

DE LA PRIMERA COMISIÓN, EL QUE CONTIENE PUNTO DE ACUERDO: POR EL QUE SE EXHORTA A LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA A IMPLEMENTAR LAS ACCIONES LEGISLATIVAS PERTINENTES QUE PERMITAN EXPEDIR UNA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS Y A REFORMAR SUS CÓDIGOS PENALES, BUSCANDO LA ADECUADA ARMONIZACIÓN CON LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS Y DEMÁS DISPOSICIONES FEDERALES EN LA MATERIA.

PRIMERA COMISIÓN

GOBERNACIÓN, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y JUSTICIA

DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO EN RELACIÓN CON EL COMBATE Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS

Honorable Asamblea:

A la Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la Comisión Permanente correspondiente al Segundo Receso del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la LX Legislatura, fueron turnadas dos proposiciones con Punto de Acuerdo, una por el que se exhorta a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de cada entidad federativa a armonizar sus respectivas legislaciones con la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y demás disposiciones federales en la materia, a cargo de la Senadora María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y la otra por el que se exhorta a diversas autoridades federales a combatir y castigar el delito de trata de personas y conexos, a cargo de los Senadores Silvano Aureoles Conejo, Fernando Velázquez López, José Luis García Zalvidea y José Ranulfo Luis Tuxpan Vázquez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Los ciudadanos legisladores integrantes de la comisión realizaron el estudio y análisis de los planteamientos contenidos en la propuesta con punto de acuerdo, a fin de valorar su contenido, deliberar e integrar el presente dictamen.

Con fundamento en los artículos 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 127 párrafo primero y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 175 y 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los miembros de esta Primera Comisión que suscriben, someten a la consideración del pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el presente dictamen, al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

I. Con fecha 26 de mayo fueron presentados ante el Pleno la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión las siguientes proposiciones:

1. De la Senadora María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, por el que se exhorta a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de cada entidad federativa a armonizar sus respectivas legislaciones con la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y demás disposiciones federales en la materia, y
2. De los Senadores Silvano Aureoles Conejo, Fernando Velázquez López, José Luis García Zalvidea y José Ranulfo Luis Tuxpan Vázquez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por el que se exhorta a diversas autoridades federales a combatir y castigar el delito de trata de personas y conexos

II. En la misma fecha de su presentación, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del H.

Congreso de la Unión dispuso que las proposiciones de mérito se turnaran para su estudio y dictamen a la Primera Comisión, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, por lo que se emite en este acto el Dictamen correspondiente al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

I. Considera la promovente de la proposición listada con el numeral 1 del capítulo de antecedentes, que Que la trata de personas es un delito que vulnera la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, valores del más alto rango a escala internacional.

Que la comisión de este delito se ha fortalecido a través de los años merced a las redes del crimen organizado y la falta de estrategias gubernamentales.

Que México es un país con un especial grado de vulnerabilidad ante este delito, debido a una cuestión multifactorial: su geografía, pobreza, escasa tradición de protección a los grupos especialmente vulnerables y a la desarticulación que generan sus múltiples ordenamientos jurídicos penales y vacíos legales.

Que, aunque es Estado Parte, los Estados Unidos Mexicanos violan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, así como toda una gama de instrumentos que le obligan a proteger los derechos humanos más básicos, con especial referencia a las víctimas de la trata de personas.

Que la trata de personas es una realidad que debe ser abordada urgentemente por el Estado mexicano con la finalidad de proteger a las víctimas de este fenómeno.

Que debemos hacer frente a la responsabilidad que incumbe a todos los actores políticos, a la sociedad misma y a todos quienes desean ver reflejada en la realidad, la aspiración de vivir en un Estado Constitucional de Derecho.

Que en virtud de la entrada en vigor del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, México inició un proceso de armonización legislativa para adecuar su codificación penal con los instrumentos internacionales sobre la materia.

Que el 27 de noviembre de 2007, se publicó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas que, aún cuando la aprobó el Congreso de la Unión, no es una ley federal, reservando el conocimiento de este delito, por parte de las autoridades federales solo en los casos a que se refiere el Artículo 3 del propio ordenamiento; por esta razón y en ejercicio de su soberanía, sería conveniente que las entidades federativas modifiquen su legislación local para incorporar el delito de la Trata de Personas en concordancia con la nueva conceptualización.

