Gráfica 14**, de las 283 averiguaciones previas registradas por parte de la PGR, se informa que se tiene conocimiento acerca de la nacionalidad de 276 víctimas. A partir de esta información, destaca que prácticamente la mitad de las personas afectadas por este delito, son de origen extranjero: 48.55%, lo cual nos puede estar señalando que, en los últimos años, la República Mexicana se ha convertido en un sitio de destino para la trata de personas y no sólo de tránsito.

**Gráfica 14: Distribución porcentual de las víctimas de acuerdo a su nacionalidad (2010-2013).**

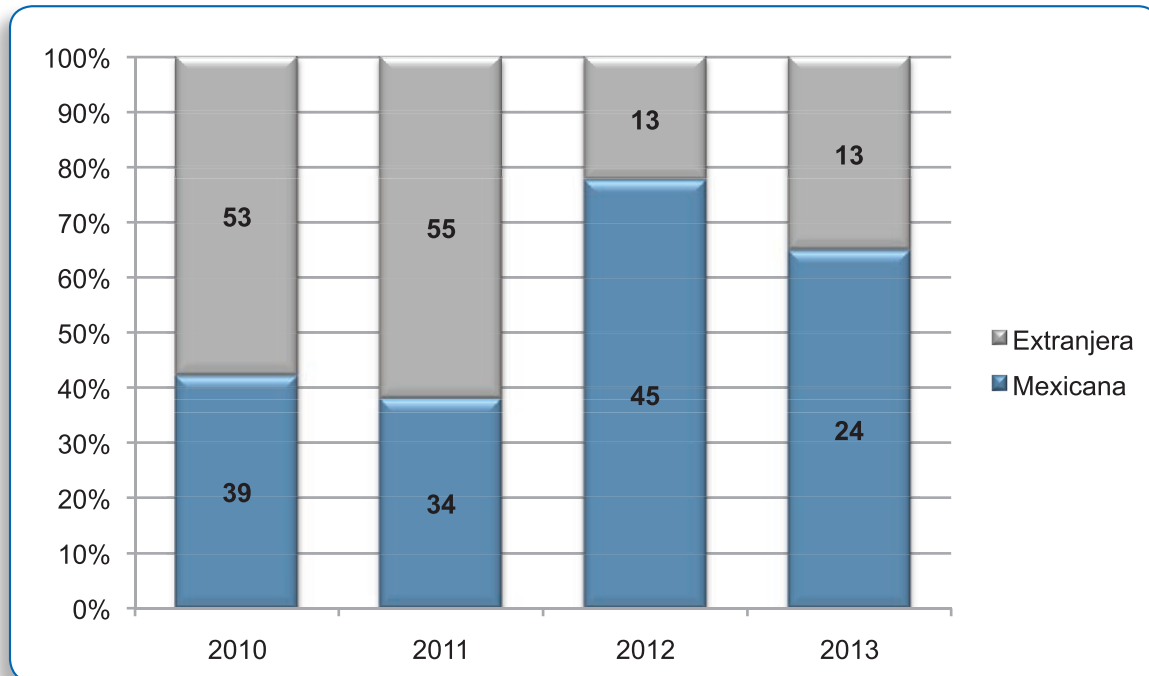


Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.

Sin embargo, de acuerdo a los datos oficiales, no existe certeza de lo mencionado anteriormente, esto debido a que de acuerdo a los datos que se exponen en la **Gráfica 15**, se puede observar que: en los años 2010 y 2011, la PGR realizó el mayor número de investigaciones en donde resultó que la víctimas eran extranjeras. En contraste, en los registros administrativos de la misma dependencia se observa que, para el año 2012 y 2013, la cifra de víctimas extranjeras se ha ido reduciendo de manera significativa.

Por ejemplo mientras en 2011 se logró contabilizar con certeza a 55 víctimas foráneas, es decir, 61.80% de total de víctimas registradas ese año. Dos años más tarde, la situación se presenta un tanto diferente, ya que al menos en lo que respecta a la información recabada por parte de la PGR hasta el mes de julio de 2013, se tiene conocimiento sobre el origen de 37 víctimas, de las cuales el 35.13% son de procedencia extranjera.

Gráfica 15: Número de víctimas de acuerdo su nacionalidad (2010-2013).



Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.

Para complementar la información anterior, en la **Tabla 6**, se muestra información acerca del número de víctimas cuya nacionalidad no es mexicana, así como sobre el país de origen de las víctimas. Los datos proporcionados por la PGR nos indican que en el periodo 2010- julio 2013 se han contabilizado con precisión 133 personas extranjeras afectadas por el delito de trata de personas. Las cifras referidas nos señalan que los años en donde se contabilizaron el mayor número de víctimas extranjeras fue en 2010 y 2011: 80.59% del total.

**Tabla 6: Frecuencia y porcentaje de la nacionalidad de las víctimas extranjeras de trata (2010-2013).**

	Nacionalidad	2010	2011	2012	2013	Subtotal	% 2010-2013
1	Argentina	1	0	0	1	2	1.50
2	Brasileña	0	1	0	0	1	0.75
3	China	1	0	0	0	1	0.75
4	Colombiana	0	0	1	0	1	0.75
5	Ecuatoriana	0	1	0	0	1	0.75
6	Española	0	2	0	0	2	1.50
7	Estadounidense	0	0	2	1	3	2.26
8	Guatemalteca	32	19	4	2	57	42.86
9	Haitiana	0	20	0	0	20	15.04
10	Hondureña	7	11	3	4	25	18.80
11	Húngara	1	0	1	0	2	1.50
12	Italiana	0	0	0	1	1	0.75
13	Paraguaya	0	0	0	2	2	1.50
14	Rusa	0	0	0	1	1	0.75
15	Salvadoreña	10	0	2	0	12	9.02
16	Venezolana	1	1	0	0	2	1.50
	<b>TOTAL</b>	<b>53</b>	<b>55</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>133<sup>58</sup></b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.

En la **Tabla 6** se observa que de acuerdo con la información de la PGR, durante el periodo 2010-2013, la gran mayoría de las víctimas extranjeras provinieron de Guatemala pues 4 de cada diez provenían de este país centroamericano. Respecto a este caso específico, cabe mencionar que más de la mitad de las víctimas contabilizadas en 2010 provenían justamente de Guatemala, ello se puede explicar por la vecindad con nuestro territorio y también porque los migrantes guatemaltecos que desean llegar a territorio estadounidense forzosamente tienen que cruzar por territorio mexicano.

Asimismo, los datos de la Tabla 6 nos indican que la mayoría de las personas extranjeras que han sido sometidas a alguna modalidad de trata provienen de la región de Centroamérica y el Caribe (85.71%); mientras que la región que guarda el segundo lugar es Sudamérica (6.76%). En concordancia con estos resultados, el *Informe sobre Trata de Personas 2012*<sup>59</sup> pone de manifiesto que la mayoría de las víctimas extranjeras de trabajo forzoso y servidumbre sexual en nuestro país provienen de Centroamérica y Sudamérica, especialmente de Guatemala, Honduras y El Salvador.

Acorde con la información proporcionada por la PGR, un caso particular es el de una mujer china que fue víctima de trata y, de igual manera, sobresale el que no haya registro alguno de víctimas provenientes de África y Oceanía durante el periodo 2010-2013. No obstante, el estudio del Departamento de Estado de los Estados Unidos señala que en nuestro país se han encontrado víctimas de trata procedentes del Caribe, Europa Oriental, Asia y África que, en muchas ocasiones, se encontraban en México debido a que se dirigían a los Estados Unidos.

<sup>58</sup> No incluye a una víctima cuya nacionalidad fue identificada como "sudamericana"

<sup>59</sup> Disponible en: <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/democracia/informe-trata-de-personas-2012.html> [Consultado el 5 de noviembre de 2013].

### Modalidad de explotación

Como se ha expuesto en este documento, la trata de personas es un delito que conlleva diversas violaciones a los derechos humanos que son determinadas principalmente por la modalidad de explotación de las víctimas que puede abarcar, desde el ámbito sexual y laboral, hasta el tráfico de órganos. Respecto a ello, en el caso mexicano, es preciso señalar que el artículo 10 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (LGPSEDMTP) tiene previstas como modalidades de explotación:

- 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.

Con base en estas disposiciones y en la respuesta de la PGR a nuestra solicitud de información, sabemos que de enero de 2010 al 31 de julio de 2013 se iniciaron 283 averiguaciones previas por el delito de trata en el fuero federal. Además, se pudo apreciar que 6 de cada 10 víctimas fueron explotadas sexualmente; mientras que 3 de cada 10 fueron explotadas mediante servicios o trabajos forzados.

Un caso particular se presenta en una averiguación previa iniciada en 2012, en la cual la autoridad federal correspondiente cataloga que una persona del género femenino fue víctima de trata bajo la modalidad de *publicidad ilícita en medios electrónicos*, en el Estado de México. En este sentido, cabe mencionar que la LGPSEDMTP define como *publicidad ilícita* aquella que "por cualquier medio, se utilice para propiciar de manera directa o indirecta la comisión de los delitos de trata que se prevén".<sup>60</sup> Asimismo es preciso recordar que este ordenamiento jurídico define a la *publicidad engañosa* como aquella:

"que por cualquier medio induzca al error como consecuencia de la presentación del mensaje publicitario, como consecuencia de la información que transmite o como consecuencia de omisión de información en el propio mensaje, con objeto de captar o reclutar personas con el fin de someterlas a cualquier tipo de explotación o de inducir la comisión de cualquier delito en materia de trata de personas."<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Artículo 4, Fracción XV

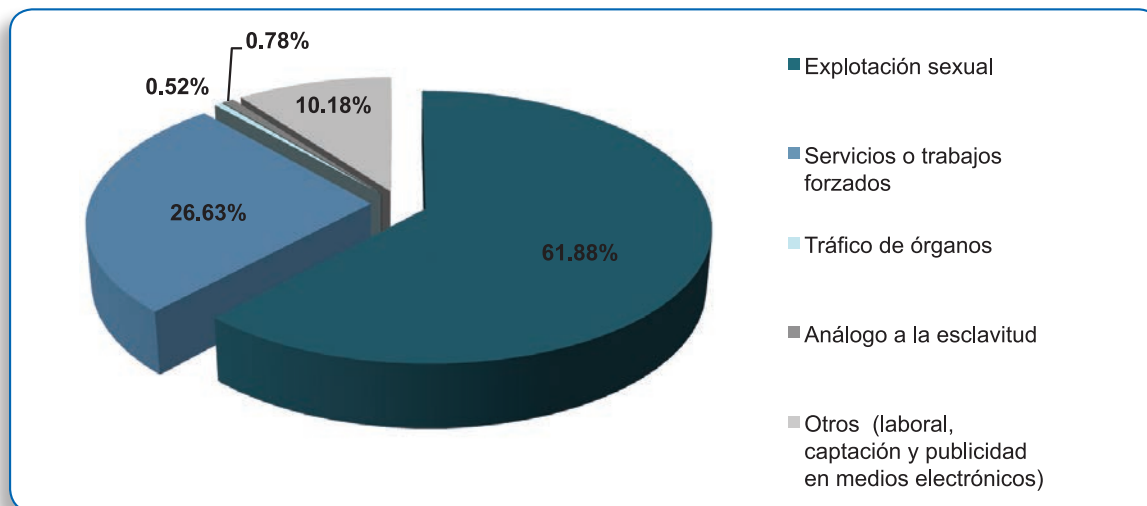
<sup>61</sup> Artículo 4, Fracción XVI

Debido a estas consideraciones, la *publicidad ilícita en medios electrónicos* que es referida en la averiguación previa reportada por la PGR, no constituye propiamente una modalidad de explotación sino exclusivamente un medio a través del cual se propició la comisión del delito. Otro caso particular que se pudo identificar en la información proporcionada por la instancia federal fue una averiguación previa en la que se cataloga como modalidad de explotación, la *entrega o Recepción ilícita de menor* en el Estado de México.

