



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Xochimilco

Maestría en Políticas Públicas

*La intersectorialidad de la política para prevenir la trata de personas en la
Ciudad de México*

Que para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas presenta el

Lic. Ernesto Valdez Dorantes

Asesor: Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Lectoras:

Dra. Carola Conde Bonfil

Dra. Urenda Queletzú Navarro Sánchez

22 de septiembre de 2021

Agradecimientos

El camino recorrido después de más de dos años y lleno de complicaciones colectivas y personales dejó saldos irreparables pero también de crecimiento. Durante ese periodo de momentos oscuros la familia, amigos, profesores e instituciones me brindaron apoyo que sería injusto o poco atento no mencionar ni dar crédito.

En primer lugar, agradezco a mis padres y hermanos que con sus propias maneras y estilos compartieron, escucharon y apoyaron mis esfuerzos. A mis sobrinas que me colmaron de alegría y ternura con su energía y felicidad radiante. También le doy las gracias a los compañeros de grupos y de trabajo que conocí en muchos rincones de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) por su calidez y empatía.

Por su parte, le doy mi reconocimiento a los profesores por el compromiso y soporte durante seminarios, talleres y actividades académicas. Le doy gracias al Dr. Alejandro Navarro por dirigir mi tesis y apoyar ante las inquietudes de estudiantes desde la coordinación de la maestría, así como a la Dra. Urenda Navarro de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí por aceptar y contribuir en la investigación. La mención especial es para la Dra. Carola Conde Bonfil, no sólo por ayudarme a mejorar sobremanera esta tesis y por añadidura mis conocimientos, sino también por ser amiga y consejera franca y cortés. El Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C. fue un aliado en mi camino de investigación que me recibió con los brazos abiertos, le reitero mi gratitud a todo su equipo.

Finalmente, pero no por ello menos importante, le doy mi admiración a mi alma mater, la UAM Xochimilco, y mi gratitud al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; ambas son piezas clave para seguir consolidando conocimiento de calidad en el país.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. La trata de personas y la intersectorialidad en las políticas.....	3
1.1. Estudios sobre trata de personas	3
1.1.1. Los orígenes de la trata de personas	5
1.1.2. Trata de personas y sus fines sexuales	7
1.1.3. La trata de personas en la actualidad	9
1.2. La intersectorialidad.....	11
Capítulo 2. El problema de la trata de personas y la política mexicana para combatirla	17
2.1. La situación problemática de la trata de personas.....	17
2.2. La trata de personas como problema público en México	22
2.3. El problema público en la Ciudad de México	29
Capítulo 3. Diagnóstico de la intersectorialidad de la política de prevención de la trata de personas.....	39
3.1. Inclusividad en las etapas de formulación y evaluación.....	43
3.2. Mancomunidad en la ejecución y financiamiento de acciones.....	47
3.3. Estructura suprasectorial e intersectorial	49
3.4. Valor de los indicadores.....	51
3.5. Problemas de la política.....	52
3.6. Propuestas de política pública	53
3.6.1. Inclusividad en el ciclo de la formulación y evaluación.....	53
3.6.2. Mancomunidad en la ejecución y financiamiento de acciones	54
3.6.3. Cobertura de las estructuras suprasectoriales e intersectoriales	54
Conclusiones	55
Bibliografía y fuentes consultadas	57
Anexos.....	72
Anexo 1. Modelo analítico de la investigación	72
Anexo 2. Guías de entrevistas.....	75
Anexo 3. Transcripción de entrevistas	78
Anexo 4. Respuestas de las instituciones.....	112

Anexo 5. Lineamientos de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México	122
--	-----

Índice de tablas

Tabla 1. Definición de trata de personas, esclavitud y explotación sexual y laboral	9
Tabla 2. Instrumentos normativos en materia de trata de personas en México	35
Tabla 3. Instrumentos normativos en materia de trata de personas en la Ciudad de México*	36
Tabla 4. Organismos nacionales en materia de trata de personas	37
Tabla 5. Organismos de la Ciudad de México en materia de trata de personas	38
Tabla 6. Operacionalización de las variables independientes.....	39
Tabla 7. Ponderación de indicadores.....	40
Tabla 8. Ponderación de la clasificación.....	41
Tabla 9. Panel de actores entrevistados y participantes en foros	42
Tabla 10. Ponderación de los grados de intersectorialidad.....	51
Tabla 11. Calificación del grado de intersectorialidad.....	52
Tabla 12. Capacidad de voto de los actores involucrados (porcentajes)	53
Tabla 13. Propuesta de conformación del Consejo Intersectorial en materia de TdP.....	54
Tabla 14. Cumplimiento de metas y objetivos de la política en materia de TdP y resultados	73
Tabla 15. Panel de informantes clave para aplicación de entrevistas.....	74

Índice de cuadros

Cuadro 1. Víctimas de trabajo forzoso como consecuencia de la TdP en 2005	18
Cuadro 2. Víctimas identificadas, juicios y condenas de TdP por explotación sexual y laboral a nivel mundial 2007-2010	18
Cuadro 3. Víctimas de carpetas de investigación abiertas en 2018 por rango de edad en México	21
Cuadro 4. Víctimas de trata en México (enero de 2015-abril de 2020).....	21

Introducción

La trata de personas es un problema complejo que ha sido investigado desde diversas aristas, en especial el enfoque de seguridad pública que orienta a los gobiernos a colocar la atención en la capacidad para perseguir y sancionar a quienes se involucran en el ciclo de la trata.

La prevención general del delito es un elemento del enfoque y requiere un conjunto de disciplinas del conocimiento para llegar a diagnósticos relevantes que puedan contribuir a aminorar la incidencia del fenómeno. En el sector público de muchos países se han adoptado modelos de gestión con estructuras interinstitucionales o interagenciales -comisiones o consejos- con el argumento de que será posible conocer las causas de la trata y generar soluciones efectivas.

En México se crearon comisiones contra la trata de personas a nivel federal y estatal, muy pocas a nivel municipal, y sus resultados en general son reglamentaciones, acciones y programas de capacitación. En la capital del país ocurren más casos delictivos debido a sus dimensiones económicas y sociales.

El objetivo de la investigación es analizar los factores institucionales que favorecen la consecución de acciones intersectoriales de prevención de la trata de personas en la Ciudad de México y pretende responder a la pregunta ¿se están abordando integralmente los factores que favorecen que se prevenga la trata de personas?

Como hipótesis de trabajo se plantea que la asignación de autoridad para formular y evaluar políticas; los instrumentos de coordinación y colaboración en la etapa de ejecución y financiamiento de acciones; y la creación o modificación de estructuras suprasectoriales e intersectoriales pueden favorecer la efectividad para resolver el problema de la trata de personas en la Ciudad de México.

Se estudia el marco normativo de los sectores gubernamentales involucrados con el objetivo de identificar su capacidad de tomar decisiones para formular y evaluar políticas; el diseño institucional para compartir recursos, responsabilidades y acciones en la etapa de ejecución; y el arreglo institucional de las estructuras suprasectoriales e intersectoriales; ello a través de desarrollar un modelo que permita analizar dichos factores en la política.

El documento se estructura en tres capítulos. El primero expone el marco teórico y conceptual de la trata de personas y de la intersectorialidad de las políticas; el segundo revisa el problema público y la política mexicana y de la Ciudad de México para afrontarlo; el tercero analiza la intersectorialidad de la política local para prevenir la trata con un diagnóstico de la inclusividad en las etapas de formulación y evaluación; mancomunidad en la ejecución y financiamiento de acciones; y cobertura de estructuras suprasectoriales e intersectoriales. Al final se plasman algunas conclusiones y recomendaciones para la política pública.

Palabras clave: política pública, intersectorialidad, trata de personas, relaciones intergubernamentales, integralidad.

Capítulo 1. La trata de personas y la intersectorialidad en las políticas

En este capítulo se presenta el marco teórico y conceptual para desarrollar la investigación sobre la *trata de personas* (TdP) y la *intersectorialidad* en las políticas. Se revisa la evolución de la TdP en relación con las nociones de *esclavitud*, *explotación laboral* y *explotación sexual* asumiéndolas como sus fuentes históricas. La *intersectorialidad* se examina con base en el enfoque de las *relaciones intergubernamentales* (RIG) y los planteamientos que se desprenden de aquel como la *coordinación*, *colaboración* y *gobernanza*.

1.1. Estudios sobre trata de personas

La TdP es un tema que ha generado un amplio interés en la comunidad académica, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Las principales líneas de investigación oscilan en la legislación jurídica penal, tanto nacional como internacional; los efectos de la globalización y la migración, así como en estudios sobre la etiología, en relación con factores que potencian la vulnerabilidad para ser víctima. Algunos otros versan sobre principios y directrices de los derechos humanos (DDHH) y se han investigado los resultados de las estrategias de gobiernos. La amplitud de los contenidos estudiados alrededor de la TdP es extensa; al menos se han identificado siete temas de acuerdo con Fuentes, Hernández y Alcay (2018): los medios de comunicación; el papel de los hombres; factores que propician la vulnerabilidad; otros fines de explotación; economía lícita; control migratorio y manipulación política (p. 10).

Las aproximaciones teóricas de la TdP se pueden agrupar en dos bloques. El primero corresponde al enfoque punitivo desde la tradición del análisis formal y legal de los fenómenos sociales. El mecanismo internacional que ha orientado este enfoque es el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional porque suscribe el paradigma de las tres P por su origen en inglés: Persecución, Procuración y Prevención (Prosecution, Protection and Prevention); en la actualidad se habla de una cuarta P que se refiere a las alianzas (Partnership).

En la mayoría del mundo se entiende a la TdP como:

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... la servidumbre o la extracción de órganos (Protocolo de Palermo, 2000).

De acuerdo con lo anterior la TdP implica tres etapas de la cadena o ciclo de este delito: *i)* acciones, *ii)* medios y *iii)* fines. Las acciones son captar, transportar, trasladar, acoger o la recepción de una o varias personas. Los medios se expresan como las amenazas, el engaño, fraude, rapto, coacción, recepción de pagos y el abuso de poder. El ciclo se completa con las formas de explotación. En este sentido, la TdP se concibe en primer lugar como un delito, dando cabida a medidas de seguridad nacional y prevención del delito.

En este bloque se inscriben estudios del derecho y cooperación internacional con el concepto de *movilidad humana* y el enfoque de justicia penal como herramienta de gobierno sobre fenómenos migratorios y de seguridad (Simon, 2007 citado por Mansur, 2017, p. 542). En esta orientación Mansur (2017) refiere que el vínculo entre migración y seguridad refuerza prácticas de criminalización y control migratorio. En la Unión Europea se desarrollan estudios sobre la cooperación judicial transfronteriza y el discurso de riesgo de los factores de expulsión y atracción de personas. En América, el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (Commca) concluyó que la comisión del delito de TdP se ve afectado por dichos factores.¹ Asimismo, se han desarrollado estudios que analizan la regulación jurídica, procuración y administración de justicia (Cornejo, 2009; Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2010). En este sentido, la TdP se comprende como un delito, como violencia y violación a los DDHH.

El segundo bloque tiene distintas perspectivas entre la comunidad internacional y nacional. Las aproximaciones se inclinan al análisis estructural de la trata por medio de enfoques de género, DDHH y otras ramas de las ciencias sociales. Se entiende a la TdP como una violación a los derechos antes que un delito, con lo cual se cambia el énfasis de la política para centrarse en las víctimas, las

¹ En el Data and Research on Human Trafficking: A global Survey de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de 2015 se menciona como factores de expulsión las condiciones de pobreza, inestabilidad política, desempleo, falta de oportunidades laborales y educativas, violencia familiar, discriminación, cultura, globalización y desajustes macroeconómicos; mientras que en los factores de atracción se encuentran la demanda de mano de obra y deseo de superación de la población de bajos recurso.

violencias de género y la prevención social del delito. En 2014, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) argumentó que la TdP debe considerarse desde una perspectiva sociodemográfica -dado que afecta a la población en su conjunto- y que el uso no regulado de tecnologías de la información es un factor que aumenta las dimensiones del fenómeno.

Los trabajos referentes a la etiología de la TdP estudian las relaciones causales que favorecen su presencia, identifican los factores y los grupos de población más vulnerables (Casillas, 2009; Unodc, 2014). Los factores más citados son bajos niveles de educación, violencia contra las mujeres, discriminación, avances en tecnología y comunicación, crisis económicas, conflictos armados y aumento de la delincuencia organizada. Desde el enfoque de género se argumenta que afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres de determinadas edades. Algunas investigaciones analizan las relaciones socio jurídicas entre grupos de edad y sexo con los diferentes fines de explotación (Centro de Estudios e Investigaciones en Desarrollo y Asistencia Social A.C. [Ceidas], 2010; Ezeta, 2006; Khuner y Salazar, 2009; Rivers-Moore, 2011).

En México se identifican dos tipos de factores que favorecen la TdP: individuales (baja autoestima, bajos niveles de escolaridad, falta de información, pobreza y características socioeconómicas, discapacidad, violencia familiar, discriminación y adicciones) (Unodc, 2014) y sociales o estructurales (falta de empleo, inestabilidad macroeconómica, violencia social y discriminación, demanda de turismo sexual, migración [Ceidas, 2010] y usos y costumbres de algunas comunidades).

Finalmente, se ha investigado el resultado de las estrategias de gobierno para erradicar la TdP con estudios de las fronteras de la acepción de TdP (Ezeta, 2006; Ruíz, 2016; Salazar, Hwang y Lee, 2012; Jordana, 2015); así como el análisis de la implementación y el desempeño de las medidas adoptadas y el efecto de la alternancia política.

