COMISIÓN DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

DIPUTADOS INTEGRANTES:
BULMARO ANDRES PACHECO MORENO
FAUSTINO FELIX CHAVEZ
ROBERTO RUIBAL ASTIAZARAN
DAMIAN ZEPEDA VIDALES
JESUS ALBERTO LOPEZ QUIROZ
DAVID CUAUHTEMOC GALINDO DELGADO
OSCAR MANUEL MADERO VALENCIA
JOSE GUADALUPE CURIEL
CESAR AUGUSTO MARCOR RAMIREZ

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Quincuagésima Novena Legislatura, por acuerdo de la Presidencia, nos fue turnada para estudio y dictamen, Minuta con Proyecto de Decreto que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la cual reforma los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de incorporar disposiciones relativas al delito de trata de personas.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- En lo correspondiente al procedimiento que motiva el análisis de la Minuta en estudio, es importante dejar asentado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 135, previene que dicho ordenamiento fundamental es susceptible de ser adicionado o reformado, con la taxativa que: ***"para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislatura de los Estados"***.

SEGUNDA.- En el caso particular, el Congreso de la Unión aprobó reformar los artículo 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de incorporar la trata de personas en la relación de delitos en los cuales el juez debe ordenar, oficiosamente, la prisión preventiva cuando el imputado esté siendo procesado; además, incluir dentro de los derechos de las víctimas y ofendidos por el delito de trata de personas, el resguardo de su identidad y datos personales y, finalmente, facultar al Congreso de la Unión a expedir una Ley General en materia de trata de personas.

En tal sentido, a continuación se detallarán los motivos por los cuales esta Comisión de Dictamen Legislativo considera procedente la aprobación de la minuta referida con antelación.

En primer término, es preciso señalar que el legislador federal

consideró pertinente aprobar la modificación constitucional señalada, ya que es necesario dar una respuesta efectiva y contundente al problema de la trata de personas. México es en la actualidad un país de origen, tránsito y recepción de migrantes. Por sus fronteras entran y salen anualmente millones de personas, como turistas, visitantes locales o trabajadores temporales. Además de estos flujos, en las últimas décadas ha cobrado especial importancia el tránsito, por el territorio mexicano, de miles de migrantes irregulares que se dirigen hacia Estados Unidos, procedentes en lo fundamental de Centroamérica y, en menor medida, de otros países, mismos que se suman al flujo de cientos de miles de emigrantes mexicanos indocumentados que intentan cruzar la frontera con Estados Unidos. También se identifican miles de migrantes internos y potenciales.

Esta situación ha contribuido a aumentar la vulnerabilidad de millares de personas, sobre todo mujeres, niñas, niños y adolescentes, así como a exponerlas a ser víctimas de la trata de personas, principalmente con fines de explotación sexual y laboral. La trata de personas es un delito con terribles consecuencias, considerado como una modalidad contemporánea de esclavitud y como una forma extrema de violencia contra mujeres y niños que viola sus derechos humanos.

Se trata de un fenómeno muy antiguo que sólo desde las últimas dos décadas ha venido saliendo a la luz pública. En otras palabras, estamos frente a un problema viejo con un nombre nuevo.

Los discursos sobre la "trata de blancas" fueron utilizados y, hasta cierto punto, monopolizados por el movimiento abolicionista de la prostitución, cuya lucha se centraba en su erradicación al considerarla una forma de esclavitud de la mujer. Sus

acciones se cristalizaron en la agenda mundial a través de diversos acuerdos internacionales para la supresión de la trata desarrollados desde 1904 y hasta 1949, año en que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena.

Al inicio de la década de los 80, después de varios años de silencio, los discursos sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual volvieron a tomar fuerza entre distintos sectores nacionales y supranacionales, debido entre otras razones, al incremento de la migración femenina trasnacional que se venía gestando desde fines de los *años* 70, dentro de la cual parece aumentar o, al menos, hacerse más evidente la incidencia de este fenómeno en casi todas las regiones del mundo y en muy diversas modalidades. De esta manera, la antigua definición de trata de blancas quedó en desuso por no corresponder a las realidades de desplazamiento y comercio de personas y tampoco a la naturaleza y dimensiones de los abusos inherentes a este flagelo.

En esa época, se comenzó a utilizar el término tráfico humano o tráfico de personas para referirse al comercio internacional de mujeres y personas menores de edad sin todavía alcanzarse una definición o concepto consensuado sobre este fenómeno. Tráfico de personas era la traducción textual al castellano del término "*traffícking in persons"* de los textos en inglés, los cuales fueron traducidos e introducidos a latinoamérica.

Debido a su naturaleza clandestina y a la falta de consenso en la definición y comprensión de este fenómeno, resulta sumamente difícil establecer con precisión cifras o estadísticas. No obstante, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que, a nivel mundial, cada año aproximadamente un millón de

hombres, mujeres, niños y niñas son engañados, vendidos, coaccionados o sometidos a condiciones semejantes a la esclavitud bajo distintas formas y en diversos sectores: construcción, maquila, agricultura, servicio doméstico, prostitución, pornografía, turismo sexual, matrimonios serviles, niños soldados, tráfico de órganos, venta de niños, entre otros, siendo las mujeres, las niñas y los niños el sector más vulnerable.