Estas clasificaciones señaladas en las averiguaciones previas de casos del fuero federal, demuestran un desconocimiento por parte de la autoridad de la normatividad en la materia, pues esta no contempla como modalidades de explotación a la *publicidad ilícita en medios electrónicos* ni tampoco la *entrega o Recepción ilícita de menor*. Respecto a ello, recordemos lo que comentamos en apartados anteriores acerca de la necesidad de que las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia estén mejor capacitadas para la atención de ese delito.

Para dar a conocer de manera más detallada las modalidades de explotación reportadas por la PGR, en las gráficas siguientes mostramos los porcentajes de modalidad de explotación en las averiguaciones previas que reporta la FEVIMTRA:

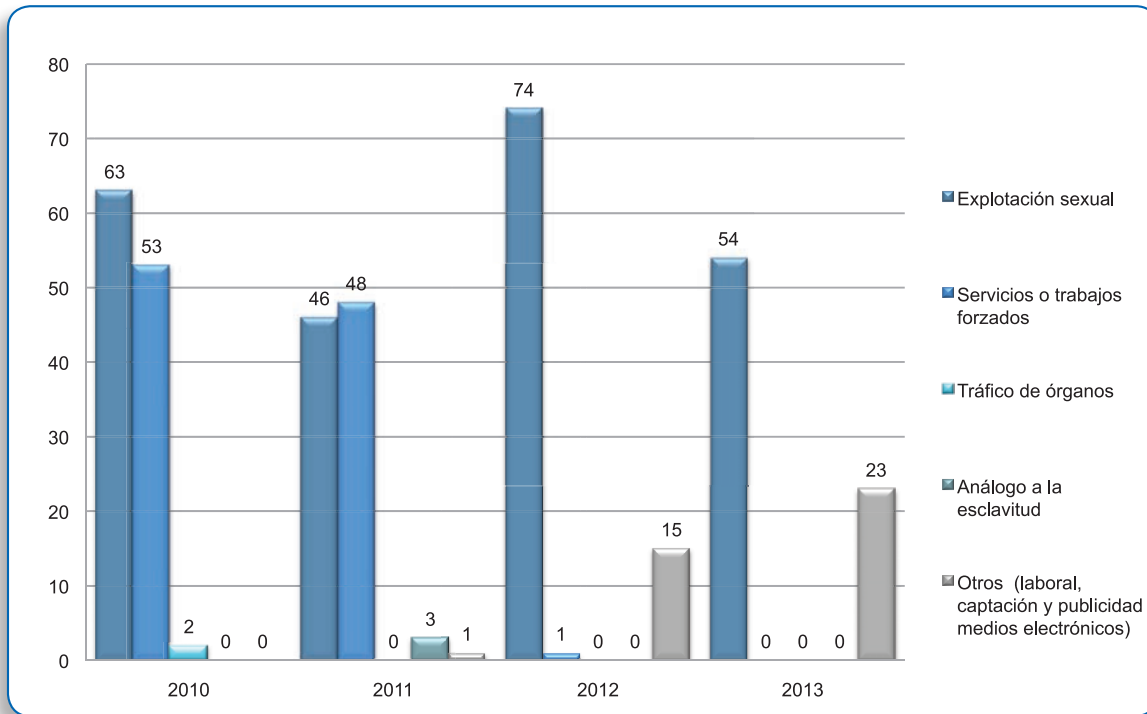
**Gráfica 16: Distribución porcentual de los casos de modalidades de trata (2010-2013).**



Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.

La **Gráfica 16** nos indica que en México la mayoría de las averiguaciones previas que se inician por el delito de trata en el fuero federal tienen como modalidad la explotación sexual: 61.88%. Otro tipo de trata que se presentó con frecuencia en nuestro país fueron los servicios o trabajos forzados que representaron el 26.63%. Cabe destacar que los datos proporcionados por la FEVIMTRA muestran que se tiene registrada una baja incidencia sobre casos de trata de personas con fines de extracción de órganos (2 casos) y prácticas análogas a la esclavitud (3 casos) en nuestro país.

Gráfica 17: Casos de modalidades de explotación según las averiguaciones previas de las PGR (2010-2013).



Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.

Conforme a lo expuesto a lo largo de este apartado, en la **Gráfica 17** se puede observar que la mayoría de los casos de trata se registraron bajo la modalidad de explotación sexual entre 2010 y 2013. Por otra parte, el año con mayor incidencia de la modalidad de servicios o trabajos forzados fue el 2010 con 53 casos. Destaca el hecho que el 2010 ha sido el único año en el que se han contabilizado casos de trata con fines de tráfico de órganos y dichos eventos ocurrieron en Sonora y Chiapas.



## Lugares de ocurrencia del delito de la trata.

Tabla 7: Número de casos según el lugar de ocurrencia del ilícito de trata de personas en México (2010-2013)

Entidad federativa	2010	2011	2012	2013	Subtotal	%
1 Aguascalientes	0	1	0	0	1	0.24
2 Baja California	2	0	2	2	6	1.46
3 Baja California Sur	0	0	0	16	16	3.89
4 Campeche	8	0	0	0	8	1.95
5 Chiapas	32	23	4	8	67	16.30
6 Chihuahua	7	0	9	1	17	4.14
7 Colima	0	1	0	0	1	0.24
8 Coahuila	0	1	0	0	1	0.24
9 Distrito Federal	27	29	13	12	81	19.71
10 Durango	1	0	1	0	2	0.49
11 Estado de México	4	8	8	7	27	6.57
12 Guanajuato	7	3	0	2	12	2.92
13 Guerrero	0	0	4	0	4	0.97
14 Hidalgo	0	0	0	1	1	0.24
15 Jalisco	3	2	0	0	5	1.22
16 Michoacán	0	0	5	1	6	1.46
17 Morelos	1	1	1	1	4	0.97
18 Nayarit	4	1	3	0	8	1.95
19 Nuevo Leon	0	1	1	0	2	0.49
20 Oaxaca	1	2	5	4	12	2.92
21 Puebla	9	11	3	13	36	8.76
22 Queretaro	1	0	0	0	1	0.24
23 Quintana Roo	2	2	0	1	5	1.22
24 San Luis Potosi	1	0	0	1	2	0.49
25 Sonora	4	0	0	0	4	0.97
26 Tabasco	3	7	0	1	11	2.68
27 Tamaulipas	4	0	3	3	10	2.43
28 Tlaxcala	7	6	24	3	40	9.73
29 Veracruz	2	3	13	2	20	4.87
30 Yucatan		1			1	0.24
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>	<b>103</b>	<b>99</b>	<b>79</b>	<b>411</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.

La entidad federativa en la que se contabilizaron el mayor número de casos de trata fue el Distrito Federal pues se registraron 81 durante el periodo en cuestión, representando el 19.71% del total nacional. En segundo lugar se encuentra Chiapas, tras reportar 67 casos de esta conducta delictiva. Es importante destacar que no hay registro situaciones de trata en Sinaloa y Zacatecas de 2010 a 2013.

Tabla 8: Número de casos según lugar de ocurrencia del ilícito de trata de personas (2010-2013)

#	País	2010	2011	2012	2013	Subtotal	%
1	Costa Rica	1	0	0	0	1	2.13
2	Guatemala	9	9	0	1	19	40.43
3	Estados Unidos	2	0	10	9	21	44.68
4	China	1	0	0	0	1	2.13
5	Colombia	1	0	0	0	1	2.13
6	Turquía	1	0	0	0	1	2.13
7	España	0	1	1	0	2	4.26
8	Nicaragua	0	1	0	0	1	2.13
<b>TOTAL</b>		<b>15</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>47</b>	<b>100.00</b>

*Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, a través de solicitud de información.*

La respuesta de la PGR a nuestra solicitud de información nos da a conocer que, en relación al lugar de ocurrencia de los hechos existen 8 averiguaciones previas en las que éstos ocurrieron en países extranjeros. Destaca el caso de los Estados Unidos pues fue el país con mayor número de casos registrados tras reportar 21 ocurrencias, seguido por Guatemala con 19.

Con base en estos resultados es preciso mencionar que la trata de personas puede ocurrir al interior del territorio nacional (trata interna) y/o cruzando las fronteras de cualquier país (trata internacional). La trata interna de personas se inicia y se desarrolla únicamente al interior del territorio nacional ya sea entre domicilios, colonias, comunidades, municipios, demarcaciones territoriales y entidades federativas.

La trata internacional implica el cruce de fronteras, es decir, consiste en el desplazamiento de una persona y el desarraigo de su país de origen, con el objetivo principal de llegar a otro país destino en el cual la víctima es explotada. Este tipo específico de trata genera grandes beneficios para los proxenetas que podrían deberse a la vulnerabilidad de las víctimas por su situación migratoria como ilegales; por la desventaja social a causa del desconocimiento de sus derechos o hasta por la diferenciación identitaria, cultural o lingüística entre su país de origen y el lugar en el que las víctimas están siendo explotadas.

En el continente americano, se ha reconocido que la trata de personas y el tráfico de migrantes son flagelos que deben de ser combatidos, ya que mancillan los derechos humanos de las víctimas y las instituciones del Estado se ven en peligro y rebasadas por el crimen transnacional.

Y aunque las cifras sobre el número de víctimas afectadas por los dos delitos pueden variar o ser imprecisas, en lo que se refiere a la trata de personas en América se estima, de acuerdo con un estudio de la Universidad Johns Hopkins, que cada año entre 700 mil y dos millones de personas son objeto de trata entre países de origen, tránsito y destino.

El estudio permite identificar que la trata de personas no sólo se da a niveles internos y regionales en América, sino que también revela la existencia de redes capaces de traer a personas con fines de explotación sexual y laboral que son originarias de otros continentes.

Por citar sólo algunos ejemplos, se detectó que México, además de ser país de origen de víctimas de trata, sirve como tránsito y llegada de personas sujetas a explotación laboral y sexual provenientes de Sudamérica, el Caribe y Centroamérica. De la misma forma, se documentó que México es país de origen de víctimas sujetas a trata en Japón.<sup>62</sup>

Sobre este particular la Ley General de 2012 contiene un capítulo dedicado a los derechos de las víctimas extranjeras en el país y de las víctimas mexicanas en el extranjero. También prevé la adopción de las medidas necesarias para proteger a los inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, en el lugar de partida, durante el viaje y en el lugar de destino.<sup>63</sup>

Entre las obligaciones de las dependencias integrantes de la Comisión Intersecretarial, la ley establece, en su artículo 89, fracción II y XIII, que:

II. La Secretaría de Relaciones Exteriores diseñará y coordinará un programa de protección y atención especializada a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley que se aplicará en las representaciones consulares en el extranjero. Asimismo, se coordinará con la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y el Consejo Nacional de Población para proponer las medidas necesarias para garantizar la estancia de las víctimas en territorio nacional por el tiempo necesario y hasta antes de su regreso voluntario a su lugar de origen o residencia permanente;

XIII. El Instituto Nacional de Migración, en coordinación con las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Población implementará las medidas necesarias para garantizar la estancia de las víctimas del delito de trata de personas en territorio nacional por el tiempo necesario y hasta antes de su regreso voluntario a su lugar de origen o de residencia permanente;

En tanto que, en el artículo 113, establece como atribución exclusiva de las autoridades federales la de facilitar la cooperación e intercambio de información con las autoridades migratorias y de seguridad de otras naciones y organismos internacionales sobre la materia de trata de personas.