1.1.1. Los orígenes de la trata de personas

Para adentrarse en la idea de la TdP es necesario observar su trayectoria histórica. La *esclavitud* y sus prácticas análogas son los principales referentes que ayuda a comprender la concepción dominante alrededor del mundo en el siglo XXI. En el sentido estricto de su validez jurídica y normativa aquella existió durante siglos, sobre todo como forma de dominación y para la producción

de bienes y servicios. En la antigüedad la mayoría de las civilizaciones antiguas utilizaron sistemas esclavistas en casi todos los campos de producción; en el Imperio Romano se utilizaron como agricultores, remadores de barcos, artesanos, actores y artistas (Sakaiya, 1995, p. 108). En la etapa previa de ese imperio, la República Romana, Aristóteles señaló que los hombres esclavos eran necesarios para conformar una economía doméstica completa y definió su naturaleza argumentando que el único y mejor partido que podía sacarse de aquellos era la fuerza física (Aristóteles, 384-322 a. C.).

En las religiones también ha sido abordado el tema. En el Antiguo Testamento se menciona que el precio de un esclavo sería de treinta siclos de plata (medida básica de peso hebrea que se utilizó como unidad monetaria) y se describe que aquel serviría por seis años y sería liberado en el séptimo a menos de que manifestara no querer hacerlo, entonces, si el amo lo decidía podía tomarlo como su siervo para siempre (Éxodo 21: 32; Deuteronomio 15: 12, 17 Santa Biblia Antiguo y Nuevo Testamento, 2009). En el cristianismo se alude que aquellos que han sido esclavos deberían sentirse dignos de todo honor cuando sus amos son creyentes (Timoteo 6: 1-2 Nuevo Testamento, Reina Valera, 1960). En el Corán no se indican prácticas esclavistas, sin embargo, se han hecho interpretaciones que aseguran que el islamismo es contrario a ella y busca erradicarla de forma gradual (Villalpando, 2011).

Con el Imperio Otomano alrededor de 17 millones de hombres negros pudieron haber sido capturados y esclavizados entre los siglos VII y XIX (Austen, 1979 en Villalpando, 2011: 15). En el continente americano se institucionalizó la esclavitud en la época colonial con diversos documentos como las Ordenanzas (1522); el Código de Indias (1542) y el Código Negro de Louisiana (1769) (Lucena, 1996). La Real Cédula emitida el 28 de febrero de 1789 por el rey de España, Carlos IV, fue la política de libre “comercio de negros” esclavos en colonias americanas (Real Cédula, 1789), la palabra *trata* se utilizó para referirse a ello. Años después se emitieron los Reglamentos de Esclavos de Puerto Rico (1826) y Cuba (1842) (Lucena, 1996).

La comercialización de esclavos se volvió un problema debido a las guerras de conquista y a la alta tasa de mortalidad de los esclavos -producida por los maltratos- (Fuentes, Hernández y Alcaay, 2018). Al final del siglo XIX el tema se insertaba en un contexto creciente de industrialización en Europa occidental y los Estados Unidos de América (EUA). El Acta General de Berlín de 1885 tuvo como propósito “regular el desarrollo del comercio y la civilización”; el artículo sexto señala la

intención de suprimir la esclavitud. Por su parte, el Acta General de la Conferencia Antiesclavista de Bruselas de 1890 buscó reprimir la trata, proteger a las poblaciones aborígenes de África y asegurar en el continente los beneficios de la paz y la civilización.

En el siglo xx la Convención sobre la Esclavitud de 1926 reconoció al *trabajo forzoso* como práctica análoga (ONU, 1926). Dos décadas más tarde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) la prohibió junto con la TdP; se estipuló que ninguna persona sería sometida a servidumbre. En 1956 se reconocieron diversas prácticas equivalentes como la herencia, intercambio o venta de mujeres y niños o la servidumbre por deudas o por gleba en la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas.

1.1.2. Trata de personas y sus fines sexuales

El trabajo y comercio sexual son asuntos de fuerte interés asociado con la TdP. Lejos de que la explotación sexual sea un fenómeno nuevo, el tráfico de esclavos descrito en el apartado anterior también incluía prácticas sexuales. La “Ley de Guerra” da cuenta de ello, cuando en la época de la Conquista en América los españoles -dando cumplimiento a la ley - tomaban o entregaban el “botín de mujeres” al vencedor, originándose así el comercio sexual en la región y los establecimientos para su ejercicio (Molina, 1995).

En los últimos años del siglo XIX y primeros del XX se presentaron intentos por combatir la prostitución apelando a principios civilizatorios, en los que las potencias participantes exhortaban a castigar dichas conductas y desconocer la posibilidad de *consentimiento* por parte de las víctimas. La explotación sexual de mujeres migrantes de Europa del Este propició lo que se entendería durante varias décadas como *trata de blancas* (Mattar, 2004). Los principales instrumentos en donde se ubicaron dichos principios fueron el Acuerdo Internacional para la Supresión del Tráfico de la Trata de Blancas de 1904 -su objetivo principal fue la coordinación internacional-; el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños de 1921 -atendió las críticas sobre las limitantes raciales y la persecución del delito-; el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad de 1933; y el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena de 1951. En conjunto estos instrumentos identificaron como población objetivo de este tipo de explotación a las mujeres, independientemente del país de origen, color de piel y edad.

En los primeros años del siglo XXI se afirmó que la prostitución era el combustible de la trata (Departamento de Estado de los Estados Unidos de América [DEUA], 2004). Ello tuvo un fuerte eco y peso político que llegó a plasmarse no sólo en instrumentos internacionales, sino también en la construcción social e historia del concepto y en la percepción pública del mismo. La visión hegemónica impulsada desde la comunidad internacional ha tenido mayor influencia de las potencias occidentales.

El debate en torno al trabajo y comercio sexual tomó dos posturas. Una de ellas es catalogada como abolicionista, que impulsa la Coalición contra la Trata de Mujeres (CATW por sus siglas en inglés), la cual sostiene que cualquier tipo de prostitución es forzada porque implica el sometimiento y objetivación de la mujer incluso cuando aquella haya dado su aprobación o se haya involucrado de manera voluntaria. Por el contrario, la segunda postura es la reglamentarista, que promueve la Alianza Global Contra la Trata de Mujeres (Gaatw por sus siglas en inglés), con sede en Tailandia, desde la cual se argumentó que las mujeres tienen la capacidad para decidir de manera consciente involucrarse en actividades del comercio sexual de manera libre y que -para protegerlas de cualquier riesgo- era necesario que estas actividades fueran reguladas por los Estados, brindándoles seguridad, prestaciones y servicios que podrían recibir en cualquier otra actividad laboral. Algunos autores abundan sobre el consentimiento, un elemento característico de la TdP contenida en el Protocolo de Palermo:

...en las infracciones relacionadas con la trata debe existir cierto ánimo o intencionalidad de ejercer la explotación sobre la víctima... reconociendo como práctica delictiva la inducción, la complicidad o la tentativa... En los supuestos de trata no existe consentimiento de la víctima, o bien está sujeta a error... la existencia del consentimiento es irrelevante si se ha recurrido a cualquier medio de los enunciados. Y, en el caso de los menores... ni siquiera se tienen en cuenta los medios empleados sino...el ánimo de explotar (Jordana, 2015, p. 63).

Es esencial distinguir la diferencia entre TdP y tráfico ilegal. Desde la disciplina del derecho se observan las diferencias en los bienes jurídicos que se buscan proteger en ambos casos. Por un lado, la trata considera al menos dos cosas: la pueden perpetrar distintos delitos relacionados con violación o abusos sexuales, lesiones, tortura, asesinato, secuestro, etc.; por tanto, los bienes jurídicos están vinculados con la dignidad, integridad física o indemnidad sexual. En cuanto al tráfico de personas se configura un delito sin víctima, característica que deriva del alto interés del migrante

en el éxito de la actividad delictiva. Desde el punto de vista jurídico-penal, el objeto de protección de la norma no es el migrante, sino la regulación estatal de los flujos migratorios (Jordana, 2015).

Es importante reconocer que los fines de la trata pueden no ser necesariamente productos de ella. Por ejemplo, en el caso del servicio sexual se debe distinguir a la víctima de trata de los casos en que la persona -de forma voluntaria- decide por distintas razones ejercerlo. Para ilustrar la revisión de los conceptos la Tabla 1 muestra los aspectos que los definen y diferencian.

Tabla 1. Definición de trata de personas, esclavitud y explotación sexual y laboral

Concepto	Definición
Trata de personas	Captación, transporte, traslado, acogida o 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 la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.
Esclavitud	Condición establecida legalmente dentro de un régimen que adopta el uso y disposición de personas para realizar la voluntad del dueño o amo.
Explotación sexual	Obtención de un beneficio a partir de la utilización de una persona para realizar prácticas sexuales y cuya compensación no cubre necesidades básicas.
Explotación laboral	Obtención de un beneficio a partir de la utilización de una persona en la producción de bienes y/o servicios de los cuales el pago de compensación no cubre necesidades básicas.

Fuente: Elaboración propia con base en el Protocolo de Palermo (2000) y Fuentes, Hernández y Alcay (2018).

1.1.3. La trata de personas en la actualidad

En su concepción clásica, la esclavitud hace alusión a la propiedad de una persona, cuestión que en la actualidad no se permite en términos jurídicos. Es decir, se estableció un sometimiento absoluto de las personas al amo que en la TdP no siempre se cumple. A pesar de los esfuerzos en los siglos XIX y XX por abolirla, la opresión, la explotación, el conflicto racial y la violencia continúan; “con la abolición legal... el trabajo forzoso y otras formas explotadoras de trabajo contractual permanecen” (Newman, 2008). En el momento actual la línea que la separa de la libertad no es clara como en los periodos antes del siglo XIX (Kempadoo, 2016). Asimismo, se puede incurrir al menos en dos grandes riesgos al equiparar a la esclavitud con la TdP: 1) Impide establecer la complejidad y las características de cada una de las prácticas análogas y reduce el análisis de otras posibles manifestaciones de la TdP (Quirk, 2008) y 2) Trivializa o relativiza la esclavitud histórica que en el

pensamiento de las personas de Europa Occidental y las Américas se refirió a la trata transatlántica de esclavos por alrededor de 400 años, en la que las personas africanas “fueron tomadas cautivas, transportadas a través del Atlántico con altas tasas de mortalidad y esclavizadas y torturadas rutinariamente haciéndolas trabajar hasta morir o asesinandolas” (traducción propia) (Dottridge, 2017).

La TdP es un asunto que se ha desarrollado al margen del derecho comercial y laboral, del comercio sexual, protección de DDHH, y como un asunto de seguridad internacional, es compleja y puede manifestarse de diversas formas. Las acepciones declarativas más recurrentes se basan en el Protocolo de Palermo. Por otra parte, hay quienes entienden a la TdP como un proceso o un delito en cadena que se compone de fases que incorporan la consecución de otros delitos que están en función de los fines de la trata (García, 2008; Ortega, 2015 citado por Jordana, 2015). Sin embargo, otros estudios indican que no es necesario que se produzca la explotación de la víctima para calificar los actos como TdP.

En el contexto mexicano se han expedido dos leyes federales en la materia, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas de 2007 (abrogada) 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 (Ley General). El artículo 10 del capítulo II (De los delitos en materia de trata de personas) refiere que la TdP es “toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación” y establece “de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa”. Otra consideración emergente y más comprensiva de la TdP es la que la entiende como la privación del plan de vida de las personas para ser utilizadas como objetos. La primera ley local fue la de la Ciudad de México; se han publicado tres, la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal de 2008 (abrogada), la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en materia de Trata de Personas en el Distrito Federal de 2014 (abrogada), y la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas de la Ciudad de México de 2021 (Lpavdmtpcm). Algunos cambios que se perciben en la ley actual son la armonización de la ley local con leyes generales e instrumentos internacionales con el objetivo de favorecer a las personas con la protección más amplia.

El siguiente apartado plantea el sentido de intersectorialidad en las políticas para identificar cuál es su especificidad y cuáles son las variables que la determinan. Se interpela que la integración entre sectores puede favorecer el desarrollo de respuestas efectivas para prevenir la TdP.

1.2. La intersectorialidad

El objetivo de este apartado es abonar en la comprensión de las particularidades del actuar entre sectores y sus resultados, en especial de los gubernamentales.

La acción conjunta de actores emerge como una de las posibles cuestiones para responder de forma eficaz a situaciones indeseables y multicausales de la sociedad. Desde hace varias décadas se ha transitado hacia estrategias que reúnen a las diferentes especialidades del gobierno y de la sociedad en general para formular e instrumentar alternativas de solución, sobre todo en las políticas sociales. Los inicios de esta innovación se pueden rastrear en los ochenta con la reflexión sobre los determinantes sociales de la salud y la complejidad de sus interacciones; lo cual cambió el enfoque sobre el tipo de liderazgo y el dominio de los programas de salud (World Health Organization, 2008).

La *intersectorialidad* implica lo *sectorial*; por un lado, puede referirse a una lógica de acción colectiva que distingue al sector público de otros sectores como los mercantiles, privados no mercantiles y comunidades (Cunil-Grau, 2014, p. 6). La otra noción es la que se refiere a la especialidad del conocimiento en la estructura del aparato gubernamental, en ese sentido se puede mencionar al sector salud, sector turístico, sector educativo, etc. (Cunil-Grau, 2014, p. 7). Con base en estos planteamientos la *intersectorialidad* se circunscribe en la primera como la asociación público-privada; mientras que en la segunda como las relaciones de la raigambre de instituciones gubernamentales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) argumentó que la intersectorialidad son las “actividades realizadas con un objetivo común” (OMS, 2008, citado por Cunil-Grau, 2014, p. 19). Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) refiere que aquella debe integrar objetivos y procesos administrativos, y eliminar características de exclusividad (Unesco, 1990, p. 95 citado por Cunil-Grau, 2014, p. 19); es “combinar para formar una entidad más completa, armónica o coordinada, con frecuencia agregando u ordenando sus partes o elementos” (Unesco, 2004 citado por Jiménez, 2017, p. 33).