De acuerdo con el Informe Anual sobre Trata de Personas del Departamento de Estado de Estados Unidos, cada año entre 600,000 y 800,000 personas cruzan las fronteras internacionales como víctimas de trata; de esta cifra, el 80 por ciento son mujeres y niñas y el 50 por ciento son personas menores de edad.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 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. Asimismo, en el caso de trata con fines sexuales, una abrumadora mayoría del 98% es ocupado por mujeres y niñas.

Como se puede apreciar con estos datos, el problema es enorme, por lo que es urgente dotar al Estado de las herramientas legales que le permitan combatir, eficientemente, el delito de la trata de personas, ya que estas estimaciones muestran una realidad ineludible: la trata de personas es un crimen que no es neutral en términos de género y que afecta a las mujeres de manera desproporcionada. No sólo por registrar la mayor parte de las víctimas, incluso en el sector laboral, sino porque las formas de explotación a las que son sometidas suelen ser más severas.

La trata de mujeres debe entenderse en el amplio contexto de desigualdad y violencia estructural a las que están sujetas. En todas las sociedades, en mayor o menor grado, las mujeres y las niñas enfrentan constantes violaciones a sus derechos humanos y/o a sus derechos económicos en los lugares de origen. En general, las mujeres están más afectadas por la violencia y la discriminación de género en la educación, la inequidad laboral, caracterizada por la segregación ocupacional y una representación desproporcionada en los sectores informales de empleo. Todo ello trae como consecuencia una muy particular vulnerabilidad, así como una enorme inseguridad económica y, por lo tanto, la propensión a migrar, generalmente en forma irregular, a pesar de los riesgos e implicaciones que esto conlleva.

Entre los instrumentos internacionales en materia de trata de personas, celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, y que de conformidad con el artículo 133 Constitucional, son Ley Suprema de la Unión, podemos citar los siguientes:

1.- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949. Entrada en vigor el 25 de julio de 1951, de conformidad con el artículo 24.

2.- Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.

3.- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27.

4.- Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud. Adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 608 (XXI), de 30 de abril de 1956. Hecha en Ginebra el 7 de septiembre de 1956. Entrada en vigor: 30 de abril de 1957, de conformidad con el artículo 13.

5.- Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

6.- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Reunida en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995.

7.- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25. Fecha entrada en vigor: ver artículo 38.

8.- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra

la Mujer.

9.- El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Respecto a éste último, por primera vez un instrumento internacional define la trata e insta a los Estados a crear mecanismos para su prevención, legislar internamente para combatirla y capacitar a sus funcionarios para aplicar dicha legislación. Hasta febrero de 2006, el Protocolo contaba con 117 Estados signatarios y 97 ratificaciones.

Este Protocolo tiene como finalidad prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y a los niños. Precisa la necesidad de atender a las víctimas de la trata, respetando sus derechos, además de promover la cooperación entre los Estados para que este fin pueda alcanzarse.

Se determina en el Protocolo que cada Estado debe incorporar en su legislación interna la penalización de esta actividad, así como la asistencia y protección de las víctimas.

En tal sentido, México es un país donde la trata de personas, particularmente a través de su frontera sur -que se ha convertido en una especie de trampolín para la migración del sur del continente hacia Norteamérica-, se ha acentuado en las últimas décadas. Este aumento es sin duda multicausal y tiene que ver principalmente con la

pobreza, la falta de empleos suficientes, la ubicación geoestratégica de nuestro país, las inequidades entre los géneros, entre otros. Por lo anterior, este tema debe ser de atención prioritaria desde el Poder Legislativo, si bien es cierto que nuestra Carta Magna establece:

"Artículo 1 *°. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(...)

Artículo 5º. (...) ***(...)***

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123."

A pesar de que la trata de personas violenta los derechos fundamentales más importantes de quienes son víctimas de este delito, fue hasta el 27 de marzo de 2007 que se publicó una reforma al Código Penal Federal, vinculada con la trata de personas, en el Título Octavo denominado "Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad" Capítulos V, VI y VII, en los artículos (205, 205 bis, 207 y 209), que tipifican los delitos de "Trata de Personas Menores de Dieciocho Años de Edad o de Personas que no tienen Capacidad para comprender el Significado del Hecho o de Personas que no tienen Capacidad para Resistirlo", "Trata de Personas" y la "Omisión de impedir un delito que atente contra el Libre Desarrollo de la Personalidad, la Dignidad Humana o la Integridad Física o Mental".

En noviembre de ese mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, la cual surgió ante la improrrogable necesidad de crear un marco legal que, vinculado al derecho internacional, atendiera de manera integral la problemática de la trata de personas, como un problema de índole mundial y del que nuestro país no es la excepción. Cabe señalar que esta ley se aplica en todo el territorio nacional en materia del fuero federal.