Reconocer esta diferenciación del fenómeno analizado es de suma importancia pues usualmente la trata de personas es identificada como un fenómeno externo que solo implica y se comete cuando se cruzan las fronteras de un país. Consideramos que este entendimiento reduccionista de la trata invisibiliza todos los fines de esta conducta delictiva manifestados a nivel local y/o regional al interior de un país como sucede en México.

En un estudio elaborado por la Coalición Regional Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATWLAC), se estima que la cifra negra de la trata de personas alcanza el 80%. Al respecto podemos señalar que esto se debe, en gran medida, a que en la práctica no existen metodologías especializadas para realizar un conteo de las víctimas. En el caso específico de nuestro país, los lugares afectados por este tipo de delitos están clasificados como territorios de origen, tránsito, destino y/o de retorno para la ambos tipos de trata de personas y el resto de los delitos relacionados.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> MUÑOZ BRAVO, Tomás Milton, "Trata y tráfico de personas en el continente Americano: Problemas con orígenes comunes que requieren de acciones estructurales", en: *Escenarios XXI*, Año I, Núm. 7. Ene-Feb.2011, p.34.

<sup>63</sup> Artículo 102.

<sup>64</sup> *Diagnóstico de Causas Estructurales y Sociales de la Trata De Personas En La Ciudad De México*, CATWLAC e INMUGERES-DF, Noviembre 2012. Disponible en: <http://www.catwlac.org/inicio/2013/10/18/diagnostico-de-causas-estructurales-y-sociales-de-la-trata-de-personas-en-la-ciudad-de-mexico/> [Consultado el 11 de septiembre de 2013].

Sin embargo, se elaboró un mapeo que señala los lugares de riesgo de trata interna de personas, así como de las entidades federativas de tránsito, los países de origen de donde las personas son trasladadas a México y las fronteras como factor de atención.

Mapa 1. Riesgo de trata interna de personas – lugares de explotación en México.



Fuente: CATWLAC – 2012

Entender el fenómeno de la trata interna nos permite comenzar a dimensionar el fenómeno y comprender que no es necesario cruzar fronteras para que este delito suceda y que una persona sea explotada. El **mapa 1**, revela la grave problemática de este delito en el país.

Mapa 2. Riesgo de trata interna de personas – estados de tránsito.

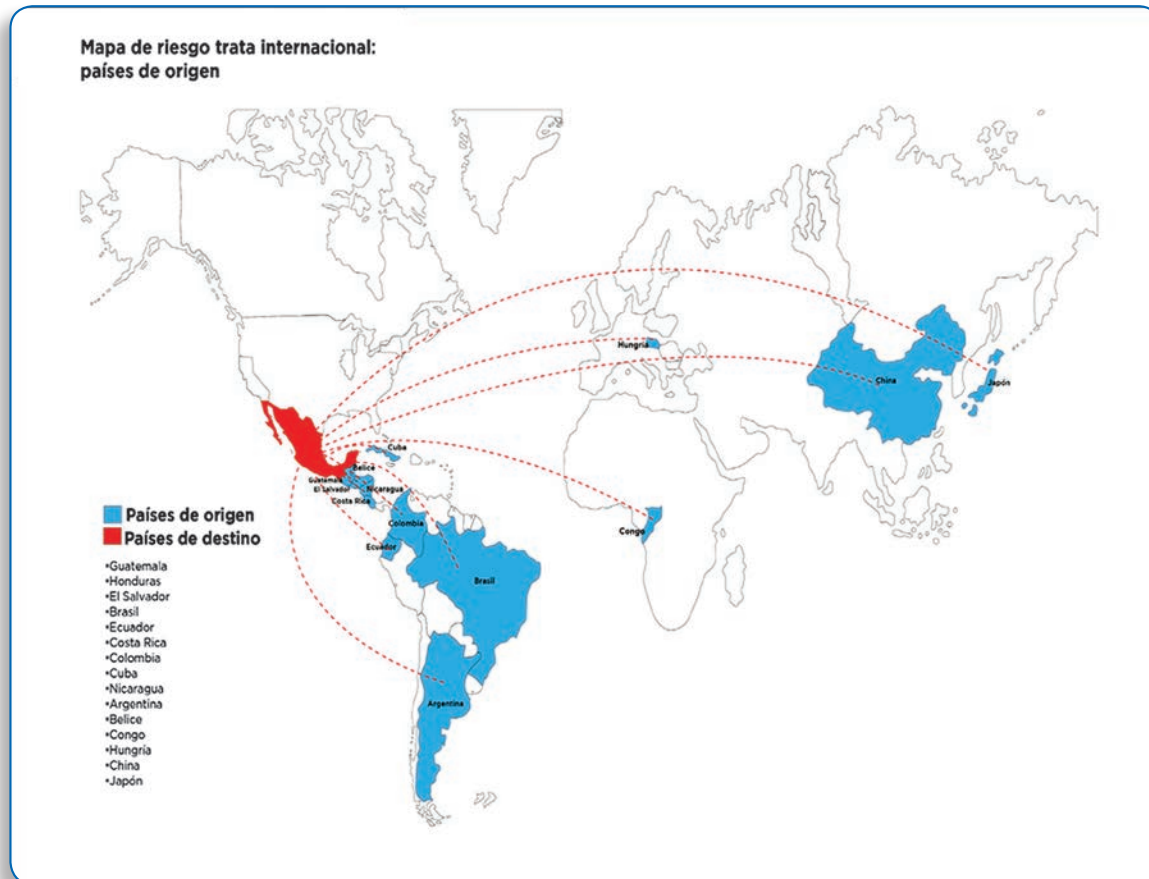


Fuente: CATWLAC – 2012

En el **Mapa 2** podemos observar que la mayor parte de las entidades federativas no solo son lugares de origen sino también de tránsito. Lo que se explica por la posición geográfica de nuestro país, pues es territorio de cruce obligado para aquellos migrantes nacionales, así como de Centro y Sudamérica que anhelan llegar a Estados Unidos y a Canadá.

La trata internacional implica el desplazamiento forzado de una persona de su país de origen hacia otro en el cual será explotada. Como lo hemos señalado, acorde con la ONUDD así como con el Departamento de Estado de Estados Unidos de América, México es un país de origen, tránsito y destino para las víctimas de trata, especialmente con propósitos sexuales.

Mapa 3. Riesgo de trata internacional – países de origen



Fuente: CATWLAC – 2012

Como se puede observar en el Mapa 3, México tiene una posición geográfica particular que lo convierte en un escenario de intensa dinámica migratoria debido a su frontera con Estados Unidos. Debido a esta particularidad, México es considerado como un país de tránsito de víctimas de trata de personas y también es catalogado como país de origen –fundamentalmente de niñas, niños y mujeres–, que son trasladadas a otros territorios para ser sujetos de explotación sexual y laboral. Adicionalmente nuestro país se le identifica como un lugar de destino de víctimas que son traídas al territorio nacional con fines de explotación sexual o laboral.

#### 4.10 EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

Al igual que hicimos con el gobierno federal y con el resto de las entidades federativas, al Distrito Federal también le solicitamos información pública sobre el delito de trata de personas, en particular, a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF).

Por dichos motivos, el 7 de agosto de 2013 se presentó, a través del sistema INFOMEX, una solicitud de información pública a la PGJDF que fue la siguiente: “En relación a la “Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal.” Favor de proporcionar la información a que hacen referencia los artículos 9, fracción VIII, 18, fracción I y 21, fracción XVII”. Al respecto debemos señalar que dichos artículos establecen lo siguiente:

**Artículo 9.** Corresponde a la Procuraduría:

VIII. Realizar estudios estadísticos de incidencia delictiva en la materia prevista en esta Ley, y

**Artículo 18.** Corresponde al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal:

I. Entregar semestralmente a la Comisión información estadística sobre la incidencia en la sociedad de los delitos previstos en los Títulos Quinto y Sexto del Código Penal;

**Artículo 21.** La Comisión interinstitucional tendrá las siguientes facultades:

XVII. Recopilar de manera sistemática y permanente, con la ayuda de las instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a las conductas delictivas previstas en la Ley, con la finalidad de publicarlos periódicamente e intercambiarlos con otros Estados. Dicha información deberá contener por los menos:

- a) El número de detenciones, procesos judiciales, formas de explotación sexual, número de condenas relacionadas con los delitos de trata de personas y el abuso y explotación sexual infantil en las diferentes modalidades,
- b) El número de víctimas de trata de personas y el abuso y explotación sexual infantil, su sexo, estado civil, edad, escolaridad, nacionalidad, modalidad de victimización y, en su caso, calidad migratoria, y
- c) Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometan los delitos previstos en la Ley, zonas de incidencia, así como los vínculos entre personas y grupos involucrados.

También resulta relevante tener en cuenta que el artículo 20 de la Ley en comento establece que La Comisión será integrada por:

- I. Jefe de Gobierno, quien la presidirá;
- II. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, nombrará a un representante del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- III. La Procuraduría, quien tendrá a cargo la coordinación ejecutiva y sustituirá al Jefe de Gobierno en sus ausencias;

Tras haber sido enviada la solicitud de información a la dependencia local correspondiente, el pasado 21 de agosto nos fue notificada una ampliación del plazo así como su respectiva justificación. Por estas razones, obtuvimos la información del Distrito Federal hasta el 3 de septiembre, cuando la PGJDF dio respuesta a nuestra petición en los siguientes términos:

---

Imagen 5. Respuesta institucional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