Pastor Castell (2003) entiende a la intersectorialidad como un enfoque sistémico, la intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector con acciones destinadas -total o parcialmente- a tratar los aspectos vinculados con un problema. Con ello se estaría buscando la implementación de acciones apoyadas en políticas concertadas, en donde las actividades de otros sectores pueden ser determinantes para la consecución de objetivos intersectoriales.

La intersectorialidad plantea dos premisas, la primera es que en términos políticos posibilita la búsqueda de mejores soluciones; la segunda, permite que las diferencias entre los sectores puedan ajustarse de manera productiva para resolver cuestiones sociales (Cunill-Grau, 2014, p. 16). La política de prevención de la TdP en la Ciudad de México plantea que la intersectorialidad puede enfrentar la multidimensionalidad de los factores que están en el origen de necesidades específicas de la prevención social.

En la intersectorialidad puede estar presente la mejora del desempeño en la provisión de servicios públicos, pero su énfasis está en la efectividad, es decir, en la solución de la situación indeseable que se busca enfrentar. En la aspiración por prevenir la TdP en la Ciudad de México no basta con que cada sector haga lo que le corresponde de acuerdo con sus respectivos mandatos, ni que sólo se coordinen; es necesario que las partes acuerden -en condiciones de relativa igualdad de poder de decisión- las acciones que desplegarán en conjunto para modificar la situación.

Con los supuestos mencionados se infiere que existen distintos niveles de integración y, por lo tanto, de coordinación y colaboración en las políticas. Cunil-Grau (2014) identifica tres variables relevantes que inciden en la modelación de la intersectorialidad:

- ❖ El *grado de inclusividad en el ciclo de la formación y evaluación de las políticas*, se refiere a la manera en cómo se definen los problemas, se planifican las soluciones (Kalegaonkar y Brown, 2000 en Cunil-Grau, 2014) y el presupuesto, y cómo se responsabilizan los sectores sobre el seguimiento y evaluación de los resultados intersectoriales más que sectoriales.
- ❖ El *grado de mancomunidad en la ejecución y financiamiento de acciones*, este alude a la unión de recursos para conseguir un fin común, puede expresarse en esquemas de fondos compartidos del presupuesto o como compromisos de acción en función de objetivos comunes y normalización de procesos. Algunos autores refieren que como mínimo se debe

contar con sistemas o mecanismos que faciliten el intercambio de información (Howarth y Morrison, 2007; en Cunil-Grau, 2014).

- ❖ La *cobertura de estructuras suprasectoriales e intersectoriales* suponen alteraciones de las dinámicas y procesos organizacionales (Winkworth y White, 2011; Horwath y Morrison, 2007; Corbett y Noyes, 2008; Frenz, 2007; Akerman, 2004; Bronzo, 2007; Junqueira, 2000 y 1998; Mendes, 2004; en Cunil-Grau, 2014). En este sentido, la tendencia en las políticas que buscan el trabajo conjunto de las distintas especialidades de la esfera gubernamental ha sido instituir comités, comisiones, consejos, entre otras instancias. Alteraciones más profundas plantean la creación de nuevas estructuras o la fusión de las existentes.

Existen otros condicionantes de la acción intersectorial pero escapan a los objetivos de esta investigación. Dentro del contexto político-institucional se puede mencionar el comportamiento de los individuos y colectividades que se guía a partir de preferencias, creencias y racionalidad que pueden dirigir y limitar las relaciones con otros agentes (March y Olsen, 1997, p. 43-44). Otro determinante es cuando las dependencias son utilizadas como un recurso de poder que se distribuye entre los distintos grupos que participan del partido o coalición gobernante (Acuña, 2005 citado por Cunil-Grau, 2014).

La capacidad administrativa también condiciona; se refiere a los diversos tipos de recursos que valoran la viabilidad de la implementación mediante instancias burocráticas de las organizaciones públicas.

Pastor Castell (2003) plantea los factores que pueden condicionar, desencadenar o detonar la acción intersectorial. Entre los condicionantes están la voluntad política; el papel del Estado y del gobierno; las reformas al sector; el fortalecimiento de dependencias responsables; las funciones esenciales del sector; la descentralización sectorial y los recursos humanos. En cuanto a los desencadenantes los agrupa en cinco tipos: enfoques; técnicas de trabajo en equipo; habilidades y destrezas gerenciales; tecnologías gerenciales y producción social.

Vilmar Faria (2002) argumenta que la creación de superestructuras bajo el control de un ministerio (secretaría en el caso de México) -en el que se concentren poderes operacionales en algunas o todas las áreas sectoriales que intervienen en determinada política- puede volverse políticamente inviable e ineficaz en su operación dependiendo del tamaño y heterogeneidad del país (o localidad).

Asimismo, la complejidad y diferenciación institucional del aparato público responsable de las políticas; el volumen y complejidad de los recursos financieros en juego; la forma de organización; los sistemas y regímenes de gobierno; y las modalidades prevalecientes de la oferta de servicios públicos afectan el actuar entre sectores (Faria, 2002).

El enfoque de las RIG también ayuda a aproximarse al concepto de intersectorialidad porque busca analizar e interpretar las interacciones entre actores en las arenas políticas. Este enfoque valora como uno de los elementos importantes a los funcionarios públicos, quienes le dan vida a la estructura de acción para implementar las políticas públicas (Wright, 1997) y para la toma de decisiones. William Anderson (1960) las calificó como “un importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal”, empero, estas se dan también en regímenes unitarios.

Las RIG incluyen a los ciudadanos, funcionarios públicos y entidades gubernamentales de todos tipos, tamaños y ubicaciones (Wright, 1997) y pueden expresar acuerdos, desacuerdos o conflictos en las arenas en donde el conjunto de actores involucrados puede participar. Robert Agranoff (1997) señala que el concepto trasciende los enfoques tradicional-legales entre las divisiones de gobierno y sus funciones. Deil Wright (1997) y Jacint Jordana (2002) analizan desde los distintos niveles de gobierno los instrumentos formales e informales, el rol de las burocracias y de los partidos políticos, y la normatividad desde el estudio de las instituciones. Identificaron tres modelos de autoridad para el análisis de las RIG: *i*) coordinada (autonomía); *ii*) autoridad dominante o inclusiva (jerárquica) y *iii*) igual o superpuesta (negociación). Por su parte, Iván Arandía (2002) las clasifica como horizontales (relaciones entre entidades de gobierno de un mismo nivel) o verticales (relaciones entre entidades de gobierno de distintos niveles).

De acuerdo con Olga Zapata (2013) los principales postulados y condicionamientos de las RIG son:

- ❖ Número y variedad de las unidades gubernamentales.
- ❖ Número y variedad de funcionarios públicos que intervienen.
- ❖ Intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios.
- ❖ Importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios.
- ❖ Política financiera.

La investigación de McEwen, Swenden y Bolleyer (2012) estudia la incidencia del sistema de partidos en el Reino Unido con el supuesto de que a mayor identidad partidaria las RIG pueden ser

más fáciles y armoniosas. No obstante, comprobaron que la conformación de coaliciones antagónicas favoreció -aunque de manera limitada- formalizar e institucionalizar mecanismos para que entre gobiernos se coordinen y cooperen.

Con relación a la dimensión informal de las RIG, Iván Arandia (2002) señala que se dan por medio de los partidos políticos y por efectos de la creación de redes intergubernamentales entre las comunidades de profesionales que dirigen y gestionan las políticas públicas. Al contrario, Jacint Jordana (2002) sostiene que la esfera partidista-electoral forma parte de la dimensión formal e indica que los arreglos informales son aquellos conformados por profesionales y representantes políticos, entre otros.

Los estudios de las RIG se han desarrollado en temas sobre federalismo, descentralización y desconcentración política, fiscal y administrativa. El principal foco de atención es el análisis que conllevan descentralizar a contraluz de las características de coordinación intergubernamental que puede ayudar a contrarrestar redundancias administrativas, riesgos de incoherencias en la ejecución y vacíos en las cadenas de funciones y entramado institucional.

La *gobernanza* es una noción que se desprende de estudios de RIG como una forma de pensar los límites y capacidades de las estructuras estatales y de la relación entre Estado y sociedad. El concepto implica la totalidad de instituciones e intercambios en dinámicas de gobierno. En el tema existe un acuerdo básico sobre la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se han difuminado los límites entre los sectores público y privado; así como del monopolio del conocimiento y recursos económicos e institucionales de los gobiernos como común denominador (Natera, 2005). Se pueden observar al menos dos sentidos de este pensamiento; uno normativo que alude a que la incorporación de los actores privados y sociales en el desarrollo de las políticas públicas es buena y deseable, y otro realista sobre la lógica de redes en la que las interacciones políticas organizadas pueden funcionar de forma horizontal independientemente del capital social y liderazgo público con el que se cuente en determinado territorio.

La principal crítica de Cristina Zubriggen (2011) hacia esta noción es que en el contexto latinoamericano no se comprendió ni reflexionó sobre las particularidades del contexto político de cada país de la región, sus niveles de desarrollo institucional y sus devenires históricos; aspectos determinantes para los resultados en la privatización de servicios del sector público, ofertas de

política social y descentralización. Asimismo, señala que la perspectiva para analizar la complejidad de la toma de decisiones no puede dejar de lado aspectos como las capacidades institucionales en los distintos órdenes de gobierno, los procesos políticos, los patrones culturales y los diferentes tipos de coaliciones de intereses que promueven o se resisten al cambio.

Para materializar la acción entre sectores se requieren condiciones previas que involucran factores políticos, administrativos, organizacionales, así como factores institucionales y de liderazgo. La intersectorialidad en sí misma no es un fin o un ideal para tratar asuntos sociales; es deseable dependiendo el tipo de problema y el contexto específico del lugar.

Esta investigación propone entender lo *sectorial* no sólo como la especialidad del conocimiento en la estructura del aparato gubernamental, ni sólo como la acción colectiva que emprenden los sectores público, mercantil, privado no mercantil y las comunidades, sino con una perspectiva conjunta. La TdP requiere todos estos elementos. Se busca plantear un diseño que configure e integre de mejor manera a los actores clave. La división de sectores ocurre en todas las esferas de la sociedad; en la pública se identifica en las especialidades del conocimiento y acción gubernamental-institucional y se entenderán como subsectores. Asimismo, se comprende a la *intersectorialidad* como el proceso sistémico o estructural que permite la integración de sectores con el objetivo de formular, evaluar, implementar y gestionar las políticas públicas mediante el uso del ajuste mutuo, la supervisión directa y las diferentes versiones de la normalización (adaptado con base en Crespo, 2018).

Capítulo 2. El problema de la trata de personas y la política mexicana para combatirla

Este capítulo expone la forma en que se impulsó y definió la TdP en México y su ciudad capital. Para el análisis de estas etapas del ciclo de las políticas públicas se identificará la situación problemática y la trayectoria del asunto de 2000 a la actualidad; para ello se determina a los actores involucrados, las acciones que emprendieron para incidir y la formulación del problema que adoptaron las administraciones de los gobiernos federal y de la ciudad.

2.1. La situación problemática de la trata de personas

En el análisis de las políticas públicas la situación problemática se refiere a los hechos que los sujetos valoran y de los cuales desarrollan percepciones negativas, de reprobación o malestar; es decir, de acuerdo con su cuadro de valores los sujetos identifican discrepancias entre las condiciones que se viven y las que serían deseables (Aguilar, 1993). El hecho concreto que puede mostrarla la TdP es el número de víctimas que han sufrido distintas formas de explotación.

Organizaciones internacionales y de la sociedad civil, instituciones universitarias y gobiernos han elaborado diagnósticos sobre la situación en diferentes escalas regionales para identificar a las víctimas.

Las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relacionan al trabajo forzoso como una consecuencia de la TdP en economías industrializadas y en transición, con un total de 2 440 000 víctimas a nivel mundial en 2005. Asimismo, argumentó que las formas tradicionales de trabajo como la servidumbre por deudas fue mayor en las regiones de Asia y el Pacífico (Véase el Cuadro 1).

Cuadro 1. Víctimas de trabajo forzoso como consecuencia de la TdP en 2005

Región	Víctimas	Porcentaje
Total	2 440 000	100.00
Economías industrializadas	270 000	11.07
Economías en transición	200 000	8.20
Asia y el Pacífico	1 360 000	55.74
América Latina y el Caribe	250 000	10.25
África Subsahariana	130 000	5.33
Oriente Medio y Norte de África	230 000	9.43

Fuente: (OIT,2005)

Las cifras que proporcionó la Unodc sobre victimización, juicios y condenas de delitos de explotación sexual y laboral de 2007 a 2010 a nivel mundial (Véase el Cuadro 2) mostraron dos cuestiones. Por un lado, el número de víctimas identificadas alrededor del mundo fue menor al de víctimas posibles en comparación con las estimaciones realizadas por la Office of the Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings -que fue mayor a 500,000- (Organization for Security and Co-operation in Europe, 2010). Por otro, se evidenció la necesidad de que los gobiernos fortalecieran la atención.

Cuadro 2. Víctimas identificadas, juicios y condenas de TdP por explotación sexual y laboral a nivel mundial 2007-2010

Año	Número de víctimas	Explotación sexual		Explotación laboral	
		Juicios	Condenas	Juicios	Condenas
Totales	113 179	20 676	13 173	1 841	1 022
2007	nd	5 192	3 101	490	326
2008	30 961	4 900	2 879	312	104
2009	49 105	5 174	3 811	432	355
2010	33 113	5 410	3 382	607	237

Fuente: Unodc (2014)

Se calculó que la cifra de víctimas de trabajo forzoso en 2012 fue de 20 900 000, de las cuales 5 500 000 tendrían 17 años o menos y 960 000 habrían sufrido la modalidad de explotación sexual, y 3 780 000 la explotación laboral (OIT, 2013).

