



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 28, enero-junio 2013

FACULTAD LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN RESPECTO DE LA TRATA DE PERSONAS

Mario URIBE OLVERA*

I. ORIGEN

El 14 de julio de 2011, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se reformó, entre otros, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma concedió al Congreso de la Unión facultades para expedir una ley general en materia de trata de personas. Así, actualmente la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

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

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales; En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

[...]

De la transcripción hecha, se desprende que el Congreso de la Unión, tiene competencia para expedir la ley general de trata de personas y ésta debe contener como mínimo el tipo penal y sus sanciones, la distribución

* Abogado postulante y profesor adjunto de las materias Delitos en Particular y Derecho Procesal Penal en la Universidad Panamericana campus México.

de competencias y la forma de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

Ahora bien, para precisar los límites de la facultad del Congreso de la Unión, resulta necesario establecer cuál debe ser el objeto o materia de la ley general, es decir, delimitar el concepto de trata de personas.

II. DEFINICIÓN

La trata de personas es un término técnico jurídico con un contenido inequívoco, el cual fue establecido en el derecho internacional y, después, incorporado al derecho positivo mexicano.

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 (Protocolo de Palermo), define la trata de personas, en los siguientes términos:

[...] 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 [...].¹

Adicionalmente, el mismo cuerpo normativo establece que la explotación comprenderá 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 [...]”.²

El Protocolo de Palermo fue suscrito por el Poder Ejecutivo Federal y ratificado por el Senado de la República, incorporándose así al orden jurídico nacional vigente.³

Así, con base en el Protocolo de Palermo puede concluirse que la trata de personas es la captación, traslado o recepción de una persona, a través de la amenaza, el uso de la fuerza, el engaño, el abuso del poder o

¹ Artículo 3o., inciso a, del Protocolo de Palermo.

² *Idem*.

³ Publicado en el *DOF* el 10 de abril de 2003.

de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con la finalidad de explotarla.

A guisa de esquema puede decirse que la definición de trata de personas comprende:

- una conducta (captar, trasladar o recibir a una persona);
- los medios que se utilizan para cometerla (violencia, engaño, abuso del poder, etcétera), y
- la finalidad que se persigue con la misma (la explotación de la víctima).

Basándose en los elementos antes apuntados, así como la propia definición que ofrece el Protocolo de Palermo, y que se ha glosado en líneas anteriores, puede concluirse que la explotación en sí misma no es trata de personas, aun cuando esté íntimamente relacionada con ella.

El criterio aquí aducido es acorde con el sostenido en el proceso de reforma a la fracción XXI del precepto constitucional materia de este análisis.

En efecto, tanto en la exposición de motivos de dicha reforma, como durante la discusión de la misma, se tuvo presente que la trata de personas es un delito autónomo e independiente de los delitos constitutivos de algún tipo de explotación del ser humano.⁴

III. ATRIBUCIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A LA LUZ DE CONCEPTO DE TRATA DE PERSONAS

La facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo referente a la trata de personas, es analizada tomando como punto de partida el concepto que de ésta conducta ofrece el Protocolo de Palermo.

El empleo de dicho concepto resulta necesario debido a que los tratados internacionales, de conformidad con la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del artículo 133 constitucional,⁵

⁴ Véase *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, año I, segundo periodo, 8 de abril de 2010; año II, primer periodo, 15 de diciembre de 2010; año II, segundo periodo, 15 de febrero de 2011.

⁵ Jurisprudencia con el rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONS-

se encuentran jerárquicamente por debajo de la carta magna y por encima de las leyes federales; y así, se concluye que los principios recogidos en tales instrumentos internacionales tienen supremacía respecto de las leyes secundarias y, sin duda, son útiles para interpretar a la propia Constitución.

En este tenor, es posible afirmar que el Congreso de la Unión, fue dotado de competencia para dictar una ley general de trata de personas la cual debería contener el tipo de penal de dicho delito, las sanciones aplicables a quien lo cometiera, así como la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

Por su parte, el Congreso de la Unión, con base en la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución, emitió 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 (LGPSETP), misma que se publicó el 14 de junio de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Esta ley consigna un conjunto de tipos penales, los cuales pueden clasificarse de la siguiente manera: En el artículo 10 de la ley está contenido el correspondiente al delito de trata de personas; los artículos que van del

TITUCIONAL”, La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “pacta sunt servanda”, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sannabria Martínez, emitida por el Pleno de la SCJN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (SJFG), t. XXV, Novena Época, abril de 2007, p. 6, núm. de registro 172 650.