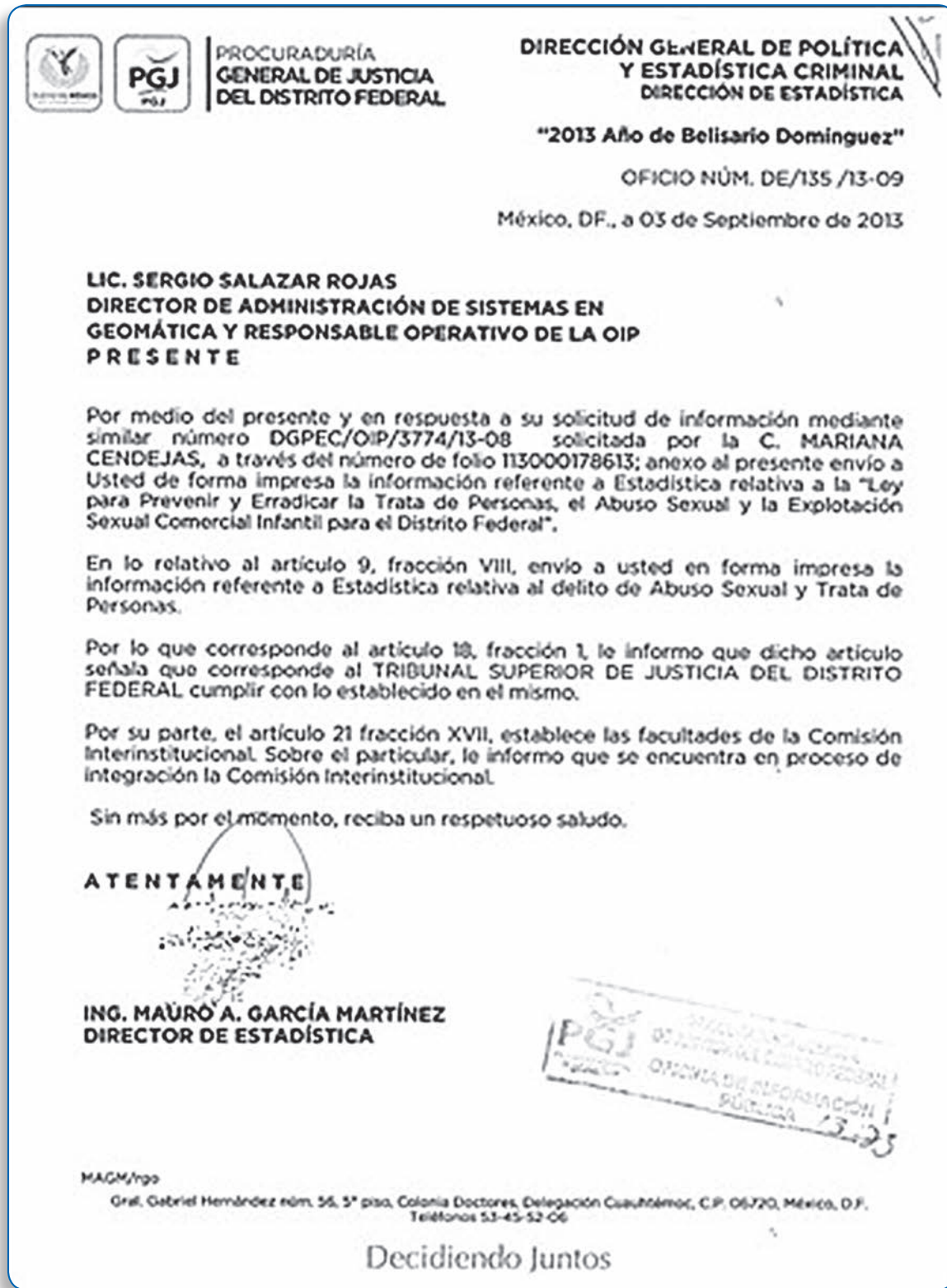




Imagen 6. Información estadística en la respuesta institucional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

SOLICITUD 0113000178613	
ENERO - JULIO 2013	
DELITO	AP'S *
Abuso Sexual	1,301
Trata de Personas	21

\* AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS.

Con el objetivo de analizar la respuesta proporcionada por la PGJDF, recordemos que el 24 de octubre de 2008, fue publicada la *Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal* en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF). Este ordenamiento entró en vigor al día siguiente de su publicación y a partir de esta fecha en los transitorios se dio un plazo de 30 días hábiles para que la Comisión Interinstitucional quedara legalmente instalada.

Aunado a ello, precisamos que en el artículo 20 de esta Ley se contempla la creación de una Comisión Interinstitucional, presidida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y en la cual la PGJDF tiene a su cargo la coordinación ejecutiva así como sustituir al Jefe de Gobierno en sus ausencias. De igual manera, debemos tener en cuenta que se dispone en la fracción VIII del artículo 9 que una de las obligaciones de la Procuraduría es elaborar estudios estadísticos de incidencia delictiva en la materia.

Con base en estas disposiciones, podemos señalar que la respuesta de la PGJDF es a todas luces incompleta pues no otorga la información relativa a estudios estadísticos de la incidencia delictiva de la trata de personas, el abuso sexual ni de la explotación sexual comercial infantil. La PGJDF exclusivamente se limita a presentar un cuadro que contiene el total de las averiguaciones previas sobre abuso sexual y trata de personas registradas de enero a julio de 2013 y ello, bajo ninguna circunstancia, constituye un estudio estadístico.

Aunado a ello, resulta ilegal el señalamiento al TSJDF pues pese a que esta instancia genera la información, en la fracción I del artículo 18 de dicha Ley se señala la obligación del Tribunal de "Entregar semestralmente a la Comisión información estadística sobre la incidencia en la sociedad de los delitos previstos en los Títulos Quinto y Sexto del Código Penal". Con base en estas consideraciones, la PGJDF en su calidad de coordinador ejecutivo de la Comisión Interinstitucional, tiene esos datos y, por ende, la obligación de entregarlos. Igualmente resulta inaceptable que la PGJDF responda que dicha Comisión se encuentra en proceso de integración pues la misma debió quedar instalada el 5 de diciembre de 2008. La respuesta de la PGJDF que se observa en la **Imagen 5 y 6** no satisface de ninguna manera nuestra petición.

El pasado 7 de agosto de 2013 formulamos la siguiente solicitud al TSJDF: "En relación a la "Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial

Infantil para el Distrito Federal” ...proporcionar la información a que hace referencia el artículo 18, fracción I. A partir de la entrada en vigor de la Ley a la fecha”. La respuesta proporcionada por el TSJDF a nuestra solicitud de información tampoco fue satisfactoria pues el 11 de septiembre de 2013, el Tribunal nos respondió lo siguiente:

Hecha la gestión interna correspondiente tanto en la Dirección de Estadística, como en la Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos, respectivamente, ambas de este H. Tribunal, se hace de su conocimiento que las mismas indican que la información solicitada, se entrega a la Comisión Interinstitucional para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas y el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil, de conformidad con la fracción I del artículo 18 de la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas y el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal, ya que dicha Comisión es la encargada de recopilar de manera sistemática y permanente, los datos estadísticos relativos a las conductas delictivas previstas en la ley en comento, con base en la fracción XVII, del artículo 21 de la propia Ley.

En este caso, dado que la mencionada Comisión, de acuerdo con la fracción VII del artículo 7 de la ley de referencia, es presidida por el Jefe de Gobierno, por conducto de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, misma que, a su vez, conforme a la fracción III del artículo 20 de la citada ley, tiene a su cargo la coordinación ejecutiva de la propia Comisión, **se sugiere a usted amablemente presentar una nueva solicitud en la Oficina de Información Pública de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**. Para tal efecto, se proporcionan los siguientes datos de localización, de la oficina señalada.

Esta respuesta contraviene a lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal pues establece que “Toda la información generada, administrada o en posesión de los Entes Públicos se considera un bien de dominio público, accesible a cualquier persona”.<sup>68</sup> Debido a estos elementos, el TSJDF debió haber entregado la información solicitada, ya que no solo se trata de datos que posee sino que genera. Asimismo el TSJDF falta a los principios de legalidad, certeza jurídica, imparcialidad, información, celeridad, veracidad, transparencia y máxima publicidad de sus actos que mandata la Ley de Transparencia del Distrito Federal.

Queremos puntualizar que ambas respuestas de las instancias gubernamentales locales fueron recurridas ante el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF)<sup>69</sup>, sin embargo, dicho órgano nos otorgó la razón y ordenó a ambas dependencias modificar sus respuestas. El INFODF establece en su resolución al recurso de revisión presentado en contra de la respuesta de la PGJDF que:

la repuesta que entregó el Ente Obligado, a todas luces resulta insuficiente para garantizar en favor de la ahora recurrente los principios de legalidad, certeza jurídica, información, veracidad, transparencia y máxima publicidad establecidos en el artículo 2° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, resultando en la transgresión del derecho de acceso a la información pública de la recurrente, debido a que por una parte, del presente análisis se desprende que la información solicitada la detenta el ente obligado, aun la que corresponde aportar al Tribunal Superior de Justicia para la realización de las actividades propias

---

<sup>68</sup> Artículo 3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

<sup>69</sup> El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal es el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia local.

---

de la Comisión Interinstitucional derivado de las atribuciones que la normatividad multicitada le confiere.<sup>70</sup>

En concordancia con el argumento citado, el INFODF resolvió modificar la respuesta y ordenar a la PGJDF que:

Emita una nueva en la que en relación a la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal, se pronuncie sobre los siguientes puntos:

- En relación al artículo 9, fracción VIII, sobre los estudios estadísticos de incidencia delictiva en la materia de la ley del análisis que ha generado la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- En relación al artículo 18, fracción I, sobre la estadística sobre la incidencia en la sociedad de los delitos previstos en los títulos quinto y sexto del Código Penal, que le haya remitido el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- En relación al artículo 21, fracción XVII, sobre los datos estadísticos, que como coordinadora de la Comisión Interinstitucional, integra la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la cual debe contar con las características siguientes :
- El número de detenciones, procesos judiciales, formas de explotación sexual, número de condenas relacionadas con los delitos de trata de personas y el abuso y explotación sexual infantil en las diferentes modalidades.
- El número de víctimas de trata de personas y el abuso y explotación sexual infantil, su sexo, estado civil, edad, escolaridad, nacionalidad, modalidad de victimización y, en su caso, calidad migratoria, y
- Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometan los delitos previstos en la Ley, zonas de incidencia, así como los vínculos entre personas y grupos involucrados.

En caso de no contar con la información previamente descrita, el Ente deberá hacerlo saber a la recurrente, señalando los motivos y fundamentos a que haya lugar una vez que haya realizado exhaustivamente la búsqueda de los mismos.

Asimismo, se reconviene al Ente obligado, a que en posteriores ocasiones, al remitir a un solicitante de información a otro Ente, lo haga en términos del artículo 47 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.<sup>71</sup>

En seguimiento a este proceso, presentamos en la **Imagen 7**, el oficio No. DGPEC/OIP/05646/13-12 emitido el 16 de diciembre de 2013, mediante el cual la PGJDF dio cumplimiento a la resolución emitida por el INFODF.

---

<sup>70</sup> Expediente RR.SIP.1487/2013.

<sup>71</sup> *Ídem*.

---

Imagen 7. Oficio No. DGPEC/OIP/05646/13-12 de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

A efecto de brindar certeza jurídica al solicitante, se realizó una **revisión exhaustiva**, sobre el tema y se tiene conocimiento que la Comisión Interinstitucional existe y que se impulsan acciones desde esta Procuraduría como Coordinadora Ejecutiva de la Comisión, particularmente a través de las Subcomisiones que para la atención de la misma ha creado en coordinación con dependencias, organismos y entes del Distrito Federal.

Es pertinente señalar que si bien estas fracciones otorgan facultades para que se lleven a cabo estos estudios y la consolidación de la estadística en términos de esta Ley, a la fecha no se han consolidado ni generado estadísticas, ni se cuenta con estudios estadísticos en el marco de las actividades de la Comisión, derivado de que al día de hoy lo que se tiene es un avance en los mecanismos de colaboración para el intercambio de información con dependencias, organismos y entes del Distrito Federal, es por ello que se reitera que no se cuenta con la información sin embargo en el marco de las actividades de la Comisión se ha generado un estudio denominado " Diagnóstico de Causas Estructurales Sociales de la Trata de Personas en la Ciudad de México" que deviene en una propuesta de Programa de Trabajo para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para Proteger y Asistir a las Víctimas en el Distrito Federal. Documento del cual se proporciona un ejemplar en versión magnética ya que es el único estudio que se ha derivado hasta el momento en el marco del Comité interinstitucional del cual esta Procuraduría funge como Coordinadora Ejecutiva.

Pese a que el INFODF ordenó a la Procuraduría General de Justicia entregar la información, esta dependencia reitera que no cuenta con los datos solicitados. Esta respuesta claramente demuestra que no se está dando cumplimiento al mandato de la Ley y que no existe consecuencia alguna por estar en falta.