La situación problemática en México fue mostrada en estudios y documentos que trataban de aproximarse a la magnitud mediante cifras de víctimas de la TdP, en algún tipo de explotación o delito conexo. Una de las primeras estimaciones a nivel nacional relacionada con la TdP fue en el 2000 con el estudio *Infancia robada: niñas y niños víctimas de explotación sexual en México*; de

acuerdo con ese documento 16 000 niñas y niños sufrieron algún tipo de explotación sexual (Azaola, 2000 en Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2004; Unodc, 2014). En el periodo 2005-2007 se identificó a 21 víctimas en el país, todas provenientes del extranjero; 42 víctimas mexicanas en EUA y 10 en El Salvador (Unodc, 2009). En 2011 la Secretaría de Turismo del gobierno federal calculó que las víctimas totales hasta ese momento eran entre 50 000 y 500 000 (Sectur, 2011 en Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2013). En los informes del Global Report on Trafficking in Persons hechos hasta 2020 se estudia de forma regional el incremento de las cifras de víctimas y otros aspectos como el marco jurídico en la materia, la procuración de justicia, los perfiles de las víctimas y de los perpetradores.

La CNDH informó que del 12 de junio de 2012 al 31 de julio de 2017 en México hubo 5 245 víctimas de TdP (3 308 mujeres; 1 086 niñas; 492 hombres; 289 niños; así como 62 mujeres y ocho hombres de los cuales no se identificó su edad) (p. 18-19). De acuerdo con estas cifras las víctimas mujeres representan 63.92%; 20.99% niñas; 9.51% hombres y 5.58% niños. En comparación con el porcentaje nacional de víctimas mujeres y niñas de 84.91%, cuatro entidades estuvieron por encima de esta cifra: Tlaxcala (99%), Guanajuato (98%), Oaxaca (95%) y la Ciudad de México (93%). La mayoría de las víctimas en el país fueron de nacionalidad mexicana (84%), la mitad de ellas fueron originarias de la entidad federativa en la que se identificaron y 29% fue de una entidad distinta, no se menciona de cuál entidad fueron 21 por ciento. Las víctimas extranjeras (12%) provinieron de 28 países y la mayoría fueron mujeres (88%): Argentina, Bielorrusia, Brasil, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Eslovaquia, EUA, Guatemala, Honduras, Hungría, Italia, Malasia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Rumania, Rusia, Tailandia, Togo, Ucrania y Venezuela (p. 24). En el informe no se menciona la nacionalidad de 4% de las víctimas.

Si se desagrega el número de víctimas en ese mismo periodo en los tipos penales que les fueron infligidos, 589 fueron víctimas de TdP (artículo 10 de la Ley General); 1 376 de explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual; 629 de explotación laboral; 22 de mendicidad forzosa; 20 de adopción ilegal de una persona menor de 18 años; nueve de utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas; seis de matrimonio forzoso o servil; cinco de trabajos o servicios forzados; dos de conductas sancionadas en el artículo 32 de la Ley General (referente a la contratación directa o indirecta de espacios para la publicidad ilícita o

engañoso con el fin de facilitar, promover o procurar la comisión de un delito en la materia); una de esclavitud; y de ocho no se identificó el tipo de explotación.

Asimismo, las víctimas de TdP (artículo 10 de la Ley General) y algún otro delito fueron 2 146 de TdP y explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual; 133 de TdP y explotación laboral; 79 de TdP y trabajos o servicios forzados; nueve de TdP y dos o más tipos de explotación; siete de TdP y mendicidad forzosa; una de TdP y utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas; así como cuatro víctimas de TdP y un tipo de explotación no identificado. Además, se registraron cuatro víctimas de dos o más tipos de explotación. De las víctimas restantes (125) sus casos no terminaron sancionados por TdP o no se conoce la información.

En 2018 se reportó que de 822 víctimas; 566 (67.64%) fueron mujeres, con mayor frecuencia en el rango de edad de 15 a 17 años (21.02%) y 20 a 24 años (12.54%). Las víctimas hombres fueron 256 (32.36%), entre ellos la mayor frecuencia fue en los rangos de 10 a 14 años (20.31%) y de 15 a 17 años (19.53%). Cabe señalar que para ambos sexos el rango de edad *no especificado* también fue de las más frecuentes (18.37% en las mujeres y 21.88% en los hombres (Véase el Cuadro 3).

Cuadro 3. Víctimas de carpetas de investigación abiertas en 2018 por rango de edad en México

Rangos de edad	Mujeres		Hombres	
	Número de víctimas	Porcentaje	Número de víctimas	Porcentaje
Total	566	100.00	256	100.00
0 a 4 años	16	2.83	8	3.13
5 a 9 años	20	3.53	16	6.25
10 a 14 años	65	11.48	52	20.31
15 a 17 años	119	21.02	50	19.53
18 a 19 años	50	8.83	14	5.47
20 a 24 años	71	12.54	12	4.69
25 a 29 años	48	8.48	14	5.47
30 a 34 años	32	5.65	6	2.34
35 a 39 años	11	1.94	8	3.13
40 a 44 años	9	1.59	10	3.91
45 a 49 años	11	1.94	4	1.56
50 a 54 años	5	0.88	4	1.56
55 a 59 años	2	0.35	0	0.00
60 años o más	3	0.53	2	0.78
No identificado	104	18.37	56	21.88

Elaboración propia con base en las cifras del Censo Nacional de Procuración de Justicia 2019.

Las cifras sobre víctimas más recientes que genera el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (el Secretariado) del periodo de 2015 a abril de 2020 tienen un comportamiento irregular a la baja, sobre todo en los hombres, no obstante, ello no significa que el delito esté descendiendo (Véase el Cuadro 4). Según esta fuente la cifra de víctimas en ese periodo fue de 3 913.

Cuadro 4. Víctimas de trata en México (enero de 2015-abril de 2020)

Sexo	Total	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mujer	2 540	689	594	380	361	389	127
Hombre	805	385	56	91	133	118	22
No identificado	568	121	94	66	81	161	45

Fuente: Elaboración propia con datos sobre víctimas del fuero común 2015-2020 del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En 2013 se registró que 335 personas ingresaron a centros penitenciarios por este delito, la cifra aumentó mínimamente con 339 en 2014, y se incrementó un poco más con 365 reclusos en 2015 (Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal [Cnpje], 2016). En 2018 el número de imputados registrados en carpetas de investigación abiertas fue de 1 108 (520 hombres, 182 mujeres, y de 406 no se especificó su sexo). Los delitos cometidos contra las víctimas fueron en total 1 066; debido a que la cifra de víctimas (556) en 2018 es menor por cerca de la mitad de los delitos cometidos se puede inferir que hubo víctimas que sufrieron más de un delito (Cnpje, 2019). La mayor parte de las víctimas (62.10%) sufrió dos delitos, 24.02% uno y 13.88% tres.

Finalmente, la opinión pública también es un atributo observable que indica la intensidad de la problemática de TdP. Una encuesta de 2014 informó que 80% de las personas encuestadas a nivel nacional habían escuchado sobre el tema; de estos 97% contestaron que sí es un delito, asimismo, 52 % de la población respondió que los niños son los más vulnerables para ser víctimas. La percepción sobre quiénes eran los principales responsables de la existencia del delito fueron: la sociedad (37%), el gobierno (29%) y las personas que lo cometen (13 %) (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2014).

2.2. La trata de personas como problema público en México

En el estudio de las políticas públicas se denomina *problema público* a una construcción subjetiva de los fenómenos sociales con ciertos datos e información caracterizados con esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos y que los gobiernos deciden atender o tomar en cuenta como un asunto de política (Aguilar, 1993). Con ello se clasifica la forma de atender las situaciones problemáticas por medio de largos debates y su inclusión en la agenda de gobierno. Algunas de estas logran pasar por momentos de deliberación en arenas gubernamentales para la toma de decisiones, en los que se puede obtener un consenso en la definición y viabilidad de la intervención pública para atenderlos.

Para analizar la trayectoria de atención de la TdP en México se usarán dos propuestas de modelo de construcción de agenda de Cobb, Ross y Ross (1976) porque no se ajusta sólo a uno.

El modelo de *movilización* explica el origen o impulso del asunto entre los actores gubernamentales, si este alcanza el estatus en la agenda formal del gobierno los tomadores de decisión desplegarán acciones y estrategias para expandir el interés de la opinión pública para que se coloque en la

agenda pública.² El modelo de *iniciativa externa* expone cómo es que de entre grupos no gubernamentales emergen demandas hacia la administración pública para que actúe sobre determinado contexto.

Como antecedente y marco contextual se plantea el giro de atención hacia los DDHH como una prioridad gubernamental del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) debido al movimiento zapatista, los asesinatos del candidato presidencial Luis Donald Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu (1994), las masacres de Aguas Blancas en Guerrero (1995), Acteal en Chiapas (1997), entre otros más (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

El gobierno mexicano ha suscrito instrumentos internacionales para atender la TdP, en especial la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (Cedaw, 1979) y la Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Sin embargo, no se contaba con un instrumento específico de la TdP. En ese sentido, en diciembre de 2000 México inició la trayectoria del asunto en el país al adherirse a la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Nueva York) y a sus protocolos facultativos, el Protocolo de Palermo; el Protocolo sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; y el Protocolo sobre la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas, Componentes y Municiones.

Con el acceso del asunto a la agenda formal, en enero de 2002 el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda Gutman, habló ante los medios de comunicación sobre la importancia de estos protocolos (Proceso, 2002).

La crisis de DDHH y el contexto internacional de inseguridad pueden entenderse como el *mecanismo disparador* (Cobb y Elder, 1983) que llamó la atención de la sociedad, porque la presión sobre México favoreció el compromiso nacional para la atención a los DDHH y las comisiones unidas de la Cámara de Senadores presentaron un proyecto de decreto para admitir el Protocolo de Palermo, mismo que fue aprobado en octubre de 2002 y se publicó en diciembre (Guzmán, 2009). El gobierno federal ratificó el decreto en marzo de 2003 y entró en vigor en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en abril (DOF, 2003). El asunto de la TdP no se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo de

² La agenda formal de gobierno se refiere a los asuntos que los gobiernos dan algún tipo de atención; por otra parte, la agenda pública alude a los asuntos que para la sociedad (población en general, organizaciones civiles y organizaciones no gubernamentales) son importantes y pide que se atiendan.

ese sexenio (2000-2006). Otra posible explicación a ello es que no se logró una posición clara sobre los DDHH y la TdP (Ruiz, 2016, p. 85). En ese año también se creó la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos de la Procuraduría General de la República (que cambió a Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos y sigue vigente en la estructura de la Fiscalía General de Justicia).

Uno de los temas cercanos a la TdP -que fue el centro de atención a nivel nacional a inicios de 2005- fue la denuncia del abuso y pornografía infantil a través de la radio y televisión nacional con el trabajo de investigación de la periodista Lydia María Cacho Ribeira en Quintana Roo. No obstante, meses antes, en diciembre de 2004 los entonces senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) buscaron apropiarse del tema (en política pública se les denomina *explotadores de la política* a quienes tienden a ello). Jesús Enrique Jackson Ramírez, Ramón Mota Sánchez y Sadot Sánchez Carreño promovieron una iniciativa de proyecto de decreto para expedir la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (Lpstp) (Proyecto de ley, 2004) y adicionar la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (LCDO) y el Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP). La iniciativa se sustentó en estudios elaborados por organismos internacionales, de la sociedad civil y medidas legislativas elaboradas en otros países.

Con 95 votos a favor se aprobó en el pleno de la Cámara de Senadores el 3 de diciembre de 2005 y se envió a la Cámara de Diputados en enero de 2006 para su valoración. En diciembre de 2006 la diputada federal Ana María Ramírez Cerda del Partido Verde de México (PVEM) presentó otra iniciativa de proyecto de ley en términos similares a los planteados por el grupo de senadores del PRI.

En marzo de 2007 acontecieron dos eventos para impulsar el marco jurídico y normativo sobre la TdP. Uno fue la tipificación de la TdP en el país con un decreto que reformó, adicionó y derogó disposiciones del Código Penal Federal (CPF), del CFPP y de la LCDO en materia de explotación sexual infantil (DOF, 2007b). El segundo fue el exhorto que hiciera el senador Rubén Fernando Velázquez López del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a las presidencias de las juntas directivas de ambas cámaras legislativas para que emitieran un dictamen sobre las iniciativas realizadas por los senadores del PRI y por la diputada del PVEM. El 12 de abril mediante un boletín del

Centro de Derechos Humanos del Migrante A.C., firmado por un conjunto amplio de OSC,³ se solicitó a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados que dictaminara el proyecto de ley para continuar con el proceso legislativo (Tesoro y Godínez, 2007). La presión de las OSC hizo que dos semanas después se dictaminara el proyecto de ley, con modificaciones (396 votos favor y una abstención) (Gaceta Parlamentaria, 2007a). De vuelta en la Cámara de Senadores, con 97 votos a favor se aprobó el proyecto de decreto de la Lpstp, se expidió el 27 de noviembre (DOF, 2007).