11 al 31 (excepto el 23), describen diversas formas de explotación (esclavitud, servidumbre, lenocinio, matrimonios forzados, etcétera); en tanto que los tipos recogidos en los artículos 32 a 36 se refieren a conductas delictuosas asociadas a la trata de personas y a los delitos que constituyen un acto de explotación del ser humano, pero que en todo caso son distintas a aquélla y a éstos.⁶

Así las cosas, es necesario convenir en que el Congreso de la Unión, excedió sus facultades al establecer en la LGPSETP, los tipos penales relativos a delitos asociados a la trata de personas.

La conclusión anterior se sustenta en el hecho de que las facultades del Congreso de la Unión para reglamentar por medio de una ley general, en el tema que nos ocupa, están limitadas exclusivamente al delito de trata de personas y no comprenden los que constituyen un acto de explotación ni aquellos que puedan considerarse como conexos a ella.

En este sentido, de acuerdo con el texto constitucional vigente, el Congreso de la Unión tiene la prerrogativa de establecer un tipo penal de trata de personas que rijan para todo el territorio nacional tanto en el fuero común como en el fuero federal; sin embargo, no cuenta con las facultades para establecer en los mismos términos tipos penales que describan conductas constitutivas de delitos asociados a la trata de personas (por ejemplo, servidumbre, matrimonios forzados, pornografía infantil, explotación laboral, turismo sexual, etcétera).

Asimismo, el Poder Legislativo federal carece de facultades constitucionales para dictar normas que distribuyan competencias o establezcan las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en tratándose de delitos asociados con la trata de personas pero distintos a ésta.

No se omite señalar que de la primera parte de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, se desprende que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer los delitos en materia del fuero federal. Por tanto, los tipos contenidos en los artículos que van del 11 al 36 de la ley, como normas aplicables al fuero federal, no adolecen de inconstitucionalidad

⁶ En general, a los delitos distintos a la trata de personas incluidos en la LGPSETP, en el presente artículo se les denomina *delitos asociados o conexos a la trata de personas*.

formal⁷ aun cuando técnicamente no debieron haberse consignado en una

⁷ Un ordenamiento jurídico de carácter general, como lo puede ser una ley, será formalmente constitucional si fue expedido por un órgano facultado constitucionalmente para ello. Al respecto pueden consultarse los criterios sostenidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las siguientes tesis aisladas:

CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. NO PUEDE PLANTEARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES RESPECTO DE ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE NO AFECTAN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO. La constitucionalidad formal de un ordenamiento legal implica la exposición de vicios en el proceso legislativo que lo originó, a diferencia de la constitucionalidad material que significa la atribución de los vicios propios de los preceptos legales que afectan desde su sola vigencia o por virtud de un acto concreto de aplicación a los particulares. En ese tenor, si el gobernado impugna conjuntamente diversas disposiciones legales, por la estrecha relación que guardan entre sí, puede combatir su constitucionalidad formal en los aspectos generales que involucren a toda la ley y, por ende, a los artículos reclamados, así como los aspectos particulares del proceso legislativo en cuanto a estos últimos, pero no otros tópicos específicos del mismo proceso que atañen a diferentes preceptos no señalados como actos destacados en la demanda de garantías, pues al no formar parte de la impugnación sistemática ni haberse individualizado en su perjuicio, carecería de legitimación para solicitar su inconstitucionalidad. Lo anterior obedece a que no debe confundirse la impugnación total de una ley con su constitucionalidad formal en aspectos generales, que incluyen a los preceptos que contiene, porque en el primer supuesto el quejoso sólo puede controvertir las porciones normativas aplicadas en su perjuicio o en las cuales se ubica, pero no todo el ordenamiento legal, mientras que en el segundo, un solo precepto de aquél, o varios, dan lugar a cuestionar el proceso legislativo en sus generalidades o particularidades relacionadas con estos preceptos, sin que pueda impugnar aspectos específicos de ese proceso vinculados a otros preceptos (tesis de la 2a. Sala, visible en el *SJFG*, t. XXI, Novena Época, enero de 2005, p. 604, núm. de registro 179 634).