Adicionalmente, llama la atención lo mencionado sobre la Comisión Interinstitucional pues si recordamos el oficio DE/135/13-09, con fecha del 3 de septiembre de 2013 (**Imagen 6**), la PGJDF afirmó que esta Comisión prevista en la *Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal* se encontraba en proceso de integración. Mientras que, en contraste, la investigación realizada por el INFODF en la resolución al recurso de revisión interpuesto contra esta respuesta, se concluyó que la citada Comisión sí existe pues hay evidencia de su primera sesión, el pasado 6 de mayo de 2013. En su resolución el INFODF señala que:

El Ente Obligado se limitó a mencionar que la Comisión Interinstitucional se encuentra en proceso de integración Sin embargo, de la investigación realizada por este instituto a los portales electrónicos de la Procuraduría en la siguiente dirección electrónica <http://www.ifp.pgjdf.gob.mx/ifp/noticias.php?a=30&b=40>, se desprende que se publicó que la Comisión Interinstitucional inició sus trabajos con fecha seis de mayo pasado.<sup>72</sup>

De igual manera, el INFODF mediante su resolución evidencia que en el Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>73</sup> se da a conocer la comparecencia del Procurador General de Justi-

<sup>72</sup> Ídem.

<sup>73</sup> Se hace referencia a la comparecencia del titular de la PGJDF que se menciona en el Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal relativo al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año legislativo, en la glosa del informe del primer año de gobierno, publicado el 30 de septiembre de 2013. Esta puede ser consultada en <http://www.aldf.gob.mx>

cia del Distrito Federal ante el Pleno, de la se extrae la siguiente información:

Asumir responsablemente el compromiso de enfrentar esta conducta delictiva significó la creación en mayo del presente año de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención del Delito de Trata de Personas, encargada de combatir las modalidades en que se manifiesta éste ilícito en la actualidad.

Desde su creación, la Fiscalía ha iniciado 72 averiguaciones previas, implementado 120 operativos, determinado 27 averiguaciones previas con detenido y ejercitado acción penal en contra de 83 personas. Lo anterior hizo posible el rescate de 199 víctimas, entre quienes se encontraban 6 menores de edad, el aseguramiento de 16 inmuebles y la consignación de 105 personas, de las cuales 29 han sido sentenciadas.<sup>74</sup>

Con base en estos señalamientos, el INFODF determina que se puede presumir que la Procuraduría cuenta con la información de manera detallada que la solicitante le requirió y, por lo tanto, la PGJDF vulneró su derecho a la información. La respuesta de esta instancia de justicia del Distrito Federal evidencia la falta de compromiso que existe por parte de las autoridades con la transparencia y rendición de cuentas frente a la ciudadanía. De hecho el propio INFODF evidenció que la PGJDF faltó a la verdad en su respuesta pues en su resolución determinó que "Esta autoridad resolutoria no advierte que, en el caso que nos ocupa, los servidores públicos del Ente recurrido hayan incurrido en posibles infracciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal".<sup>75</sup>

Al respecto, recordemos que la Ley de Transparencia del Distrito Federal prevé en su artículo 93, los supuestos que constituyen infracciones a la misma, dentro de los que se encuentran las fracciones II, III y V, que establecen como infracción:

- II. La omisión o irregularidad en la atención a las solicitudes en materia de acceso a la información;
- III. La omisión o irregularidad en el suministro de la información pública solicitada o en la respuesta a los solicitantes;
- V. La omisión en la observancia de los principios establecidos en esta Ley en materia de acceso a la información.

A la luz de lo que establece la propia Ley se considera que los servidores públicos responsables de atender la solicitud de información de la PGJDF, sí incurrieron en posibles infracciones a la Ley de Transparencia del Distrito Federal. Ello se debe a que, en primer lugar, ampliaron el plazo de respuesta sin justificación alguna, faltando de esta manera a la debida fundamentación y motivación que debe revestir todo acto de autoridad. En segundo lugar, porque indebidamente orientaron al solicitante a una dependencia distinta, siendo que dicha institución cuenta con la obligación de detentar la información requerida y, en tercer lugar, debido a que se, faltó a la verdad al afirmar que la Comisión se encontraba en proceso de integración, lo cual resultó falso.

Debido a estas cuestiones, durante el desahogo del recurso de revisión ante el INFODF, se solicitó dar vista a la Contraloría General del Distrito Federal<sup>76</sup> por incumplimiento de la PGJDF a la Ley de Transparencia del Distrito Federal y a la *Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y*

---

<sup>74</sup>

<sup>75</sup> Expediente RR.SIP.1487/2013.

<sup>76</sup> La Contraloría General del Distrito Federal se encarga de la fiscalización, evaluación y control de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades paraestatales del Gobierno de la Ciudad de México.

la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal. Sin embargo, el INFODF determinó que no advertía que se hubiesen cometido infracciones a la Ley de Transparencia, sin que se pronunciara en su resolución, sobre la solicitud de vista por incumplimiento a la Ley de Trata de personas del Distrito Federal, faltando al principio de exhaustividad establecido en el artículo 6° fracción X de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que establece:

Artículo 6°.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

- X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.

En este sentido, se considera que la resolución del INFODF, si bien modifica la respuesta y ordena a la Procuraduría la entrega de los datos complementarios, es insuficiente para salvaguardar el derecho a la información pública. Ello se debe a que el INFODF no dio vista del notorio incumplimiento al marco normativo local en materia de transparencia a la Contraloría General del Distrito Federal. Esto lamentablemente demuestra que nos encontramos en una posición muy débil frente a la autoridad cuando se trata de defender el derecho de acceso a la información pública.

La respuesta del TSJDF también fue objetada mediante un recurso de revisión ante el INFODF al cual se le asignó el número de expediente RR.SIP.1516/2013. Al respecto, el INFODF estableció que:

Le asiste la razón a la ahora recurrente cuando a través de su agravio único aduce que con la respuesta impugnada se transgredió su derecho de acceso a la información, ya que si bien el Ente Obligado le respondió que la información requerida se entrega a la Comisión Interinstitucional para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas y el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil, lo cierto es que ello implica que la posee.

En adición a lo previamente expuesto, también se debe puntualizar que la respuesta impugnada es violatoria del principio de legalidad consagrado en el invocado artículo 2° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, de acuerdo con el cual, todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, que se señalen los preceptos legales aplicables al caso concreto y, por lo segundo, que se expresen las razones por las cuales dichos preceptos resultan aplicables.

Lo anterior, se afirma así ya que si bien el Ente Obligado sugirió (orientó) a la ahora recurrente a presentar su solicitud a la Oficina de Información Pública de un Ente diverso (Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal), de la lectura a la respuesta impugnada no se advierte que dicha recurrida hubiera invocado precepto legal alguno para sustentar dicha actuación.<sup>77</sup>

En este sentido, el INFODF revocó la respuesta otorgada a la solicitud de información y ordenó al TSJDF que:

Proporcione a la recurrente la información a que hace referencia la fracción I, del artículo 18, de la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal atendiendo a lo siguiente:

---


<sup>77</sup> Resolución INFODF al RR.SIP 1516/2013.



- a) Respecto a los años **dos mil once (2011)**, **dos mil doce (2012)** y **dos mil trece (2013)**, deberá proporcionarle la información relacionada con los delitos de **incesto** y **turismo sexual**.
- b) Respecto del **segundo semestre de dos mil nueve (2009)** (específicamente del ocho de agosto al treinta y uno de diciembre de ese año), así como del año **dos mil diez (2010)**, deberá proporcionarle la información estadística sobre la incidencia en la sociedad de los delitos previstos en los Títulos Quinto y Sexto [del Libro Segundo] del Código Penal para el Distrito Federal.<sup>78</sup>

En cumplimiento a la resolución del INFODF, el pasado 10 de diciembre de 2013, el TSJDF emitió el oficio P/DIP/3510/2013 que contiene un primer cuadro con la siguiente información:

**Imagen 8. Información estadística proporcionada por el TSJDF en materia de trata de personas, abuso sexual y explotación sexual infantil.**

		Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal Dirección de Estadística de la Presidencia			
Información estadística del TSJDF respecto al artículo 18, Fracción 1 de la Ley para prevenir y erradicar la trata de personas, el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil para el Distrito Federal.					
Delitos en los expedientes de nuevo ingreso					
Delitos Título 5		2011	2012	2013	Total
Abuso sexual		618	648	235	1501
Abuso sexual cometido contra menores de doce años de edad		327	330	143	800
Abuso sexual con violencia física o moral		272	217	101	590
Abuso sexual en contra de menor o de persona que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho o que por cualquier causa no pueda resistirlo		37	45	22	104
Estupro		0	1	0	1
Hostigamiento o Acoso sexual		5	13	10	28
Incesto		0	0	0	0
Omisión del deber de denunciar la comisión de delitos sexuales contra menores de edad		1	3	2	6
Violación		365	249	96	710
Violación cometida contra menores de doce años de edad		66	47	19	132
Violación equiparada		64	79	36	179
Violación impropia cometida contra menores de doce años de edad		8	16	5	29
<b>Total general</b>		<b>1763</b>	<b>1648</b>	<b>669</b>	<b>4080</b>
Delitos Título 6		2011	2012	2013	Total
Acceso de menores a pornografía		1	0	0	1
Corrupción de menores o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta		224	162	60	446
Corrupción reiterada de menores o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta		31	33	9	73
Explotación laboral de menores o personas con discapacidad física o mental		7	1	0	8
Explotación laboral de menores o personas con discapacidad física o mental por parientes o allegados		3	2	2	7
Lenocinio		24	19	5	48
Lenocinio sobre menores de edad o de persona que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o de persona que no tenga capacidad de resistir la conducta		3	7	1	11
Pornografía infantil o de persona que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o de persona que no tenga capacidad de resistir la conducta, por inducción		10	10	5	25
Pornografía infantil o de persona que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o de persona que no tenga capacidad de resistir la conducta, por producción		8	2	2	12
Trata de personas		28	26	35	89
Trata de personas sobre menores o de persona que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o de persona que no tenga capacidad de resistir la conducta		5	13	6	24
Turismo Sexual		0	0	0	0
<b>Total general</b>		<b>344</b>	<b>275</b>	<b>125</b>	<b>744</b>

F  
92

Fuente: Dirección de Estadística de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con información de los órganos jurisdiccionales a través del Sistema de Información Estadística de la Materia Penal (SIMEP).

Nota: La información de los años 2011 y 2012 corresponden a años calendario, la información del 2013 corresponde al periodo de Enero a Junio. La información se presenta como se guardan los registros de esos años, en caso de que algún delito no se encuentre en la relación presentada es porque la Dirección de Estadística no cuenta con esa información, o porque no hubo esos delitos consignados en esos años.

<sup>78</sup> Idem.