Para finalizar 2007, como posibles medidas anticipadas y alternas en la materia, la presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, Maricela Contreras Julián, emitió proposiciones con puntos de acuerdo para que en el análisis del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2008 se valorara la asignación al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y no al Instituto Nacional de Desarrollo Social la operación del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas que implementaría y ejecutaría programas de prevención de la violencia contra las mujeres. Asimismo, hizo otro exhorto para que se otorgaran los recursos necesarios en la instauración de las leyes generales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y para la igualdad entre mujeres y hombres; y para que las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados incorporaran la perspectiva de género en las propuestas de ampliación, asignación y etiquetación de recursos que formularan en el análisis y discusión del PEF (Gaceta Parlamentaria, 2007b). Consecuencia de ello, en la erogación del presupuesto para programas que incorporaron la perspectiva de género se asignaron 70 millones al Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata de la Procuraduría General de la República (PGR) (DOF, 2007).

En junio de 2008 se debatió el tema de la TdP a escala regional en el Primer Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, convocado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, en el cual participaron actores de la sociedad civil, de la administración pública y organismos internacionales, así como la entonces directora de la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (Catwlac por sus siglas

³ Las organizaciones signantes fueron: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria; Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia; Centro de Derechos Humanos del Migrante; Frontera con Justicia; Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres; Academia Mexicana de Derechos Humanos; Red por los Derechos de la Infancia; Foro Migraciones, Incide Social; Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios Equipo Pueblo; Democracia y Sexualidad; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Alianza Cívica y Sin Fronteras.

en inglés) en México. A mediados de ese año se creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra).

El paso siguiente a la expedición de la Lpstp debió haber sido que el Ejecutivo Federal publicara en un término de 120 días hábiles el Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (Rpstp), pero ello se tardó más de un año. El primer exhorto por el incumplimiento fue -de nuevo- de la diputada del PRD y presidenta de la Comisión de Equidad y Género, Maricela Contreras Julián el 8 de julio de 2008 y le siguió Holly Matus Toledo, diputada del mismo partido.

Por otra parte, los senadores del PRI Raúl Mejía González, Ramiro Hernández García y Adolfo Toledo Infanzón exhortaron a que se publicara el Rpstp y que se estableciera la Comisión Intersecretarial (Guzmán, 2009), esta es, la estructura organizativa encargada de dirigir la política en la materia y de elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (Pnpstp), coordinar a las dependencias de la Administración Pública Federal, sensibilizar, capacitar, promover la investigación, y diseñar y llevar a la práctica un programa de repatriación para las víctimas de la TdP. El Rpstp se publicó en febrero de 2009.

En los últimos años del gobierno del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa se publicó el Pnpstp 2010-2012, en enero de 2011, el cual se alineó con otros instrumentos programáticos como el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el eje “Estado de Derecho y Seguridad” y el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 en sus metas sobre formación y actualización profesional de servidores públicos que estuvieran a cargo de la implementación de la Lpstp (DOF, 2010). Este programa operó menos de dos años y sus objetivos se centraron en conocer el contexto en el que se desarrolla la TdP; acciones preventivas de capacitación; el mejoramiento de la procuración de justicia a través del establecimiento de medidas punitivas y la atención a víctimas.

En la Cámara de Diputados se creó la Comisión Especial para la Lucha contra la Trata de Personas (Celtp) después de que en julio de 2011 se publicaron las reformas a los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cpeum). Con ello se le dieron facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de TdP que establecieran los tipos penales, sanciones, distribución de competencias y formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. También se estableció la prisión preventiva oficiosa, el resguardo de la identidad y otros datos personales en casos de TdP. (DOF, 2011a). La Celtp presentó el 3 de agosto de ese año la

iniciativa para crear la Ley General que derogaría a la Lpstp. En septiembre, por decreto presidencial se creó la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito como órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, que estableció la atención integral a las víctimas de alto impacto, que incluye a quienes lo fueron por TdP (DOF, 2011b).

La Ley General entró en vigor el 14 de junio de 2012 (DOF, 2012). En algunos análisis se señaló que esta ley modificó la forma de abordar penalmente la TdP; ahora se perseguirían los delitos relacionados con alguna de las formas de explotación (por ejemplo el lenocinio) y se les consideraría como TdP. Con ello se procesa a tratantes y explotadores (Unodc, 2014, p. 35). Es decir, la TdP se configura con las conductas de los presuntos perpetradores o con la explotación.

En noviembre de 2012 las senadoras de la Comisión Contra la Trata de Personas (CCTP),⁴ Adriana Dávila Fernández (PAN), Margarita Flores Sánchez (PRI), María Lucero Saldaña Pérez (PRI), Angélica de la Peña Gómez (PRD) y Luisa María Calderón Hinojosa (del PAN pero sin grupo parlamentario en ese momento) impulsaron la propuesta para crear la Conferencia Nacional de Legisladores contra la Trata de Personas (Cnltp) que tendría como propósito el trabajo conjunto, el intercambio de ideas, propuestas, experiencias y conocimientos para fortalecer el marco jurídico, así como la creación de un observatorio legislativo en la materia. La Cnltp se compone por tres legisladores de cada entidad federativa, mismos que son designados por sus respectivas legislaturas (Gaceta del Senado, 2012), se conformó por una mesa directiva y tres comisiones sobre presupuesto, justicia y seguimiento; tuvo dos reuniones, en la segunda se sostuvo un encuentro con sobrevivientes en 2014, así como la discusión de retos, compromisos y reinserción social de las víctimas.

En abril de 2013 se publicaron los Lineamientos para la vigilancia y monitoreo de anuncios clasificados debido a que por esos medios se puede enganchar personas. (DOF, 2014) y en septiembre se expidió el reglamento de la Ley General -casi dos años después de la entrada en vigor de la ley-. El 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 (Pnpsetppav) realizó acciones de sensibilización, difusión de campañas, promoción para instituir comisiones

⁴ La CCTP estuvo activa de 2012 a 2018, periodo en el que realizaron diversos foros, conferencias, propuestas legislativas y campañas.

locales u organismos similares, seguimiento en el ejercicio de sentencias e investigación del delito, aprobación de protocolos, lineamientos de operación de refugios y modelos de atención a víctimas.

La Comisión Intersecretarial elaboró su informe de 2013 en el que recopila información de instituciones federales y estatales sobre acciones legislativas, de prevención, cooperación interinstitucional e internacional, protección y atención a víctimas y persecución del delito. El Pnpsetppav publicó dos informes de logros alcanzados en 2014 y 2015 en los que expone diversas acciones para sensibilizar, capacitar, verificar establecimientos, asistir y proteger a víctimas y fortalecer la red de centros especializados; un problema de estos informes es la insuficiencia de metas e indicadores para los objetivos y actividades que se realizaron -cuatro indicadores para cada año-, los cuales mostraron los números de capacitaciones, sentencias y protocolos de actuación y avances en diseño de sistemas de información.

Las iniciativas legislativas y de reforma en torno a la TdP fueron encaminadas para perseguirla y sancionarla, respetar los derechos de las víctimas y la reparación del daño. Es decir, en la ley de 2007 el gobierno mexicano determinó a la TdP como la presencia de crimen antes que como una violación a los DDHH. Con ello se identificaron las formas de reclutamiento, traslado y explotación o extracción de órganos y se definió a la TdP “como un problema de criminalidad, de ahí que la agenda se [formuló] con miras a la tipificación del delito, a la sanción y la reparación del daño de las víctimas” (Guzmán, 2009). La prevención y el trabajo conjunto de los sectores del gobierno se plantearon como los medios que ayudarían a generar soluciones, además de dar una carga de responsabilidad a los usuarios del comercio sexual. En ese sentido, la no existencia de un marco legal suficiente para atender y sancionar la TdP guio la hipótesis de acción pública para especificar el paquete de soluciones y etiquetas a partir de la promulgación de una ley.

El gobierno buscó atender una variedad de conductas y posibilidades sobre lo que se entendería como TdP y otras actividades delictivas conexas, y sus expresiones y antecedentes de los últimos siglos, como la esclavitud, el comercio sexual, trabajos forzados, servidumbre, extracción de órganos, matrimonios forzados, entre otros. Por ejemplo, el caso del comercio sexual se formuló como explotación con la afirmación de que la “prostitución es el combustible de la trata” (DEUA, 2004). Con ello se profundizaron las posturas abolicionista y reglamentarista.

Además, la expansión del asunto se llevó a ciertos grupos nacionales e internacionales debido al énfasis migratorio que se desprendió del Protocolo de Palermo, por lo que se acordó un *memorándum de entendimiento* con países de Latinoamérica (Guatemala, Brasil y Ecuador) en 2004 y se construyó la Red de Apoyo para la Atención Integral de Víctimas en las Fronteras Norte y Sur de México (Ruiz, 2016, p. 86). En 2005 se aprobó una carta de entendimiento entre México y los EUA que concedió recursos para diversos proyectos en la materia (Ruiz, 2016, p. 87).

El asunto entró a la agenda formal en los primeros años de este siglo, sin embargo, no fue prioritario y se encontraba fuera de la agenda pública, es decir, fuera de la atención de la sociedad en general. La trayectoria se analizó con dos modelos de Cobb, Ross y Ross (1976); en primer lugar el de *movilización* con las acciones emprendidas por legisladores, en las que se observó que también se tenía un interés por conseguir un estatus del asunto y apoyo de la sociedad para combatir la TdP; con el de iniciativa externa se revisó el impulso de las organizaciones civiles y de la academia para debatir e incidir en las acciones de actores gubernamentales y autoridades. Se conformaron la Red Local Antitrata de Tapachula en 2006 y el Colectivo Trata de Personas en el Distrito Federal en 2007 (Ruiz, 2016, p. 129-130). En 2010 se realizó la campaña nacional “Corazón azul contra la trata de personas” para fomentar la denuncia del delito, en julio de 2018 esta se relanzó. Por otra parte, los estados de Tlaxcala y Veracruz impulsaron protocolos en 2010 y 2012 respectivamente, sobre investigación y atención a víctimas de este delito.

2.3. El problema público en la Ciudad de México

En la Ciudad de México se formuló la TdP como la explotación laboral de menores o personas con discapacidad física o mental a partir de reformas y adiciones al Nuevo Código Penal para el Distrito Federal (Ncpdf) publicadas en julio de 2005 (Gaceta Oficial del Distrito Federal [GODF], 2005), casi dos años antes que las reformas hechas al CPF. El artículo 188 BIS del Ncpdf establece lo que se entenderá por TdP y el artículo 254 su sanción.

La Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal fue la primera ley a nivel local en la materia en México, se aprobó por la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y se publicó en octubre de 2008 (GODF, 2008). En 2009 fue publicado su Reglamento y se creó la Comisión Interinstitucional con el objetivo de coordinar la política pública sobre TdP en la demarcación. En ese contexto, el

impulso de los DDHH en la capital fue respaldado por un amplio conjunto de actores como la ALDF, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (Tsjdf), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (Cdhdf), la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Pgjdf), la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, OSC e instituciones académicas.

En los capítulos 22 y 30 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009 se definieron grupos vulnerables, entre aquellos al de víctimas de TdP y de explotación sexual infantil. Por su parte, el capítulo 28 del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021 (Pdhcm) estableció las estrategias, metas e indicadores para fortalecer la política en materia de TdP (Pdhcm, 2016).

En la Delegación Cuauhtémoc se desplegaron acciones y posturas de distintos actores sobre el comercio sexual. En julio de 2009 la Cdhdf emitió una recomendación a la autoridad delegacional, Agustín Torres Pérez, por haberse acreditado que los derechos de niños, niñas y adolescentes residentes y en tránsito de las colonias Buenavista, Guerrero, Santa María la Ribera, San Rafael y Tabacalera fueron vulnerados debido a que “estaban expuestos a un entorno de violencia ... como el sostenimiento de relaciones sexuales o desnudos ... el consumo de estupefacientes e incluso la violencia ejercida en contra de las personas que se dedicaban a la prostitución, quienes eran víctimas de agresiones e incluso homicidios” (Cdhdf, 2012). A pesar de esto se anunció la intención de instalar el 30 de abril de 2010 un “corredor sexual” en la Calle Luis Donald Colosio en la Colonia Buenavista, en donde reubicarían a 150 sexoservidores (Cdhdf, 2012). Ante ello, Teresa C. Ulloa Ziáurriz, como directora de la Catwlac, presentó una queja el 26 de mayo ante la Dirección General de Orientación y Quejas de la Cdhdf.

En junio de 2010 la Pgjdf impulsó la creación del Protocolo para la Búsqueda Inmediata de Niñas y Mujeres Extraviadas o Ausentes, en riesgo de ser víctimas de delito y en especial, de violencia sexual (GODF, 2010) y en septiembre el Protocolo de Actuación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la Realización de las Diligencias Ministeriales In Situ, para el Rescate, Protección y Asistencia de las Víctimas o Posibles Víctimas del Delito de Trata de Personas. El 23 de diciembre se publicó el Programa para Erradicar la Trata de Personas en el Distrito Federal (GODF, 2010) que incluyó varios ejes de acción para la prevención, atención y justicia con perspectiva de DDHH, equidad de género y la protección más amplia de la niñez y la adolescencia.

Con la expedición de la Ley General, el diputado de la ALDF, Manuel Granados Covarrubias (PRD), a nombre de los legisladores de ese partido, presentó una iniciativa con proyecto de decreto en septiembre de 2012 para que se expidiera la Ley del Distrito Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos (ALDF, 2012).

En el gobierno de la Ciudad de México 2012-2018, Miguel Ángel Mancera Espinosa buscó impulsar una estrategia para combatir delitos de alto impacto (robo de vehículos, trata de personas, narcomenudeo, secuestro y extorsión) en la región centro del país para concertar y desplegar acciones conjuntas, técnicas, científicas y operativas en materia de justicia penal y seguridad entre los estados de Hidalgo, Guerrero, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Querétaro, el Distrito Federal y el Gobierno Federal a través de la policía federal.⁵ En mayo de 2013 se creó una fiscalía especializada en TdP mediante un acuerdo del procurador general de justicia del Distrito Federal (GODF, 2013b) con la intención de que la dependencia se incorporara a dicho programa. Por su parte, en junio de 2013 el Comité de Seguimiento y Evaluación del Pdhdf instaló el Espacio de Participación sobre su capítulo 30 referente a las víctimas de TdP para vigilar la implementación de sus líneas de acción (Observatorio contra la trata de personas con fines de explotación sexual del Distrito Federal, 2014). El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (Pgddf), publicado el 11 de septiembre de 2013, incluyó a la TdP en el área de violencia del eje 1 sobre equidad e inclusión social para el desarrollo humano (GODF, 2013a).