Lo anterior representa un avance en el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia, pero aún hay mucho que hacer para solucionar el problema. Se debe continuar con este trabajo a fin de allegarse de herramientas para su combate, ya que, como se menciona en el Informe del Departamento de Estado Norteamericano sobre Trata de Personas 2010, la lucha contra la trata de personas no es un ejercicio estático. Una ley sobre la trata aprobada el año anterior debe ser aplicada y mejorada este año. Y es por ello que estas comisiones dictaminadoras consideran que la propuesta de reformas constitucionales de la minuta en estudio, es atendible por las razones que les dan sustento y han quedado señaladas en los párrafos que anteceden.

En ese tenor, se estima conveniente reformar los artículos 19 y 20 constitucionales para incorporar la trata de personas a los delitos en los cuales el juez debe ordenar oficiosamente la prisión preventiva cuando el imputado esté siendo procesado, lo anterior toma fundamento por la afectación social que produce el ilícito y por el riesgo de que el sujeto activo se sustraiga de la acción de la justicia; así como para incluir dentro de los derechos de las víctimas y ofendidos por el delito de trata de personas, el resguardo de su identidad y datos personales, toda vez que por las características de este delito resulta

necesario proteger la identidad y datos de la víctima, con el objetivo de cumplir con las mínimas medidas de seguridad en el proceso penal.

Ahora bien, respecto a la propuesta de reformar el artículo 73 constitucional para facultar al Congreso de la Unión a expedir una Ley General en Trata de Personas, se estima conveniente ya que así se podrá contar con un instrumento jurídico adecuado, ya que si bien existe una ley en la materia, es necesario que los tres órdenes de gobierno, en una relación armónica, de recíproca complementación y de idéntica responsabilidad puedan dar mejores resultados.

La propuesta de reforma de la minuta en estudio une, dinamiza y mejora la colaboración entre los ámbitos de gobierno, al expedir una ley general en materia de trata de personas, que establezca 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.

Esto es importante, ya que solo 6 entidades han legislado para erradicar y prevenir la trata de personas (Distrito Federal, Hidalgo, Nuevo León, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.)

Es importante mencionar que una ley general es un ordenamiento que obliga tanto a las autoridades federales como a las de los estados, del Distrito Federal y de los municipios. A partir de los lineamientos establecidos en una ley general sobre la materia se pretende generar un marco jurídico que propicie la armonización en el establecimiento de tipos penales y penas, contribuye a establecer una mejor coordinación entre

las procuradurías y las policías, define los alcances de la concurrencia en la materia regulada y proporciona un esquema claro de responsabilidad para las autoridades.

Así, la existencia de una concurrencia entre diferentes niveles de gobierno, permite fijar con claridad el ámbito de actuación de las entidades federativas y la Federación, identifica los espacios en donde debe generarse la coordinación y proporciona un marco para la identificación de autoridades responsables y, en su caso, para el ejercicio de las facultades de atracción.

En términos generales, con la propuesta de reforma de la minuta en estudio, se fijarán las bases para el establecimiento de una política criminal integral en materia de trata de personas que permita una acción efectiva y coordinada del Estado mexicano en la prevención, la persecución, la sanción y el combate en su más amplia extensión de este delito que tanto daño le ha hecho a México. Una ley que permita a las entidades federativas tomar las acciones necesarias para combatir el problema de la trata de personas.

En tal sentido, esta Comisión recoge los argumentos vertidos en la minuta de mérito y considera procedente aprobar, en sus términos, el proyecto de Decreto en cuestión, por lo cual, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 52 de la Constitución Política del Estado, sometemos a consideración del Pleno el siguiente punto de:

ACUERDO:

ÚNICO.- El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de las facultades constitucionales que son de su competencia según el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba en todas y cada una de sus partes la Minuta con proyecto de Decreto que reforma los artículo 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que remitiera a esta Soberanía la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, que en su parte conducente es como sigue:

"MINUTA
PROYECTO DE DECRETO

POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 19, 20 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ÚNICO.- Se reforman los artículos 19, segundo párrafo; 20, apartado C, fracción V, y 73, fracción XXI, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 19. …

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

…

…

…

…

…

Artículo 20. …

A. …

B. …

C. …

I. a IV. …

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de defensa.

…

VI. y VII. …

Artículo 73. …

I. a XX. …

XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

…

…

XXII. a XXX. …

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en un plazo no mayor a los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.”

Por estimar que el presente dictamen debe ser considerado como de obvia resolución, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Sonora, se solicita la dispensa al trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión ordinaria.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 27 de abril de 2011.

C. DIP. BULMARO ANDRES PACHECO MORENO

C. DIP. FAUSTINO FELIX CHAVEZ

C. DIP. ROBERTO RUIBAL ASTIAZARAN

C. DIP. DAMIAN ZEPEDA VIDALES

C. DIP. JESUS ALBERTO LOPEZ QUIROZ

C. DIP. DAVID CUAUHTEMOC GALINDO DELGADO

C. DIP. OSCAR MANUEL MADERO VALENCIA

C. DIP. JOSE GUADALUPE CURIEL

C. DIP. CÉSAR AGUSTO MARCOR RAMIREZ