De la **Imagen 8** se desprende que de 2011 a junio de 2013 se iniciaron 89 procesos judiciales por el delito de trata de personas y 24 por el delito de trata de menores o de personas sin capacidad para comprender el significado del hecho o de quienes no tengan capacidad de resistir la conducta, delitos previstos en el artículo 188 BIS del Código Penal para el Distrito Federal. Asimismo en el mismo oficio de cumplimiento a la resolución del INFODF, se anexó un segundo cuadro con la siguiente información:

**Imagen 9. Información estadística proporcionada por el TSJDF en materia de trata de personas, abuso sexual y explotación sexual infantil**

**Información estadística del TSJDF respecto al artículo 18, Fracción 1 de la Ley para prevenir y erradicar la trata de personas, el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil para el Distrito Federal.**

**Delitos en los expedientes de nuevo ingreso**

Delitos Título 5	2009	2010
Abuso sexual	729	743
Abuso sexual cometido contra menores de doce años de edad	58	155
Abuso sexual agravado	835	408
Abuso sexual calificado	2	15
Abuso sexual equiparado	0	0
Estupro	0	0
Hostigamiento o Acoso sexual	0	0
Incêsto	0	0
Omisión del deber de denunciar la comisión de delitos sexuales contra menores de edad	0	0
Violación	191	263
Violación agravada	131	197
Violación cometida contra menores de doce años de edad	25	60
Violación equiparada	49	38
Violación equiparada agravada	52	26
Violación instrumentada	1	0
Violación tumultuaria	0	0
Violación impropia cometida	12	1
<b>Total general</b>	<b>2085</b>	<b>1906</b>

Delitos Título 6	2011	2012
Acceso de menores a pornografía	0	0
Corrupción de menores o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta	103	110
Corrupción reiterada de menores o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta	0	0
Explotación laboral de menores o personas con discapacidad física o mental	0	0
Explotación laboral de menores o personas con discapacidad física o mental por parientes o allegados	0	0
Lenocinio	18	17
Lenocinio sobre menores de edad o de persona que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o de persona que no tenga capacidad de resistir la conducta	0	0
Pornografía	11	9
Trata de personas	9	17
Turismo Sexual	0	0
<b>Total general</b>	<b>141</b>	<b>153</b>

En la **Imagen 9** podemos apreciar que durante 2011 se registraron 9 procesos judiciales por el delito de trata de personas; mientras que, en 2012 fueron reportados 17 casos. Esta información resulta contradictoria con la Imagen 8, en la cual se aprecia que durante 2011 se tuvo conocimiento de 28 y en 2012 de 26. Es preciso señalar que en función de esta particularidad, próximamente, en el ONC emprenderemos, las acciones legales correspondientes ante el INFODF para manifestar el desacuerdo con el cumplimiento a la resolución dictada por este último.



Los resultados de este ejercicio de derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal sobre la trata de personas son decepcionantes. Ello se debe a que tanto la PGJDF como el TSJDF, ampliaron el plazo de respuesta a las solicitudes sin que mediara la debida fundamentación y motivación para hacerlo, faltando no solo a esa obligación, sino a los principios de legalidad, certeza jurídica, imparcialidad, información, celeridad, veracidad, transparencia y máxima publicidad previstos en la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. Aunado a ello, ambos entes públicos orientaron en su respuesta a una dependencia diversa. La PGJDF señaló al TSJDF como responsable de generar la información y, a su vez, esta instancia a la Procuraduría de contar con ella, siendo que ambas tienen la obligación de contar con los datos solicitados y, por tanto, de entregarlos.

En cuanto a la respuesta obtenida en cumplimiento a las resoluciones del INFODF, los resultados también dejan mucho que desear pues encontramos contradicciones en la información otorgada por el Tribunal y, por su parte, la Procuraduría se limita a señalar que no se han consolidado ni generado estadísticas o estudios en el marco de las actividades de la Comisión. Respecto a las resoluciones del INFODF, no compartimos su determinación en torno a que no se cometieron infracciones a la Ley de Transparencia por parte de las instituciones del Distrito Federal a las que recurrimos.

Este ejercicio ciudadano resulta aún más decepcionante, sobre todo si lo contrastamos con la información que circuló recientemente sobre el combate a la trata de personas en el Distrito Federal. Por ello traemos a colación una nota publicada por Milenio el 12 de enero de 2014<sup>79</sup> en la que se da cuenta de que en la Ciudad de México, de 2007 a noviembre de 2013 fueron rescatadas del control de delinquentes 579 víctimas de trata de personas, según informó la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En la nota se señala que:

Solo de enero a noviembre del año pasado, fueron liberadas 236 víctimas, es decir, 40.75 por ciento, de ellas 233 mujeres y tres hombres.

La PGJDF dio a conocer también que en el periodo 2007-noviembre de 2013 fueron identificados 431 probables responsables por trata de personas, 347 de ellos en flagrancia, 80.5 por ciento, que fueron consignados.

Y de los consignados, se dictó auto de formal prisión contra 235, los cuales representan 67.72 por ciento.

...

La Procuraduría capitalina informó también que en los mismos casi siete años referidos fueron desarticuladas parcialmente 38 bandas dedicadas a la trata de personas, y se ha consignado a 274 de sus integrantes.

En el mismo periodo fueron desplegados 404 operativos, donde fueron detenidos los 347 probables responsables de ese delito, y fueron asegurados 43 inmuebles.

La dependencia capitalina destacó que en el mismo lapso se iniciaron 101 averiguaciones previas por el delito de trata de personas. Y las víctimas fueron canalizadas a los centros especializados de Atención a Víctimas del Delito en la PGJDF.

---

<sup>79</sup> Véase: [http://www.milenio.com/policia/Trata-rescate-PGJDF-victimas-consignados\\_0\\_224378127.html](http://www.milenio.com/policia/Trata-rescate-PGJDF-victimas-consignados_0_224378127.html)

Acorde con esta nota, ninguna de esta información fue otorgada como respuesta a la solicitud presentada ante la PGJDF. Esto nos permite cuestionarnos si es necesario ostentarse como periodista para obtener determinada información de las autoridades pues, como se puso de manifiesto en este ejercicio, cuando un ciudadano intenta tener acceso a esta datos, el resultado es absolutamente insatisfactorio.

#### **4.10 CONSIDERACIONES EN TORNO AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS**

Los resultados de este ejercicio nos demuestran que aún queda mucho por hacer en materia de transparencia, rendición de cuentas, acceso y generación de información útil, de calidad y oportuna para la toma de decisiones. Ello por una parte se debe a la falta de comprensión sobre lo que debe ser información reservada y confidencial; mientras que por otro lado, también se deriva del incumplimiento a las leyes que establecen la obligación de las autoridades de generar información. Dicha labor no solo es necesaria sino indispensable para la generación y evaluación objetiva de políticas públicas que puedan atender integralmente el fenómeno de la trata de personas en nuestro país.

Es lamentable ver cómo las autoridades eluden sus responsabilidades respecto a la información en materia de trata de personas y se las transfieren a otra dependencia, como fue el caso de la PGJDF y del TSJDF. Sin embargo, ello es aún peor cuando las autoridades llevan a cabo la misma práctica al interior de la misma dependencia como fue el caso de la Secretaría de Gobernación.

Con la estadística proporcionada por las autoridades correspondientes de la federación y de las entidades federativas, es muy complicado obtener un panorama completo sustentado en información oficial sobre la trata de personas en México. Este tipo de debilidades institucionales deben ser prontamente atendidas sobre todo por la gravedad de este delito y sus implicaciones en materia de seguridad, justicia, legalidad y derechos humanos. Nuestro país no se puede dar el lujo de continuar sin un diagnóstico cuantitativo y cualitativo que nos permita conocer las dimensiones de este problema que no reconoce ningún tipo de frontera. En el ONC, en nuestro papel como sociedad civil, estaremos dando seguimiento al cumplimiento del nuevo Reglamento y promoveremos que se cumpla con la obligación de recopilar y sistematizar la información, tal como lo prevé la Ley de 2012.

Sabemos que hay instancias públicas oficiales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que cuentan con información sobre la trata de personas. No obstante, lo lamentable es que esta información no fluya hacia la ciudadanía y permanezca en la opacidad. El pasado 4 de enero de 2014, la CNDH publicó un comunicado de prensa en el que señala que:

De información recabada por este organismo nacional se tiene conocimiento de 1,101 averiguaciones previas iniciadas en todo el país por el delito de trata de personas en el período de 2009 al primer trimestre de 2013. De éstas, 767 corresponden a las Procuradurías y Fiscalías de las entidades federativas, y 334 a la Procuraduría General de la República. De las 1,101 averiguaciones previas, sólo 454 derivaron en una consignación ante un juez, y de éstas, únicamente 93 concluyeron en sentencia condenatoria.<sup>80</sup>

Una vez más surge la hipótesis de que es muy complicado obtener información por parte de las

---

<sup>80</sup> Comunicado de Prensa CGCP/004/14. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2014/COM\\_2014\\_004.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2014/COM_2014_004.pdf) [Consultado el 6 de enero de 2014].

---



autoridades si la solicita cualquier persona. La CNDH a través de dicho comunicado dio cuenta de datos obtenidos de las entidades federativas y del gobierno federal, los cuales intentamos obtenerlos a través del ejercicio reseñado en ese trabajo. El análisis de estos datos y el ejercicio mismo solo nos permite afirmar que el derecho de acceso a la información pública sigue sin ser una realidad en nuestro país.



## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sin duda alguna, podemos afirmar con la información disponible que México tiene un grave problema no solo para combatir, prevenir y erradicar la trata de personas sino para generar las estadísticas necesarias para un diagnóstico confiable. Esta falla o debilidad del sistema puede deducirse ya sea de la revisión documental a través de la literatura especializada, de la información que circula en los medios de comunicación o de las entrevistas con actores sociales involucrados en la materia. Dicho escenario es sumamente preocupante pues la trata de personas, tan solo después del tráfico de drogas y armas, es el negocio más lucrativo del crimen organizado y solo conocemos parcialmente la intrincada realidad alrededor de su prevalencia e incidencia en nuestro país.

Los hallazgos del presente estudio no solo evidencian este problema sino que ponen el dedo en la llaga alrededor de la falta de acciones contundentes para atender este complejo delito. A lo largo de estas páginas se pudo apreciar: la urgente necesidad de aplicar y armonizar los lineamientos de las leyes; prestar minuciosa atención a las recomendaciones de los organizaciones especializadas en trata de personas y en la defensa de los derechos humanos; así como la importancia de la capacitación y sensibilización sobre este fenómeno.

México, por su posición geográfica, es considerado como país de origen, tránsito y destino de víctimas de este delito. Lamentablemente, a lo largo del territorio nacional prevalece la impunidad crónica ante la falta de justicia, reparación del daño y verdad para las víctimas de trata. Una prueba de ello son los resultados obtenidos en esta investigación pues de 846 víctimas atendidas por las autoridades estatales, solo se registraron 275 detenciones y 17 sentencias condenatorias, lo cual se traduce en un 2% de efectividad en procuración de justicia.

Si estas cifras no son suficientes para demostrar la falta de eficacia institucional en la materia, retomemos que la CNDH se ha pronunciado en el mismo sentido. Este organismo autónomo ha dado a conocer que de la información obtenida de 2009 al primer trimestre de 2013, fueron iniciadas 1,101 averiguaciones previas en México, 454 derivaron en una consignación ante un juez y de estas, únicamente, 93 concluyeron en sentencia condenatoria.

Todo esto sin considerar la famosa *cifra negra*, es decir, la gran cantidad de casos en los que no se inician averiguaciones previas y aquellos que no son denunciados por las víctimas ya sea porque se

---

sienten culpables; porque no se reconocen como víctimas; por desconfiar de las autoridades o por miedo a ser discriminadas por su nacionalidad, condición migratoria, creencias, género o cualquier otra condición. Recordemos que de acuerdo con diversos especialistas en la materia, la *cifra negra* de la trata de personas es tan amplia que resulta imposible conocer las dimensiones de esta conducta delictiva.

México carece de un sistema de seguimiento, información y construcción suficiente de estadísticas para describir con precisión las dimensiones y alcances del delito de trata de personas. La información pública disponible en los sitios oficiales de internet de las autoridades vinculadas al combate a este delito, así como la obtenida a través de ejercicios de transparencia arroja resultados muy pobres en cuanto a calidad y oportunidad de la misma. Sin embargo, aporta datos importantes que debemos tener en cuenta pues son cifras oficiales sobre este tipo de criminalidad que conlleva graves violaciones de derechos humanos. Ello representa un primer paso fundamental pues, de una u otra forma, las autoridades gubernamentales tuvieron que reconocer a través de este ejercicio a estas víctimas de trata.