En la demarcación Cuauhtémoc, Alejandro Fernández Ramírez,⁶ acompañado de Rodolfo Ríos Garza, titular de la Pgdj, ahora Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (Fgjc), y del presidente de la Cdhdf, ahora Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (Cdhhc), Luis González Placencia, presentaron en mayo de 2013 el Programa de Combate a la Trata de Personas en la Delegación Cuauhtémoc, mismo que se enfocó en la prevención de ese delito.

El Instituto de Acceso a la Información y Protección de los Datos Personales propuso en 2013 la creación de un registro público de lenocidas que hubieran sido detenidos y estuvieran bajo investigación (Observatorio contra la trata de personas con fines de explotación sexual del Distrito Federal, 2014). Esta propuesta no se llevó a cabo, sin embargo, a partir del 25 de diciembre de 2019

⁵ Programa Blindaje Interestatal Región Centro del País (Escudo Centro).

⁶ Delegado en ese momento.

entró en vigor la Ley por la que se Crea el Banco de ADN para uso Forense de la Ciudad de México, en el que se registra información de personas con sentencia firme por delitos sexuales -que pueden estar en funciones de la TdP-.

En 2013 la Catwlac y el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (ahora Secretaría de las Mujeres [Semujeres]) publicaron el Diagnóstico de las Causas Estructurales y Sociales de la Trata de Personas en la Ciudad de México, mismo que sirvió para elaborar la Propuesta de Programa para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y para Proteger y Asistir a las Víctimas en el Distrito Federal 2013-2019, aunque este no se publicó.

El 13 de marzo de 2014 se expidió la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en materia de Trata de Personas en el Distrito Federal (Lpavdtpdf) (GODF, 2014) y se reinstaló también la Comisión Interinstitucional (CI). En noviembre de 2015 la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (JGCM) publicó el Reglamento de la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal (GODF, 2015).

En la coyuntura de la reforma política del Distrito Federal se pueden identificar actores de la sociedad civil que buscaron impulsar posiciones sobre TdP y el trabajo sexual. Durante 2016 la Coalición para la Abolición del Sistema Prostituyente se opuso a que se reconociera el trabajo sexual; por el contrario, la Brigada Callejera de Apoyo “Elisa Martínez” y la “Red Mexicana de Trabajo Sexual” apoyaban la despenalización del trabajo sexual (García, 2016). Asimismo, legisladores de Morena del Congreso de la Ciudad de México (CCM) propusieron una nueva ley de cultura cívica para la entidad que dejaría sin efecto a la prostitución como infracción administrativa. En febrero de 2018 se publicó la Ley de Víctimas de la Ciudad de México, en su artículo 151, fracción II, reconoce la situación de las víctimas, entre ellas las que lo fueron por TdP (Gaceta Oficial de la Ciudad de México [GOCM], 2018).

En el Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024 (PGCM) la TdP se enuncia en el eje 5 “Cero Agresión y más Seguridad” en el que se expone el crecimiento que tuvieron los delitos en general en la capital del país; se plantea la actualización de la normatividad en materia de seguridad ciudadana, la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, el fortalecimiento de la procuración de justicia, policías, planeación e inteligencia, así como a la protección civil (PGCM, 2019).

Con la expedición de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadano se le dio continuidad al Consejo Ciudadano de Seguridad y Procuración de Justicia, mismo que forma parte de ese sistema junto con autoridades de gobierno, órganos de coordinación, órganos de participación ciudadana y consulta, e instituciones policiales. Dicha ley estableció que el consejo propondrá y coadyuvará al diseño de políticas públicas, estrategias e instrumentos sobre seguridad ciudadana; establecerá la coordinación, planeación e implementación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y dará seguimiento a los acuerdos, lineamientos y políticas que emita el Consejo Nacional de Seguridad Pública (GOCM, 2019).

Por otra parte, en la Segunda Sesión Ordinaria (octubre de 2019) de la CI se aprobaron los Lineamientos de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México (en adelante los Lineamientos) que establecen su organización y funcionamiento; y el Mecanismo de Coordinación entre la CI y el Gabinete de Igualdad Sustantiva y Violencia contra las Mujeres (en adelante, el Mecanismo y el Gabinete), ello en razón de la sexta conclusión del informe emitido por el Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género en la entidad de 2017, que se refiere a los casos de violencia extrema contra mujeres y niñas y la TdP ocurridos en hoteles y moteles. A partir de esto se elaboró el Programa de Trabajo de la CI y se integró un grupo de trabajo para la aplicación y seguimiento del protocolo de supervisión de establecimientos mercantiles que realiza el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México (Invea); pero no se ha dado conocer el protocolo ni su seguimiento.

Entre las funciones del Invea se encuentra realizar visitas para comprobar si las actividades reguladas que ejercen particulares, establecimientos, inmuebles, permisionarios y concesionarios en materia de transporte, cumplen las debidas disposiciones reglamentarias. Las materias que se verifican son sobre preservación del medio ambiente y protección ecológica; mobiliario urbano; desarrollo urbano; turismo y transporte público, mercantil y privado de pasajeros y de carga.

La ley orgánica de la Fgjc de 2019 estableció la organización de las funciones en materia de TdP a la Coordinación General de Investigación, Protección y Asistencia a Víctimas, a la cual se adscribe la Fiscalía de Investigación de los Delitos en Materia de Trata de Personas.

La Lpavtdpdf fue abrogada con el decreto del 16 de febrero de 2021 que expidió la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas de

la Ciudad de México (Lpavdmtpcm). De acuerdo con el cuarto artículo transitorio se esperaba que la JGCM publicara el reglamento de la ley a mediados de mayo de 2021 o realizara adecuaciones jurídico-administrativas para que la norma entrara en vigor.

La TdP en la demarcación se enfocó en la seguridad pública y DDHH de las víctimas, como en el caso federal; su trayectoria tuvo énfasis en la movilización e iniciativa externa debido a la participación de un amplio conjunto de actores públicos y sociales. Se desarrollaron instrumentos específicos para atender a las víctimas con especial interés en la desaparición de personas, así como un mayor involucramiento de la sociedad en los espacios de toma de decisiones. Las autoridades también se mostraron activas al configurar medidas para prevenir, procurar y atender a víctimas.

La CI es un órgano que concentra la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo y con pocas posibilidades de incidencia de otros actores. En el capítulo 3 se buscará mostrar que el modelo multiagencial o interagencial debe superar la tendencia de agregar instituciones o acciones y se planteará un diseño de política de TdP en la Ciudad de México que permita la constitución de la intersectorialidad con mecanismos de participación para formular el problema y evaluar la política.

A manera de resumen las tablas 2 y 3 muestran el recorrido normativo de los instrumentos más relevantes en la materia a nivel nacional y de la Ciudad de México. Las tablas 4 y 5 presentan los organismos nacionales y locales que se conformaron para atender la TdP en términos legislativos y ejecutivos.

Tabla 2. Instrumentos normativos en materia de trata de personas en México

Instrumento	Año	Sigla/nombre común
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños	2000	Protocolo de Palermo
Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas	2008	Fevimtra
Unidad Especializada en Investigación del Tráfico de Menores, Personas y Órganos*	2008	Ueitmpo
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**	2012	Ley General
Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018***	2014	Pnpsetppav
Reglamento para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos	2014	Rpsetpav

*Antes operaba la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos.

** Esta ley abrogó la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas de 2007 y su reglamento.

*** Antes estuvo en operación el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas 2010-2012.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Instrumentos normativos en materia de trata de personas en la Ciudad de México*

Instrumento	Año	Sigla/nombre común
Protocolo para la Búsqueda Inmediata de Niñas y Mujeres Extraviadas o Ausentes, en Riesgo de ser Víctimas de Delito y en Especial, de Violencia Sexual	2010	Pbnmearv
Protocolo de Actuación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la Realización de las Diligencias Ministeriales In Situ, para el Rescate, Protección y Asistencia de las Víctimas o Posibles Víctimas del Delito de Trata de Personas	2010	Pardmpavtp
Programa para Erradicar la Trata de Personas en el Distrito Federal	2010	Petpdf
Ley de Víctimas de la Ciudad de México	2018	LVCM
Ley del Sistema de Seguridad Ciudadano	2019	LSSC
Fiscalía de Investigación de los Delitos en Materia de Trata de Personas	2019	Fidmtp
Ley por la que se Crea el Banco de ADN para uso Forense de la Ciudad de México	2019	Lbadnfc
Lineamientos de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México	2019	Lineamientos
El Mecanismo de Coordinación entre la CI y el Gabinete de Igualdad Sustantiva y Violencia contra las Mujeres	2019	Mecanismo
Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas de la Ciudad de México**	2021	Lpavtpcm

*Instrumentos adicionales a los nacionales.

** Antes de esta ley se tuvieron dos en la materia: la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal de 2008 y la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en materia de Trata de Personas en el Distrito Federal de 2012.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Organismos nacionales en materia de trata de personas

<p>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 esto Delitos de 2014</p> <p>(Comisión Intersecretarial)</p>
<p>Estructura encargada de coordinar las acciones de las instituciones que la integran para elaborar y poner en práctica el programa nacional y los programas permanentes y prevenir, proteger, atender y asistir a las víctimas. Se integra por 25 instituciones, organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos (artículos 85 y 86 de la Ley General).</p>
<p>Comisión Especial para la Lucha contra la Trata de Personas de 2011</p> <p>(Celtp)</p>
<p>Organismo de la Cámara de Diputados compuesto por una presidencia, dos secretarías y nueve diputados para legislar en materia de TdP sobre tipos penales, sanciones, distribución de competencias y formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.</p>
<p>Comisión Contra la Trata de Personas de 2012</p> <p>(CCTP)</p>
<p>Organismo de la Cámara de Senadores integrado por una presidencia, dos secretarías y dos senadores para legislar en materia de TdP, revisar la política exterior con relación a aquella e impulsar las políticas públicas.</p>
<p>Conferencia Nacional de Legisladores contra la Trata de Personas de 2012</p> <p>(Cnltp)</p>
<p>Instancia permanente de diálogo, acuerdo y voluntad política para armonizar la legislación en la materia mediante la coordinación entre legisladores estatales y federales. Se integra por tres legisladores de cada entidad federativa.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Lpstp, el Rpstp, la Ley General y el Rpsetpav.

Tabla 5. Organismos de la Ciudad de México en materia de trata de personas

<p align="center">Comisión Interinstitucional para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal de 2009 (Cipetpaesdf)*</p>
<p>Instancia que se integró por las personas titulares de 14 instituciones, tres representantes de la sociedad civil y tres expertos (artículo 20 de la Lpetpdf y 30 del Rpetpdf). Su objeto fue coordinar las acciones entre los órganos de la administración pública para prevenir y erradicar la trata, el abuso sexual y explotación comercial infantil y garantizar la protección y atención de víctimas (artículo 1 de la Lpetpdf).</p>
<p align="center">Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas del Distrito Federal de 2014 (Citpdf)*</p>
<p>Estructura compuesta por 16 titulares de instituciones de la ciudad y dos representantes de la sociedad civil. Se encargó de definir y coordinar la implementación de la política pública, impulsar la vinculación interinstitucional para prevenir, combatir y erradicar los delitos, y diseñar los mecanismos de evaluación de programas y acciones en la materia (artículos 20-23 de la Lpavtdpdf y 26-29 del Rpavtdpdf).</p>
<p align="center">Comisión Interinstitucional contra los delitos en materia de trata de personas de la Ciudad de México de 2021 (Cidtpcm)</p>
<p>Instancia que integra a los titulares de 19 instituciones, dos representantes de la sociedad civil o expertos y las alcaldías (artículos 15 y 17 de la Lpavtpcm). Define y coordina la implementación de políticas públicas para prevenir, asistir, proteger, atender y observar la justicia frente a los delitos en materia de trata de personas; impulsar la vinculación interinstitucional; y solicitar información a las autoridades involucradas en el objeto de la ley en la materia (artículo 1 de la Lpavtpcm).</p>

*Organismo no vigente.

Fuente: Elaboración propia con base en la Lpetpdf, el Rpetpdf, la Lpavtdpdf, el Rpavtdpdf y la Lpavtpcm.

Capítulo 3. Diagnóstico de la intersectorialidad de la política de prevención de la trata de personas

Este capítulo analiza la intersectorialidad de la política para prevenir la TdP en la Ciudad de México con base en el desarrollo de un diagnóstico de las variables que la modelan: grado de *inclusividad en las etapas de formulación y evaluación*; grado de *mancomunidad en la ejecución y financiamiento de acciones* y grado de *cobertura de estructuras suprasectoriales e intersectoriales*. Estos grados son ponderados en tres categorías y cuatro indicadores (Véanse las tablas 6 y 7).

Tabla 6. Operacionalización de las variables independientes

Variable	Categoría	Indicador
Grado de inclusividad en el ciclo de la formulación y evaluación	Asignación de autoridad para formular y evaluar	a) Capacidad de toma de decisiones en los procesos de formulación y evaluación de planes, programas y acciones en la CI.
		b) Rotación de la Presidencia de la CI y de la Autoridad Coordinadora en los Grupos de Trabajo.
Grado de mancomunidad en la ejecución y financiamiento de acciones	Coordinación y colaboración en ejecución y financiamiento de acciones	c) Disposición de normatividad, programa y convenios
Grado de cobertura de las estructuras suprasectoriales e intersectoriales	Creación o modificación de estructuras suprasectoriales o intersectoriales	d) Arreglo institucional para el encuentro y atención al problema de la TdP.