Que hasta la fecha, 24 entidades federativas han modificado su legislación penal introduciendo el nuevo tipo penal de ese delito; sin embargo, se ha producido una notoria heterogeneidad que puede provocar un grave problema para su combate eficaz.

Que se requiere de un análisis amplio y responsable a partir de la diversidad de legislaciones locales que, permita a su vez, convencer a los legisladores de las entidades federativas a homologar los tipos penales contra la trata de personas para acabar con la impunidad en este tipo de delito.

En concreto propone lo siguiente:

Primero.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, exhorta a los poderes ejecutivo y legislativo de cada entidad federativa, para que, en respeto irrestricto a su soberanía, implementen las acciones legislativas pertinentes que permitan expedir una Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y a reformar sus códigos

penales, buscando la adecuada armonización con la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y demás disposiciones federales en la materia.

Segundo.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta al Poder Ejecutivo Federal para seguir reforzando con la participación de entidades federativas y municipios, el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; desarrollar campañas de prevención, protección y atención; promover convenios de colaboración interinstitucional y suscribir acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en relación con la seguridad, internación, tránsito y destino de las víctimas; promover la investigación científica; proporcionar la capacitación continua de los servidores públicos; fomentar oportunidades de empleo, educación y capacitación para el trabajo a las víctimas del delito; ejecutar planes para la construcción de albergues; proporcionar protección, seguridad y salvaguarda de la integridad física de las víctimas; e investigar, detener y consignar a las personas implicadas en este delito, con la finalidad de contar en todo el país con un marco jurídico y acciones de política pública que, permitan con mayor eficacia, prevenir y sancionar este delito, así como garantizar la protección de las víctimas.

Tercero.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta al Poder Ejecutivo Federal para que a través de los tiempos oficiales, se promueva en mensajes de radio y televisión, la introducción de un programa de denuncia y recompensa entre la población civil, para que, a través de la participación de la comunidad, se denuncie el delito de trata de personas y se aumente la detección, procesamiento y sanción de los responsables.

Cuarto.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial de la Federación, para cumplir con los compromisos internacionales en materia de trata de personas, relativos a la capacitación y asistencia técnica en la actualización de agentes de la policía y ministerios públicos, jueces, magistrados y todo servidor público vinculado al sistema penal.

Quinto.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta al Poder Ejecutivo Federal para que, en coordinación con las autoridades involucradas en los tres órdenes de gobierno, se refuercen los controles fronterizos que sean necesarios, con la finalidad de prevenir, detectar y erradicar las redes delictivas encargadas de traficar con personas.

II. En la proposición listada con el numeral 2 del apartado de antecedentes, los autores promoventes de la misma recuerdan que la explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud y servidumbre son algunos de los supuestos jurídicos que delimita el tipo penal de trata de personas; y que dicho delito resulta tan flagelante para la sociedad, por la denigración que padecen las personas ante los constantes abusos cometidos en su contra, sin mencionar el irreparable daño psicológico y físico que resulta no sólo para las víctimas, sino también para sus familias.

En mayo de 2007, la Organización de Estados Americanos reportaba que era alarmante la trata de personas en México. Según el informe “La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas”, las víctimas de trata de personas en el sur de México tienen entre 10 y 35 años de edad, y 90% son de Guatemala, Honduras y El Salvador; asimismo se detalla que en la última década ha reportado un incremento en la demanda de niños y mujeres por parte de las redes delictivas, de acuerdo con la información que aportan los proponentes.

De la misma fuente de información se tiene que en la región del Soconusco, Chiapas, hay al menos nueve puntos donde se ejerce la trata. En Tapachula prevalecen condiciones de "alto riesgo", pues hay cinco expendios de bebidas alcohólicas por cada escuela, y en cada uno se explota a entre ocho y 14 niñas, adolescentes y mujeres, por lo que se calcula en cerca de 21 mil las víctimas¹.