Acorde con las respuestas obtenidas por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) así como por las procuradurías estatales de justicia, la trata de personas afecta principalmente a mujeres jóvenes que suelen ser explotadas sexualmente mediante engaños. No debemos perder de vista sobre esta modalidad de trata que de las 29 autoridades estatales que respondieron a esta pregunta, solo 4 de ellas brindaron información sobre el particular. Esto no permite establecer o definir un perfil específico de las víctimas de este delito y hace que nos cuestionemos sobre el verdadero compromiso de las autoridades correspondientes frente a este primitivo crimen.

Pese a esta cuestión, a partir de los datos obtenidos por el ONC podemos señalar que la mayoría de las víctimas de esta modalidad que se tienen registradas son mujeres, menores de edad, solteras, mexicanas y sometidas a la modalidad de explotación sexual. Esto resulta sumamente significativo pues evidencia el ejercicio de violencias de tipo estructural que posibilitan cierta normalización sobre este tipo de práctica. Ello permite que en el ámbito social se acepte el funcionamiento de lugares como table dance u otro tipo de centros nocturnos en los cuales, en muchas ocasiones, son explotadas sexualmente las jóvenes. Recordemos uno de los casos más recientes, el table dance "El Cadillac" en el Distrito Federal, en el que fueron encontradas varias víctimas de trata de personas.<sup>1</sup>

Asimismo es preciso reconocer que alrededor de la explotación sexual influyen otro tipo de problemas legales o más bien fenómenos sociales, como la prostitución a la cual pareciera que la sociedad está más que habituada. Estos factores han permitido que este tipo de explotación sea más visible que, por ejemplo, los trabajos forzados. Sin embargo, como señalamos en este estudio ello no significa que la trata de personas se limite a la tan visible explotación sexual sino que abarca espectros más amplios que llegan hasta el tráfico de órganos. No obstante, estos son aún más difíciles de dimensionar.

Estos resultados coinciden con estudios publicados por organismos tanto nacionales como internacionales, protectores y promotores de los derechos humanos de donde se desprende que la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas es un fenómeno ilícito cuyo crecimiento y auge se debe a motivos diversos y multicausales. Entre estos se ubica principalmente: la violencia de género, la

---

<sup>1</sup> Véase: <http://www.sinembargo.mx/02-12-2013/830169>,  
[http://www.milenio.com/policia/Detienen-rescatan-mujeres-operativo-Cadillac\\_0\\_107389383.html](http://www.milenio.com/policia/Detienen-rescatan-mujeres-operativo-Cadillac_0_107389383.html),  
<http://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/2014/01/03/936408>.

impunidad, los problemas de inseguridad en el país, el deterioro en las condiciones de vida de grandes sectores de la sociedad que incrementan la vulnerabilidad de las mujeres, las niñas y los niños. De igual manera juega un papel estratégico el fortalecimiento de la delincuencia organizada y como mencionamos anteriormente la ubicación geográfica del país en el contexto internacional de este delito.

El ejercicio llevado a cabo en este documento pone de manifiesto que el acceso a la información pública dista mucho de ser un derecho en este país. Los resultados heterogéneos, sesgados, los obstáculos para el otorgamiento de los datos, el exceso en los plazos de respuesta, las indebidas clasificaciones de la información para restringir el acceso, así como la falta de profesionalización y compromiso por parte de los servidores públicos responsables de atender las solicitudes de información pública, hacen imposible que, a través de este ejercicio, se pueda tener un diagnóstico puntual sobre la situación que guarda el delito de trata de personas en México.<sup>2</sup>

En cuanto a la heterogeneidad de los resultados destaca el que algunas entidades federativas contestaron a todos los requerimientos de información solicitados, tal es el caso de Baja California y Campeche, en tanto que otras, negaron el acceso a determinada información por considerar que se trataba de información de acceso restringido, como Aguascalientes y Tlaxcala.

También hubo entidades que, simplemente, no respondieron a nuestra solicitud caso de Nayarit y Yucatán; y otras que otorgaron información sesgada, como por ejemplo la respuesta de Morelos, estado que respondió, literalmente, de la siguiente manera:

Un claro obstáculo para el acceso a la información lo encontramos en la atención a la solicitud brindada por las autoridades michoacanas, quienes en el oficio de respuesta a la petición, después de motivar y fundamentar el por qué se daba cierta información y no otra, manifiestan que la información se encuentra a disposición en la Secretaría Técnica de la Procuraduría General de Justicia para que sea consultada personalmente, misma que consta en 27 hojas y que en caso de requerir copias había que cubrir el costo establecido en la Ley de Ingresos de dicho estado.

Cabe señalar que la respuesta, de seis páginas, fue escaneada y enviada al correo señalado dentro de la solicitud de información como medio para recibir notificaciones, lo cual hace presumir que la

<sup>2</sup> Véase: *Contra la trata de niñas, niños y adolescentes*, UNICEF, Nueva York, 2004; *La Trata de personas, Aspectos Básicos*, CIM, OEA, OIM, Inmujeres INM, México, 2006; Informe del Relator Especial de la ONU, Juan Manuel Petit, sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. 24 de enero de 2008; *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*, CNDH y CEIDAS, México, 2009

autoridad autorizada cuenta con los medios tecnológicos para digitalizar la información y enviarla en medio magnético, pero no ocurrió así.

Este ejercicio de acceso a la información resultó largo y tortuoso, sobre todo por lo que tiene que ver a los plazos de respuesta. Como ya quedo de manifiesto en el cuerpo de este documento, la espera para la obtención de información del Gobierno Federal fue de casi dos meses, pues ambas dependencias, PGR y SEGOB, ampliaron sus plazos sin cumplir con los requisitos legales para hacerlo.

La inadecuada clasificación de la información como de acceso restringido, unas veces en la categoría de confidencial, otras en la de reservada, así como el argumento de incompetencia de las Procuradurías nos hablan de la falta de profesionalización y compromiso de los funcionarios públicos responsables de la atención de las solicitudes.

La información pública obtenida a través de ejercicios de transparencia tampoco permite entender qué tanto compromiso ha asumido el Estado mexicano, a través de sus instituciones para combatir este delito. Esto pone en evidencia la falta de una política pública contundente para combatir este fenómeno, debido a que no se cuenta con un diagnóstico oficial sobre las dimensiones y gravedad de este problema en nuestro país.

El Gobierno de México, tanto a nivel federal como estatal, está indudablemente violando el derecho que los mexicanos tenemos de acceder a información pública, ello porque la obligación de publicar los resultados del combate a la trata en las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública no se cumple; porque federación y entidades se contradicen en cuanto a lo que es información pública y lo que debe ser información de acceso restringido y, porque a pesar de que la autoridad cuenta con la información, se rehusa a otorgarla.

Pese a la poca información disponible ya sabemos que el perfil con mayor prevalencia de víctimas de este delito es de mujeres, menores de edad, solteras, mexicanas y sometidas a la modalidad de explotación sexual. Por lo que se puede ya trabajar en campañas de prevención específicas para este tipo de población. En el ONC asumimos el compromiso de dar seguimiento en un segundo documento sobre los mecanismos y acciones que emprenda el Estado mexicano para la prevención de este delito.

No queremos dejar de llamar la atención sobre el caso del Distrito Federal, en donde la información obtenida a través del ejercicio de acceso a la información pública contrasta con la información de los medios de comunicación, en donde, constantemente, se da cuenta del combate frontal que han hecho las autoridades capitalinas a la trata de personas. Resulta digno de reconocimiento el trabajo que esta haciendo la Procuraduría y que leemos en los medios, sin embargo, es lamentable el resultado obtenido dentro del ejercicio de acceso a la información pública llevado a cabo para este documento.

En efecto, contrasta el hecho de que la Procuraduría, a través de la Fiscalía Central de Investigación para Trata de Personas del Distrito Federal, Juana Camila Bautista, se haya informado el pasado 11 de enero de 2014, en el Programa "Hagamos Justicia", al periodista Juan Jiménez durante una entrevista, que a partir de mayo de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2013, se tuvo un registro de 348 víctimas rescatadas, de las cuales nueve mujeres son menores de edad. Informó que también se han consignado a 182 personas, realizado más de 218 operativos, asimismo, han propuesto 29 inmuebles para la aplicación de la ley de extinción de dominio.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Rescatadas en DF, 348 víctimas de trata en 2013: Fiscalía. Con Juan A Jiménez  
11 de Enero, 2014. Véase: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?ldn=382752>

En tanto que, en la respuesta otorgada a nuestra solicitud de información, la Procuraduría manifestó que, a la fecha, no se habían consolidado ni generado estadísticas en el marco de las actividades de la Comisión Interinstitucional para prevenir y erradicar la trata de personas y el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil, la cual es presidida por la propia PGJDF.

Ante este panorama, la pregunta obligada es, si el acceso a la información es tan difícil, cómo será el acceso a la justicia. De las pocas entidades de las que pudimos obtener información acerca de la efectividad en materia de procuración e impartición de justicia, los resultados no son nada halagüeños pues, como ya dijimos, se reporta tan sólo un 2% de efectividad en la relación víctimas contra sentenciados.

Si bien ya se llevó a cabo una homologación del tipo penal y de las sanciones, a través de la expedición de la Ley General, en junio de 2012, que obedeció a la reforma constitucional del artículo 73, aún no es posible medir sus resultados pues la obligación que impone la Ley de Llevar registros sobre este delito no se ha cumplido.

Es indudable que, ante este problema, el combate mediante políticas públicas y marcos normativos es relativamente nuevo, pensemos que en México, algunos delitos que actualmente se encuentran contenidos dentro de la definición de trata ya estaban identificados y tipificados, por ejemplo el lenocinio. Sin embargo, como quedó de manifiesto en este documento, para comprender la magnitud del problema al que nos enfrentamos, es necesario entender que la trata de personas involucra medios y fines que van más allá de los que se enmarcan en la explotación sexual o la esclavitud.

Por otra parte, aún hay graves rezagos en cuanto a la cooperación internacional, poco avance en la aplicación de los novedosos instrumentos normativos debido a la disparidad de capacidades, pero sin duda, el rezago más grave de todos es la apatía o indiferencia de la sociedad, debido al hartazgo por la falta de resultados, temor hacia los grupos delictivos, ignorancia sobre los procedimientos legales o de las capacidades y responsabilidades cívicas, desconfianza hacia las autoridades e incluso, hasta desconocimiento de que se está cometiendo un delito justo enfrente de nosotros.

Para abordar la dimensión trasnacional e interna de la trata de personas es imprescindible la cooperación internacional tanto de manera bilateral, con nuestros vecinos, como de manera regional y multilateral.

En materia de cooperación internacional, en especial en el ámbito regional, son importantes el intercambio de información; la homogeneización legislativa; la creación del marco institucional adecuado en los países de nuestra región y continente; esquemas de control de confianza; el conocimiento de "mejores prácticas"; la transferencia de recursos, ya sea financieros, tecnológicos o mediante la capacitación técnica mutua; la agilización de procesos de asistencia jurídica mutua -incluyendo la extradición-, aplicando, e inclusive rebasando, los esquemas previstos en la Convención de Palermo.

En esta ámbito, tendremos que estar muy atentos a las acciones que emprenda la Comisión Intersecretarial, en general y, en particular, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración. El Reglamento a la Ley General, que entró vigor el 24 de septiembre de 2013, indica que 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 tiene 90 días hábiles para realizar las modificaciones a su reglamento interno, y crear la página web que contendrá una base de datos para dar seguimiento al Programa Nacional en la materia. Este plazo de 90 días vence el 31 de enero de 2014.