Fuente: Elaboración propia con base en Cunil-Grau (2014).

Tabla 7. Ponderación de indicadores

Indicador	Clasificación
a) Capacidad de toma de decisiones en los procesos de formulación y evaluación de planes, programas y acciones en la CI.	<p>Nulo: Cuando el derecho de voto se concentra en un subsector. Bajo: Cuando el derecho de voto se concentra en un sector. Medio: Cuando el derecho de voto se distribuye entre el sector público y otro sector. Alto: Cuando el derecho de voto se distribuye entre todos los sectores.</p>
b) Rotación de la Presidencia de la CI y de la Autoridad Coordinadora en los Grupos de Trabajo.	<p>Nulo: Cuando no existe alternancia en la Presidencia de la CI. Bajo: Cuando la alternancia en la Presidencia de la CI se presenta entre titulares de un sector. Medio: Cuando la alternancia en la Presidencia de la CI se establece entre el sector público y otro sector. Alto: Cuando la alternancia en la Presidencia de la CI se presenta entre todos los sectores.</p>
c) Disposición de normatividad, programa y convenios	<p>Nulo: Cuando no existen normatividad, programas o convenios en la materia. Bajo: Cuando existe normatividad o convenios en la materia. Medio: Cuando existen normatividad y programas o convenios en la materia. Alto: Cuando existen normatividad, programas y convenios en la materia.</p>
d) Arreglo institucional para el encuentro y atención al problema de la TdP.	<p>Nulo: Cuando no se cuenta con un modelo de autoridad colegiada que se componga de instituciones de los sectores. Bajo: Cuando se cuenta con un modelo de autoridad colegiada que se compone de instituciones de un sector. Medio: Cuando se cuenta con un modelo de autoridad colegiada que se compone de instituciones del sector público y otro sector. Alto: Cuando se cuenta con un modelo de autoridad colegiada que se compone de todos los sectores.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La ponderación de los indicadores se elaboró en una escala ordinal de Likert que valora la convergencia de sectores, la forma en lo hagan se calificará como *nulo*, *bajo*, *medio*, o *alto* grado respectivamente (Véase la Tabla 8).

Tabla 8. Ponderación de la clasificación

Clasificación	Calificación
Nulo	1
Bajo	2
Medio	3
Alto	4

Fuente: Elaboración propia.

Se revisó la legislación y normas con respecto a la prevención del fenómeno en la entidad y con el conocimiento y declaraciones de expertos, académicos y funcionarios públicos, a quienes se les aplicaron entrevistas con el objetivo de evaluar los aspectos determinantes de la actividad gubernamental conjunta en torno a la TdP.

Se aplicaron cinco entrevistas y se recuperaron respuestas de foros y conversatorios realizados en el marco del Día Mundial contra la TdP, en las que participaron funcionarios públicos y académicos expertos (Véase la Tabla 9). En el anexo 1 se incluyó el marco metodológico, el 2 contiene las guías de entrevista para autoridades y funcionarios, y expertos universitarios o de la sociedad civil, el 3 la transcripción de entrevistas, el 4 las respuestas de las autoridades y dependencias y el 5 los Lineamientos.

Tabla 9. Panel de actores entrevistados y participantes en foros

Tipo de informante	Nombre	Cargo o adscripción	Perfil académico
Funcionarios (as)	Félix Santana Ángeles	Secretario Técnico de 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	Licenciado en Planeación Territorial, maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal.
	Manuel Jorge Carreón Perea	Director de Investigación del Instituto Nacional de Ciencias Penales	Licenciado en Filosofía, maestro en Derechos Humanos y Democracia.
	Nashieli Ramírez Hernández	Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México	Especialista en Investigación Educativa y Ejercicio de la Docencia, con un diplomado en Gobierno Local, Seguridad y Justicia y otro en Planeación.
	Norma Gálvez Perea	Directora de Fomento a la Equidad de Género e Igualdad Sustantiva en la Alcaldía de Tlalpan de la Ciudad de México	Sin información.
	Salvador Guerrero Chiprés	Consejero Presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de la Ciudad de México	Licenciado en Derecho y en Comunicación, maestro en Comunicación, con estudios de doctorado en Teoría Política.
Investigadores (as) universitarios	José Luis Méndez Martínez	Investigador de El Colegio de México A.C.	Licenciado en Relaciones Internacionales, maestro y doctor en Ciencia Política.
	Urenda Queletzú Navarro Sánchez	Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y experta	Licenciada en Derecho, maestra en Historia, con estudios de doctorado en Humanidades.
Activistas y especialistas de la sociedad civil	Germán Nava Macías	Investigador especialista del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C.	Licenciado en Psicología.
	Iliana Ruvalcaba	Presidenta de El Pozo de Vida A.C.	Licenciada en Derecho.
	María Antonieta Chávez	Presidenta del Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas A.C.	Licenciada en Psicología, maestra en Psicología Educativa y doctora en Educación Superior.
	Mónica Salazar	Directora Ejecutiva de Dignificando el Trabajo A.C.	Sin información.

Fuente: Elaboración propia.

Las solicitudes de información se realizaron por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia y se dirigieron a la JGCM; la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; la Fgjc; la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Ciudadana. El periodo de respuesta tardó cerca de tres meses en algunos casos y en otros no contestaron.

3.1. Inclusividad en las etapas de formulación y evaluación

Las atribuciones relevantes para la formulación y diseño de la evaluación son dos: 1) Capacidad de voz y voto para la toma de decisiones; 2) Alternancia en la Presidencia de la CI y de la Autoridad Coordinadora. Estas dos se concentran en las dependencias del Poder Ejecutivo local. La Lpavdmtpcm determina tres tipos de integrantes de la CI: 1) propietarios y suplentes, 2) Invitados permanentes y 3) Invitados. Los primeros tienen derecho a voz y voto, mientras que los otros dos tipos tienen derecho a voz.

El modelo interinstitucional para prevenir la TdP en la Ciudad de México se especifica en el artículo 14 de la Lpavdmtpcm y agrupa a 15 dependencias de la administración pública centralizada,⁷ a la Fgjc y al Poder Judicial de la entidad. En comparación con la Lpavdtpdf se agregaron seis dependencias clave, lo cual subsana deficiencias de inclusión en el sector público. El artículo 17 de la Lpavdmtpcm mantiene lo establecido en las legislaciones previas respecto a no otorgar capacidad de voto a invitados permanentes e invitados, entre quienes se encuentran: el presidente de la Comisión de Atención Especial a Víctimas (CAEV) del CCM; un representante de la Cdhcm; dos representantes de la sociedad civil o expertos en el tema y las personas titulares de las 16 alcaldías.

Las instituciones con capacidad de voz y voto son 15 y pertenecen a la esfera del ejecutivo (88.2%) y dos a la judicial (11.8%), por lo que la capacidad de decisión se concentra en el ejecutivo ya que es la autoridad que responde de los resultados de la política en la materia. El indicador *capacidad de*

⁷ Las dependencias cabeza de sector, como aparecen en la Lpavdmtpcm, son: Jefatura de Gobierno (JGCM); Secretaría de Gobierno (SG); Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC); Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México (Consejería); Secretaría de Salud (SS); Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (Sectei); Secretaría de Inclusión y Bienestar (Sibiso); Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STFE); Secretaría de Turismo (ST); Secretaría de las Mujeres (Semujeres); Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (Spboci); Comisión de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México (Comisión de Búsqueda); Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México (Comisión Ejecutiva); Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México (Instancia Ejecutora) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (Dif-cdmx).

toma de decisiones en los procesos de formulación y evaluación de planes, programas y acciones en la CI es bajo porque el derecho de voto se concentra en un solo sector (el público).

La capacidad de voz y voto es esencial en la formulación de la política de prevención; al proporcionársela a la Cdhcm, a las dos organizaciones civiles o expertos y a la persona que presida la CAEV seguiría prevaleciendo la representatividad dominante del ejecutivo pero daría un margen de influencia reducido, aunque importante, para quienes no han tenido capacidad de decisión (M. A. Chávez, comunicación personal, 24 de julio de 2020; G. Nava, comunicación personal, 20 de julio de 2020; I. Ruvalcaba, comunicación personal, 21 de julio de 2020; N. Gálvez, comunicación personal, 3 de marzo de 2020). Los contrapesos se ajustarían de la siguiente forma: 71.4% ejecutivo; 9.5% judicial y sociedad civil o expertos respectivamente; 4.8% Legislativo local y 4.8% Cdhcm. El ejecutivo contaría con un importante elemento que genera la inclusión de actores clave para formular visiones y estrategias más abarcadoras, por ejemplo, en contextos de comunidades indígenas o sobre los DDHH. Desde el enfoque del *incrementalismo* de Lindblom esta modificación representa un ajuste gradual al otorgar capacidad de voto para dichas instituciones. Este ajuste llevaría a un nivel medio del indicador de capacidad de decisión.

Un cambio de mayor magnitud para la inclusividad de los sectores sería reformar la estructura de gobierno de la CI, con un consejo, que establezca cinco “sillas” de los sectores y subsectores clave para la toma de decisiones. En vez de sólo agregar instituciones se propone crear estos espacios de votación con pesos específicos, mismos que pueden conformarse con más de una institución. Estos espacios de decisión considerarían dos principios de votación, absoluta para asuntos generales y calificada para la aprobación del Programa para Proteger, Atender y Asistir a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas de la Ciudad de México (Ppavdmtpcm). De acuerdo con la relevancia de los sectores clave los espacios y la ponderación del poder de decisión se sugiere que correspondan de la siguiente forma:

- | | |
|--|-----|
| 1. Silla del ejecutivo local (conjunto de instituciones como secretarías) | 25% |
| 2. Silla de las mujeres (Semujeres) | 20% |
| 3. Silla de organismos autónomos (Cdhcm) | 20% |
| 4. Silla de la sociedad civil (organizaciones, expertos, instituciones académicas) | 20% |
| 5. Silla del judicial local (Fgjcm, Tsjcm) | 15% |

Un modelo de autoridad que pondere la participación de cinco sectores y subsectores favorecería, por un lado, la desconcentración de poder en la toma de decisión y, por otro, la unión de sectores clave para diseñar una política de prevención más efectiva en la Ciudad de México. Asimismo, la intervención de los integrantes permanentes e invitados no sería testimonial al contar con mayor capacidad de decisión, con esta adecuación el indicador sería valorado como alto.

El diseño de los mecanismos de evaluación y la formulación de la política son objetivos que la CI debe aprobar e incluir en el Ppavdmtpcm. La Lpavdmtpcm establece en su artículo 41 que se evaluarán las actividades que deriven de aquel, fijando indicadores para medir los resultados. En ese sentido, el artículo 18 atribuye a la CI revisar y evaluar la eficacia de las políticas, programas, y acciones, no obstante, aquellas se realizarán con base en lineamientos que para el efecto desarrollen las autoridades federales.

Los ajustes en la asignación de autoridad por medio de las “sillas” podrían generar una visión integral sobre cómo evaluar la política y cómo realizarse la prevención, en donde la inclusión de las instituciones afines o más cercanas a los temas cruciales para la prevención de la TdP -como la Semujeres o la Cdahcm- contarían con mayor capacidad de decisión (G. Nava, comunicación personal, 20 de julio de 2020; I. Ruvalcaba, comunicación personal, 21 de julio de 2020); el seguimiento debería realizarse por las contralorías de la JGCM (U. Sánchez, comunicación personal, 3 de agosto de 2020; N. Gálvez, comunicación personal, 3 de marzo de 2020). Asimismo, es equivocado que sean organizaciones internacionales las que evalúen y den cuenta de los resultados porque no conocen lo suficiente la situación mexicana, como la Unodc o la OIM (M. A. Chávez, comunicación personal, 24 julio de 2020; U. Sánchez, comunicación personal, 3 de agosto de 2020).

La Presidencia de la CI es una instancia determinante para el dinamismo del trabajo que esta realiza debido a que tiene la función de suscribir acuerdos y convenios de prevención de los delitos en materia de TdP (artículo 12 de los Lineamientos). La Presidencia de la CI se concentra en la JGCM y en la SG. La Lpavdmtpcm establece en los artículos 16 y 21 que corresponde a la JGCM presidir la CI y en casos de ausencia será sustituida por la SG; el titular de la Subsecretaría de Gobierno ocupa la Coordinación Ejecutiva. Asimismo, estipula que la Coordinación Ejecutiva de la CI la ocupará la Subsecretaría de Gobierno y no la antigua Pgjdf; ahora Fgjc. Un posible planteamiento de que se ajustara de esta forma puede ser que con la reforma constitucional a la Cpeum en 2014 se

estableció que el Ministerio Público Federal se organizaría en una Fiscalía General de la República, con autonomía e independencia; con lo cual el ejecutivo local perdería influencia.

La Coordinación Ejecutiva es una instancia que apoya a la Presidencia y que cuenta autoridad sobre los asuntos a tratar; asimismo, se encarga del seguimiento de acuerdos y recomendaciones, apoya y auxilia a la CI en la elaboración, instrumentación y evaluación del Ppavdmtpcm y de los programas permanentes, propone la creación de grupos de trabajo y coadyuva en la elaboración de reforma de los Lineamientos, entre otros. Al alejar la capacidad de influencia y control del ejecutivo local en la CI y otorgarlo a un órgano autónomo puede favorecerse la inclusión en la política de prevención, aunque también se puede perder capacidad administrativa y de gestión debido a que el gobierno central cuenta con más canales de comunicación con otras instituciones.