En este tenor, el poder legislativo federal, atendiendo a la necesidad social suscitada ante este delito en noviembre de 2007 expidió la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, muestra de un acercamiento para combatir y erradicar esta conducta criminal y a su vez, la manifestación de cumplimiento ante los compromisos

internacionales asumidos por nuestro país en la materia.

Sin embargo, continúan, a pesar de contar con una Ley especial que regula las particularidades del delito de trata de personas y conexos, la conformación de una Comisión Intersecretarial para prevenir y sancionar el delito, así como preverse la expedición de un Programa Nacional en la materia, pareciere existir un incremento en la incidencia de tal infracción. Se dice lo anterior, en virtud de los constantes informes y reportes de la captura de redes de trata de personas, que mantienen a su víctimas bajo lamentables situaciones de explotación sexual o laboral.

La frontera sur de México, denuncian, se convierte día a día en un lugar más peligroso; las redes de trata de personas, grupos vinculados con el crimen organizado, así como pandillas, provocan colocar a la entidad en focos rojos para los migrantes, las mujeres y niños.

Una de las acciones que promuevan la erradicación de estas prácticas en el estado de Chiapas, es la implementación de un Programa Permanente –en la zona fronteriza- en congruencia con el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Si bien, la fracción XI del artículo 2 del Reglamento de la Ley en comento señala que los Programas Permanentes son aquellos programas sectoriales y especiales de las dependencias, entidades que integran la Comisión y la Procuraduría, cuyas acciones tengan relación con la prevención y sanción del delito de trata de personas o con la protección, atención y asistencia a las víctimas, dada la importancia que guarda el Estado de Chiapas por su frontera con los estados centroamericanos –que aumenta la incidencia del delito de trata de personas y conexos-, las dependencias que conforman la Comisión Intersecretarial deberían enfocar la atención de sus acciones sobre esta entidad federativa.

Estas constantes de impunidad, abuso y explotación pueden erradicarse si se trabaja conjuntamente. El poder legislativo federal, así como los congresos locales de las entidades federativas, los tres órdenes de gobierno, organismos autónomos protectores de los derechos humanos, y sociedad civil, tienen el compromiso de participar en esta lucha contra la trata de personas.

Ante este panorama, el pasado 21 de mayo del corriente, los viceministros de la región norte y Centroamérica pertenecientes a la XV Conferencia Regional sobre migración acordaron combatir el tráfico y secuestro de migrantes, la trata de personas, así como fortalecer el modelo de los Oficiales de Protección a la Infancia.

Entre los acuerdos que resultaron de la Conferencia, destaca la realización de un taller sobre el modelo de capacitación de los oficiales de protección a la Infancia en Panamá, retomando la propuesta de México de adaptar dicho plan de acción de acuerdo a las características de cada país miembro.

Del particular nos dice la oficina de UNICEF en México, que en marzo de 2009 la puesta en marcha del modelo Oficiales de Protección a la Infancia –a cargo del INM- fue un gran avance para brindar protección y seguridad a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, sin embargo aún existen retos para la protección de la niñez migrante en virtud de que dicho modelo sólo se implementó en la frontera norte de nuestro país.

Las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia juegan un papel fundamental. Bajo la misma línea de información que muestra la detención de numerosas bandas criminales y redes de tratantes, a la fecha existe una sola sentencia contra este delito; sentencia histórica en razón de ser la primera a nivel nacional en castigar la trata de personas.

En concreto proponen los siguientes:

PRIMERO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión solicita al titular de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, Lic. Fernando Gómez Mont, a que en base al

Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas se implemente un Programa Permanente para la prevención y sanción de dicho delito, con la protección, atención y asistencia a las víctimas, en la zona fronteriza del Estado de Chiapas; siendo ésta una de las regiones del país en donde son constantes las violaciones y abusos cometidos contra mujeres, menores de edad y migrantes.

SEGUNDO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión solicita a la titular de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, C. Sara Irene Herrerías Guerra, a que en coordinación con las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, se redoblen los esfuerzos en el combate y castigo del delito de trata de personas y conexos, garantizando además, que las víctimas u ofendidos sean indemnizados por concepto de reparación de daños y perjuicios.