LEYES Y OTRAS DISPOSICIONES GENERALES. EL CONSENTIMIENTO DE SU CONSTITUCIONALIDAD FORMAL NO ENTRAÑA NECESARIAMENTE EL DE LA MATERIAL. La constitucionalidad de un ordenamiento general puede atacarse desde el punto de vista formal, en cuanto a la carencia de facultades de la autoridad expedidora, o bien, desde el punto de vista material de uno o varios preceptos del cuerpo normativo reclamado. En el primer caso, los motivos de violación se refieren a la constitucionalidad de todo el ordenamiento, mientras que en el segundo, la violación se concreta a los preceptos específicamente impugnados. En esa tesitura, el consentimiento de la constitucionalidad formal del cuerpo de leyes reclamado, no entraña, necesariamente, el consentimiento de la constitucionalidad material de los preceptos específicamente reclamados, de manera que si en autos existen elementos de convicción que evidencien el consentimiento del quejoso en cuanto a la constitucionalidad formal del ordenamiento combatido, por haber realizado diversas gestiones que impliquen la aceptación de las facultades de la expedidora, ello no basta para sobreseer respecto de los artículos particularmente reclamados, a no ser que exista un vínculo teleológico o relación de causa-efecto entre la aceptación de la constitucionalidad formal del ordenamiento de que se trate, y las disposiciones destacadamente impug-

ley general.⁸

A mayor abundamiento, los tipos penales antes mencionados sólo podrán ser investigados y juzgados por autoridades federales, siempre y cuando constituyan delitos federales.⁹

Es decir, dichos tipos no podrán aplicarse en el fuero común debido a que el órgano legislativo que los estableció no tiene facultades para

nadas, que impidan analizarlas en forma independiente (tesis de la 2a. Sala, visible en el *SJFG*, t. III, Novena Época, junio de 1996, p. 372, núm. de registro 200 599).

⁸ Esto debería hacerse a través de una ley federal, en concreto, del Código Penal Federal.

⁹ Las autoridades federales son competentes para investigar y juzgar los delitos comprendidos en alguno de los supuestos del artículo 50, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación., mismo que se transcribe, en lo conducente, a continuación: “Artículo 50. Los jueces federales penales conocerán:

I. De los delitos del orden federal.

Son delitos del orden federal:

a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a l) de esta fracción;

b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal;

c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;

d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;

e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;

f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;

i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;

j) Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;

k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal;

l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal, y

m) Los previstos en los artículos 366, fracción III; 366 ter y 366 quáter del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.

[...]

legislar en materia local y tales delitos no forman parte de la materia concurrente (trata de personas).

En otro orden de ideas, destaca que el artículo décimo transitorio de la LGPSETP al establecer que: “Los Congresos de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (*sic.*), 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”, también adolece de inconstitucionalidad dado que no puede constreñir a las legislaturas locales para establecer tipos penales para los delitos asociados a la trata de personas con contenido idéntico al establecido en dicha ley.

Lo anterior es así en atención a que, en primer lugar, el Congreso de Unión carece de facultades constitucionales para obligar a las legislaturas locales a legislar en determinado sentido.

Adicionalmente, sostener que el Congreso de la Unión puede normar a tal extremo la actuación de las legislaturas de los estados es contrario a la carta magna, puesto que vulnera la soberanía de las entidades federativas al impedir que éstas dicten las normas jurídicas de su competencia tomando en cuenta su propia realidad social; lo cual provoca que las leyes locales, pierdan su razón de existir pues en ese caso la norma local se limitaría a reproducir otra de carácter federal.¹⁰

¹⁰ En este sentido, puede consultarse la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta (tesis visible en el *SJFG*, t. XXXI, Novena Época, febrero de 2010, p. 2322, núm. de registro 165 224).

IV. REFLEXIONES FINALES

La trata de personas está definida a través de instrumentos internacionales y dicho concepto debe emplearse para delimitar la facultad constitucional del Congreso de la Unión para regular la materia concurrente relativa a este delito.

Toda vez que el concepto de trata de personas no comprende los actos que constituyen alguna forma de explotación humana, el Congreso de la Unión al incluir los tipos penales relativos a estos delitos en la LGPSETP, excedió sus facultades puesto que tales preceptos no podrán aplicarse a hechos cuya investigación y sanción corresponda a las autoridades estatales o del Distrito Federal.