---



El Reglamento también establece plazos perentorios para el cumplimiento de otras obligaciones. Se da un plazo de 120 días para el diseño de los programas de capacitación, formación y actualización a que se refieren los artículos 89, fracción XV, de la ley y 83 del reglamento. El mismo plazo se da a las dependencias y entidades de la administración pública federal que proporcionen atención directa a las víctimas, ofendidos o testigos de delitos de trata de personas, para diseñar, implementar y modificar planes y programas en la materia.

La Secretaría de Gobernación -mediante la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos- en coordinación con la instancia de atención a víctimas y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) de la PGR, contarán con 90 días hábiles para elaborar el Modelo de Asistencia y Protección a Víctimas.

La Comisión Intersecretarial, en coordinación con la SEGOB y la PGR, deberá expedir en 90 días hábiles los protocolos únicos para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas de los delitos previstos por la ley.

En el ONC estaremos muy pendientes del cumplimiento de estas obligaciones o de exigir que así sea en caso de que las autoridades no lo hagan. Sobre ese punto también es necesario señalar la falta de mecanismos que aseguren el cumplimiento de las normas, pues como vimos, muchas veces las obligaciones que las leyes establecen se cumplen de manera, por demás, extemporánea, sin que haya ninguna consecuencia para ese incumplimiento.

El problema de la trata de personas es multifactorial y requiere soluciones integrales, que abarquen varios sectores, a fin de que no sean batallas aisladas, sino programas dirigidos a combatir estructuralmente este fenómeno. De tal suerte que podemos exponer algunos puntos generales que pueden ayudar a servir como instrumentos de análisis para combatir de manera más efectiva el problema de la trata de personas.

La trata de personas es un delito que encuentra condiciones propicias en lugares en donde hay graves desigualdades sociales, marginación y altos índices de pobreza, por lo que se requiere el desarrollo estrategias de intervención para ayudar a mitigar los problemas que consideran más apremiantes. Un ejemplo de esto es la generación de redes de acción entre distintos actores sociales en zonas empobrecidas para hacerlas partícipes de sus derechos y sepan exigir su cumplimiento si las circunstancias lo ameritan.<sup>4</sup>

La sociedad debe asumir un rol proactivo en el combate al delito de trata. Existen algunas organizaciones que han exigido al estado mayor participación para el combate a este delito, la sociedad debe acompañar a estos actores sociales comprometidos en el tema. En el combate a la trata de personas, es imprescindible que las personas y la sociedad civil organizada denuncien los delitos, y no dejar espacio para la impunidad, se debe actuar con con responsabilidad social y con solidaridad hacia las víctimas. En esta labor destacan los esfuerzos realizados desde la sociedad civil de organizaciones como Unidos Vs. la Trata, el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. y la Colación Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe.

---

<sup>4</sup> Acción que se encuentra dentro de las emprendidas por el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos y por el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C.

---

Es fundamental que se realicen investigaciones especializadas que se enfoquen en analizar las prácticas llevadas a cabo en la comisión del delito, a fin de que tanto autoridades, como investigadores y la sociedad tengan un mejor conocimiento de las dimensiones del problema, pero también para que se identifiquen y ataquen las causales de la apatía o indiferencia de la sociedad hacia este delito.

Es apremiante que la Secretaría de Gobernación dé a conocer el Diagnóstico que solicitó a la ONUDD sobre el particular y que, a partir de esos resultados, se formule el Programa de la Comisión Intersecretarial, mismo que sentará las bases para que cada una de las dependencias pertenecientes a la Comisión pueda emprender las acciones que le correspondan en materia de prevención y combate al delito de trata. Acciones que deberán quedar respaldadas con la correspondiente asignación financiera en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Si bien este documento no se avocó a los esfuerzos hechos por distintas instituciones para prevenir este delito, sabemos que la prevención es fundamental para la reducción en la incidencia de cualquier ilícito, por lo que es fundamental que todos los niveles de gobierno asuman un compromiso para combatir de manera frontal y coordinada este delito. En este sentido resulta apremiante que se reanuden las tareas que la Ley le encomienda a la Comisión Intersecretarial prevista en la Ley General, así como los organimos homólogos previstos en distintas leyes del orden local.

En el Observatorio Nacional Ciudadano conscientes de la importancia de que ya no existan víctimas de este delito estaremos pendientes de que las autoridades cumplan los mandatos que tienen impuestos en las leyes y daremos cuenta de ello en una segunda entrega de investigación sobre este tema.

---

## 6. BIBLIOGRAFÍA

AMERICAN BAR ASSOCIATION, HUMAN TRAFFICKING ASESSEMENTE TOOL (HTAT)

Disponible en: [http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/mexico/mexico\\_2009\\_htat\\_es.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/mexico/mexico_2009_htat_es.authcheckdam.pdf)

AZAOLA, Elena, La trata de personas en México, UNAM, México, Disponible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3169/12.pdf>

CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO Y ASISTENCIA SOCIAL, CEIDAS, Documento sobre los retos para la implementación de Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, Disponible en: [http://ceidas.org/images/stories/ceidas/eventos/Foro\\_SCJN/OBSERVACIONES\\_LEY\\_DE\\_TRATA\\_JULIO-2013.pdf](http://ceidas.org/images/stories/ceidas/eventos/Foro_SCJN/OBSERVACIONES_LEY_DE_TRATA_JULIO-2013.pdf)

----- Observaciones y Comentarios a La Iniciativa Presentada por Senadoras Integrantes de la Comisión Contra La Trata de Personas a la Ley General en Materia de Trata de Personas, Disponible en: [http://ceidas.org/images/stories/ceidas/documentos/Tabla\\_Ley\\_General\\_Trata\\_e\\_Iniciativa.pdf](http://ceidas.org/images/stories/ceidas/documentos/Tabla_Ley_General_Trata_e_Iniciativa.pdf)

COALICIÓN REGIONAL CONTRA EL TRÁFICO DE MUJERES Y NIÑAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, A.C. (CATWLAC) e Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (INMUJERES), Diagnóstico de causas estructurales y sociales de la trata de personas en la Ciudad de México, México, 2012, Disponible en:

[http://www.catwlac.org/CATWLAC\\_Documentos/CATWLAC\\_PUBLICACIONES/031413\\_publicaciones/DIAGNOSTICO%20CAUSAS%20SOCIALES%20Y%20ESTRUCTURALES.pdf](http://www.catwlac.org/CATWLAC_Documentos/CATWLAC_PUBLICACIONES/031413_publicaciones/DIAGNOSTICO%20CAUSAS%20SOCIALES%20Y%20ESTRUCTURALES.pdf)

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2008, Disponible en:

[http://piensadh.cd hdf.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=287&Itemid=568](http://piensadh.cd hdf.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=287&Itemid=568)

---

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS y Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C., Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México, México, 2009. Disponible en: [http://investigacion.politicas.unam.mx/catedratrata/wp-content/uploads/2013/09/diagnostico\\_de\\_las\\_condiciones\\_de\\_vulnerabilidad.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/catedratrata/wp-content/uploads/2013/09/diagnostico_de_las_condiciones_de_vulnerabilidad.pdf)

COMISIÓN UNIDOS VS. LA TRATA, "Nuevas líneas de acción 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", Disponible en: <http://unidoshacemosladiferencia.com/wp-content/uploads/2014/01/Lineas-de-accion-Programa.pdf>

DEPARTAMENTO DE ESTADOS UNIDOS, Informe sobre la Trata de Personas 2010, Disponible en: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2010/> [Consultado el 19 de julio de 2013].  
-----Trafficking in Persons Report 2013. Disponible en: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/> Consultado el 10 de julio de 2013.

GUILLÉN BONIFAZ, Julio César, Conociendo 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, Comisión Unidos Vs. Trata, Disponible en: <http://unidoshacemosladiferencia.com/wp-content/uploads/2013/08/conociendolaleyV7.pdf>

KANT, Immanuel, Metafísica de las costumbres, Tecnos, Madrid, 1989.

MONTIEL TORRES, Óscar, Trata de personas: Padrotes, iniciación y modus operandi, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2009.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "La trata de personas: la cruda realidad". Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/blueheart/factsheet\\_spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/blueheart/factsheet_spanish.pdf)

----- Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2012. Resumen Ejecutivo. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive\\_Summary\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf)

ONTIVEROS ALONSO, Miguel, "El derecho penal frente a la trata de personas (problemas técnicos y político criminales)" en: La situación actual del sistema penal en México. XI Jornadas sobre justicia penal, GARCÍA RAMÍREZ Y GONZÁLEZ MARISCAL, (coords.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, IJ- UNAM-INACIPE, México, 2010.

Organización Internacional para los Migrantes en el texto "Estadísticas de los casos asistidos dentro del programa de asistencia directa a víctima de trata de la OIM México. Disponible en: [http://www.oim.org.mx/pdf/4%20OIM\\_est\\_trata%200605\\_0810.pdf](http://www.oim.org.mx/pdf/4%20OIM_est_trata%200605_0810.pdf)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Comisión Interamericana de Mujeres, Instituto Nacional de Migración e Instituto Nacional de las Mujeres, La Trata de personas, Aspectos Básicos, México, 2006.

OROZCO, Rosi. "Trata con fines de explotación en contextos de migración. 2013", Disponible en: [http://redlacti.com/resources/03\\_ponencia\\_Rosi\\_Orozco\\_trata.pdf](http://redlacti.com/resources/03_ponencia_Rosi_Orozco_trata.pdf)

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Sexto Informe de Labores de PGR, Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/2012/Sexto%20Informe%20de%20Labores%20de%20la%20PGR.pdf>

ROMERO MELGAREJO, Osvaldo, "Crisis de la comunidad indígena tlaxcalteca. Surgimiento de los proxenetas y la prostitución", Artículo inédito, 2004. Citado por MONTIEL TORRES, Oscar, Trata de Personas: Padrotes, Iniciación y Modus Operandi, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2009.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, "Zonas de Tráfico y Retención Ilegal de Personas", México, Agosto de 2011.

VILLANUEVA, Ernesto, "Calidad Jurídica de las Resoluciones a Recursos de Revisión del Instituto de Acceso a la Información Pública" en:

DERECHO A SABER balance y perspectivas cívicas, FOX, Jonathan, et.al. (coords.), FUNDAR, México, 2007.

---

La trata de personas denominada como la esclavitud del siglo XXI, es el comercio de seres humanos que reviste distintas modalidades, entre ellas la explotación sexual, la explotación laboral, la mendicidad forzada, la extracción de órganos, el matrimonio forzoso, trabajo o servicios forzados y la experimentación biomédica ilícita. Por su propia naturaleza, el fenómeno puede pasar fácilmente desapercibido para quien no es un especialista en el tema y por ello, en muchas ocasiones, sus víctimas son invisibles.

Ante dicho fenómeno el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, presenta este documento con el objetivo de describir parte de lo que sucede en la cadena de justicia en la materia; por lo que se generaron bases de datos estadísticos de la información oficial disponible sobre el número de víctimas que de 2010 a 2013 ha detectado la Procuraduría General de la República y las procuradurías estatales; el número de detenidos y sentenciados por este delito; el perfil de las víctimas; cómo y dónde se realiza el delito.

Los resultados de este documento demuestran que hay un 2% de efectividad en relación con el número de víctimas en contraste con el de sentencias condenatorias; que las entidades y la federación incumplen con la obligación de generar información estadística confiable y de fácil acceso. Esto pone en evidencia la falta de una política pública contundente para combatir este fenómeno, debido a que no se cuenta con un diagnóstico oficial sobre las dimensiones y gravedad de este problema en nuestro país. El lector encontrará recomendaciones precisas para fortalecer las debilidades institucionales encontradas.



<http://onc.org.mx/>

 @ObsNalCiudadano

 /ObservatorioNacionalCiudadano