TERCERO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta a la Comisionada del Instituto Nacional de Migración, Lic. Cecilia Romero Castillo, a implementar el plan de acción de Oficiales de Protección a la Infancia en la frontera sur de nuestro país con carácter de permanente, conforme lo estipula el Modelo para la Protección de Derechos de los Niños, Niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados, así como a fortalecer dicho modelo en la frontera norte de México.

III. Los signatarios del presente dictamen coincidimos plenamente con los autores de las proposiciones de mérito en que la trata de personas es uno de los crímenes más odiosos que atenta en contra de los derechos más elementales de las personas como el derecho a la seguridad, a la dignidad, a la libertad de movimiento, a los derechos laborales.

Además, sabemos que la trata y el tráfico de personas son delitos que se han incrementado en forma alarmante en los últimos años, debido a las difíciles condiciones de vida en los países menos desarrollados, al endurecimiento de las políticas migratorias en los países industrializados y al hecho de que por mucho tiempo estos fenómenos no fueron considerados como un problema estructural sino como una serie de episodios aislados y que afecta a cerca de un millón de personas anualmente en todo el mundo.

Es un delito que, además, genera millones de dólares anuales para los victimarios mientras que las víctimas viven en condiciones de pobreza, bajo amenazas, sin libertad. Esto ubica en situaciones de absoluta vulnerabilidad a las personas que de por sí eran vulnerables: en efecto las víctimas más probables son las mujeres, los niños, los migrantes en tránsito y cuyo estatus jurídico no está en orden. Es pues una trampa sin salida, la mayoría de las veces.

Nuestro país es signatario de la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional y del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y desde 2007 publicó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. En 2009, veintidós estados mexicanos y el Distrito Federal decretaron reformas en su código penal, que tipifican algunas formas de trata de personas, únicamente el Distrito Federal y Chiapas cuentan con leyes específicas sobre la materia.

También los organismos públicos autónomos y las organizaciones no gubernamentales están realizando acciones concretas con la finalidad de combatir el delito y de atender a las víctimas de la trata de personas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos instaló, en septiembre de 2009, el Observatorio Nacional contra la Trata de Personas, e igualmente estableció el Programa Nacional contra la Trata de Personas en 2007, dentro del cual estableció varios Comités Regionales, los cuales, mediante un equipo interinstitucional e interdisciplinario, atienden el delito en varias regiones del país.

El pasado mes de mayo la Ciudad de Tapachula, en el estado de Chiapas, fue sede de la XV Conferencia Regional sobre Migración bajo el tema migración y familia y, entre otras decisiones, se acordó la realización de un taller sobre el Modelo de capacitación de los Oficiales de Protección a la Infancia y la adopción del modelo de Oficiales de Protección a la Infancia como una buena práctica a favor de los niños, niñas y adolescentes, en el marco de la

implementación de los Lineamientos de Atención de niños, niñas y adolescentes no acompañados.

En mérito de lo antes expuesto, la Primera Comisión, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, de la Comisión Permanente, se permite someter a la consideración del pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta a los poderes ejecutivo y legislativo de cada entidad federativa, para que, en respeto irrestricto a su soberanía, implementen las acciones legislativas pertinentes que permitan expedir una Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y a reformar sus códigos penales, buscando la adecuada armonización con la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y demás disposiciones federales en la materia.

SEGUNDO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta al titular de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, para seguir reforzando, con la participación de entidades federativas y municipios, el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y se implemente un Programa Permanente para la prevención y sanción de dicho delito, con la protección, atención y asistencia a las víctimas, particularmente en la zonas fronterizas del país.

TERCERO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión solicita a la titular de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, C. Sara Irene Herrerías Guerra, a que en coordinación con las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, se redoblen los esfuerzos en el combate y castigo del delito de trata de personas y conexos.

CUARTO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta a la Comisionada del Instituto Nacional de Migración, Lic. Cecilia Romero Castillo, a implementar el plan de acción de Oficiales de Protección a la Infancia en la frontera sur de nuestro país con carácter de permanente, conforme lo estipula el Modelo para la Protección de Derechos de los Niños, Niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados, así como a fortalecer dicho modelo en la frontera norte.

Sala de Comisiones “Miguel Ramos Arizpe” de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a los 27 días del mes de julio de 2010.

PRIMERA COMISIÓN