El indicador *rotación de la Presidencia de la CI y de la Autoridad coordinadora (AC) en los grupos de trabajo* es bajo porque se concentra en un sector, el público, por lo tanto, se estima que el *grado de inclusividad en las etapas de formulación y evaluación* es bajo en sus dos indicadores. Aspirar hacia la intersectorialidad implica desconcentrar la toma de decisiones, ampliar la capacidad de voto y la rotación anual de la presidencia entre las instituciones clave, como la Cdhcm, OSC o expertos, y del legislativo local.

Es importante que la figura de la Presidencia y la AC en las subcomisiones y grupos de trabajo recaigan en los subsectores afines al objetivo de cada una de ellas, por lo que es clave que en la Subcomisión de Prevención se ubiquen la Semujeres y la Cdhcm. En ese sentido, fue acertado el acuerdo CICTPCDMX/ORD/4/AC/03/2019, emitido en la tercera sesión ordinaria de la Comisión en 2019 que designó a la Semujeres como AC de los trabajos de la Subcomisión de Prevención, ello es adecuado con base en las entrevistas realizadas y las cifras que muestran que la TdP afecta en mayor medida a niñas y mujeres; esta institución es uno de los subsectores centrales para formular la prevención de la TdP en la Ciudad de México (M. A. Chávez, comunicación personal, 24 de julio de 2020; G. Nava, comunicación personal, 20 de julio de 2020; I. Ruvalcaba, comunicación personal, 21 de julio de 2020; N. Gálvez, comunicación personal, 3 de marzo de 2020). Cabe resaltar que la capacidad para la toma de decisiones en casos de empate recae en la AC (artículo 30 de los Lineamientos).

La intersectorialidad requiere inclusión para la toma de estas decisiones. Una reforma para modificar la capacidad de voz y voto y el funcionamiento de la Presidencia de la CI podría favorecer la conjunción de sectores y subsectores y la efectividad de la política de prevención de la TdP. Si bien es cierto que en un régimen democrático como el mexicano las autoridades electas asumen responsabilidades específicas y diferenciadas ante determinados asuntos con respecto a otras autoridades u OSC, también lo es la necesidad de impulsar la integración de sectores de la sociedad cuando la complejidad de los problemas lo requiera. Es clave que la CdHcm y las dos OSC o expertos y la persona titular de la CAEV cuenten con atribuciones para tomar decisiones.

3.2. Mancomunidad en la ejecución y financiamiento de acciones

Para la mancomunidad de acciones se considera que deben existir al menos tres mecanismos: normatividad, programa y convenios para garantizar que se cuenta con un alto grado del indicador *disposición de normatividad, programa y convenios*. Sin embargo, la ponderación se calificará como media cuando se cuente con programas o convenios porque estos mecanismos pueden formularse desde el universo de instituciones -de cualquier sector- que buscan resolver factores vinculados a la TdP.

La competencia de órganos, dependencias y entidades de la Ciudad de México se establecen en el ámbito federal constitucional en el artículo 122 de la Cpeum, sobre el régimen interior y su organización política y administrativa. Se advierte que el régimen de la Ciudad de México es especial porque, a diferencia de los demás estados de la República, el Congreso de la Unión intervino en el proceso constituyente de la entidad y lo hace permanentemente en leyes para coordinar a los poderes federales y locales; y destaca la facultad del presidente de la República para remover en determinados casos al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública; y la entidad participa de manera diferenciada en el ámbito fiscal y de su desarrollo urbano (Rabell, 2017). Los ordenamientos que regulan las competencias y funciones se rigen tanto por sus leyes orgánicas y reglamentos, así como por diversas legislaciones específicas como la Ley de Salud del Distrito Federal, la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, la Ley de Turismo del Distrito Federal, entre otras.

Las atribuciones del Poder Ejecutivo y su Administración Pública en torno a la TdP se desagregan y especifican en la Constitución Política de la Ciudad de México, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y

de la Administración Pública de la Ciudad de México (Lopeap), el Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública (Ripeap), la Lpavdmtpcm y en los Lineamientos.

La Lopeap y el Ripeap establecen un instrumento importante para contribuir a la mancomunidad de acciones, la figura de los gabinetes; por medio de los cuales se planea, programa, organiza, coordina, controla y evalúa el funcionamiento de su Administración Pública Centralizada y Paraestatal, cuentan con una secretaría técnica y son presididos por la JGCM. El establecimiento del Mecanismo que coordina a la CI y el Gabinete son relevante para la intersectorialidad si se observa que en ellos la mayor parte de las instituciones que participan lo hacen en ambas instancias, lo cual puede mejorar la eficiencia de la implementación, discusión o análisis, pero sobre todo la integralidad de las acciones. El Gabinete cuenta con un grado mayor de inclusividad porque la capacidad para tomar decisiones es más amplia entre las instituciones que se ubican en un sector, además de que establecen un mayor número de participantes con capacidad de voz y voto; asimismo, las decisiones se toman bajo el principio de mayoría calificada.

Los programas son otro instrumento relevante para la acción conjunta, en ellos se plasman desde diagnósticos hasta metas con indicadores. En 2010 la Ciudad de México contó con uno específico en materia de TdP, no obstante, se formuló sin un diagnóstico previo.

Por su parte, los programas de DDHH de la entidad de 2009 y el de 2016 con vigencia a 2021 establecieron en algunos de sus capítulos acciones en torno a los derechos de las personas víctimas de la TdP y otras formas de explotación. En este último el objetivo específico 28.4 (en su capítulo 28) es diseñar, implementar y evaluar políticas públicas integrales para la prevención, persecución, combate y protección contra el delito de trata de personas y otras formas de explotación. Asimismo, tuvo al menos una debilidad, se alineó con el Programa General de Desarrollo 2013-2018, mismo que no es vigente.

La Lpavdmtpcm estableció una oportunidad y relevancia en el actuar de la Instancia Ejecutora (antes Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación -de los programas de DDHH de la Ciudad de México), esta se encargará de impulsar la transversalización del enfoque de DDHH y perspectiva de género e interés superior de la infancia; acompañará el proceso técnico de diseño del Ppavdmtpcm; orientará sobre los criterios para la creación de indicadores y promoverá la relación entre gobierno y sociedad civil para identificar problemas públicos y propuestas de solución.

A diferencia de las disposiciones de las leyes anteriores en materia de TdP sobre los elementos mínimos que debe contener el Ppavdmtpcm la Lpavdmtpcm complementa y precisa de mejor manera aspectos relevantes, algunos otros se mantienen sin cambios. Entre los aspectos que no aparecían destaca la estrategia de distribución de competencias de las instituciones; recursos existentes de todas las dependencias obligadas en la ley; políticas públicas para cumplir con las estrategias de prevención, protección y asistencia y persecución; mecanismos de coordinación e intercambio de información internacional y nacional; y la implementación de acciones específicas para atender las zonas que muestren mayores rezagos en la materia (Artículo 41, fracciones II, III; V; XII y XIV). En la elaboración del Ppavdmtpcm, la Instancia Ejecutora participará en el acompañamiento técnico de aquel, con lo que se infiere que participarán los sectores público y social al requerirse del respaldo por parte de las OSC como uno de los requisitos para ser titular de dicha instancia. En el marco normativo existen elementos que dan certeza y probabilidad para la acción intersectorial.

La mancomunidad permite la coordinación y colaboración para ejecutar acciones, así como intercambiar información, investigar aspectos profundos de la TdP y compartir recursos. El indicador *disposición de normatividad, programas y convenios* es alto porque se cuenta con un marco normativo que prevé instrumentos legales que regulan el actuar de las dependencias, programas impulsados desde instituciones que atienden temas de DDHH, y convenios, entre ellos destacan el Mecanismo y el Gabinete, lo cual permite tener certeza jurídica y mayor comunicación sobre los temas que tratan ambas instancias.

3.3. Estructura suprasectorial e intersectorial

Al igual que la mayoría de los países de América; en México se optó desde la legislación en materia de TdP por un arreglo institucional que permitiera la participación de actores para generar alternativas de solución a la TdP.⁸ Se estableció un modelo de autoridad colegiada como estructura suprasectorial que reuniera a un amplio conjunto de subsectores públicos, de la sociedad civil y de la academia para generar acciones eficaces. El indicador para medir el grado de cobertura es el *arreglo institucional para el encuentro y atención del problema de la TdP*.

⁸ En 28 países de 34 que conforman la Organización de Estados Americanos (OEA) se establecieron modelos de autoridad colegiada y cinco de autoridad unipersonal; cabe aclarar que ninguno de ellos es puro porque es posible que se presenten situaciones híbridas en las que ocurran corrimientos hacia uno u otro (OEA, 2019).

De acuerdo con las legislaciones previas la CI fue creada para definir e implementar la política pública; impulsar la vinculación interinstitucional y diseñar los mecanismos para evaluarla. Esto se mantuvo con la reciente Lpavdmtpcm, con excepción de lo referente a la evaluación, ahora la CI solo podrá solicitar información a las autoridades involucradas y que generen acciones en el tema de la TdP. La figura de la CI es sostenible y estable a pesar de los cambios sufridos en poco más de 20 años, es una instancia permanente para actuar y coordinar, con anclaje institucional y administrativo en la JGCM.

El liderazgo de la CI recae en la JGCM y en la SG cuando atiende como suplente, así como en la Fgcm. Ante ello es posible observar la tendencia hacia el enfoque de las tres P en la Lpavdmtpcm con la titularidad de estas instituciones, que se inserta dentro del sistema de seguridad pública de la ciudad. En este sentido, el anclaje hacia el paradigma de seguridad sigue dominando, no se estipuló un arreglo institucional que se extendiera hacia otras perspectivas como el desarrollo social o económico, en las que instituciones como la STPS, Semujeres o la Cdhcm estarían realizando las suplencias.

La mayoría de los actores informantes criticaron el diseño y funcionamiento de la CI en las leyes y reglamentos previos a la Lpavdmtpcm. Argumentaron que los cambios de titulares de las dependencias y la suplencia de aquellos por otros actores -que en muchas de las reuniones demostraron no conocer del tema o se enteraban de ello el mismo día de las reuniones- no procura un seguimiento y compromiso por parte de la JGCM. Ello tiene un efecto adverso en la formalidad y entendimiento por parte de quienes conforman la CI y en el trabajo que desarrollan los representantes de la sociedad civil; asimismo puede presentar opacidad de los trabajos, politizar, simular y tender a la inacción (M. A. Chávez, comunicación personal, 24 de julio de 2020; G. Nava, comunicación personal, 20 de julio de 2020).

Para mejorar el seguimiento y compromiso es deseable establecer una agenda de TdP en todos los sectores y subsectores de la administración pública, así como implementar modelos de intervención que resistan las renovaciones de gobierno de cada tres o seis años (M. A. Chávez, comunicación personal, 24 de julio de 2020). Sería deseable impulsar previsiones en los Lineamientos sobre las ausencias y cambios de las personas integrantes y suplentes para que avancen las propuestas realizadas, por ejemplo, por medio de programas o planes de trabajo de mediano y largo plazos. Por otra parte, los servicios profesionales de carrera son también un instrumento que puede elevar la

eficacia del actuar de los gobiernos, en México sigue pendiente profundizar este elemento en el Poder Ejecutivo de los distintos órdenes de gobierno, lo cual es complejo debido a la politización de esta esfera.

La institucionalización de la CI conjuntó sectores de la sociedad con postulados de la gobernanza para desarrollar el tratamiento de problemáticas; sin embargo, la preponderancia del enfoque de seguridad deja fuera del liderazgo público a dependencias con perspectivas más amplias. El indicador *arreglo institucional para el encuentro y atención al problema de la TdP* es medio al contar con un modelo de autoridad colegiado que se compone de instituciones del sector público y social a pesar de estar centrado en el sistema de seguridad y de la alta frecuencia de las rotaciones o cambios de titulares de las dependencias.

3.4. Valor de los indicadores

La calificación más baja que podría obtener el conjunto de indicadores sería de 4 mientras que la máxima sería de 16. Ello guía la medición como una variable continua, a partir de la cual se crearon cuatro intervalos (Véase la Tabla 10).

Tabla 10. Ponderación de los grados de intersectorialidad

Intervalo	Calificación
[4-7)	Nulo
[7-10)	Bajo
[10-13)	Medio
[13-16]	Alto

Fuente: Elaboración propia.

Derivado del análisis realizado se observa que el grado de intersectorialidad de la política de prevención de la TdP en la Ciudad de México es medio, con una calificación de 11 (Véase la Tabla 11). Los indicadores con baja calificación son los referentes a la inclusividad; el más alto se registró en el indicador correspondiente a la mancomunidad, mientras que para el grado de cobertura de estructuras se obtuvo una calificación media.

Tabla 11 Calificación del grado de intersectorialidad

Indicador	Calificación	Valor
Totales	Medio	11
a) Capacidad de toma de decisiones en los procesos de formulación y evaluación de planes, programas y acciones en la CI.	Bajo: Cuando el derecho de voto se concentra en un sector.	2
b) Rotación de la Presidencia de la CI y de la Autoridad Coordinadora en los Grupos de Trabajo.	Bajo: Cuando la alternancia en la Presidencia de la CI se presenta entre titulares de un sector.	2
c) Disposición de normatividad, programa y convenios	Alto: Cuando existen normatividad, programas y convenios en la materia.	4
a) Arreglo institucional para el encuentro y atención al problema de la TdP.	Medio: Cuando se cuenta con un modelo de autoridad colegiada que se compone de instituciones del sector público y otro sector.	3

Fuente: Elaboración propia.

3.5. Problemas de la política

Existen elementos de exclusividad en la capacidad de voto para la toma de decisiones y en la alternancia de la Presidencia de la CI, de la Coordinación Ejecutiva y de la Autoridad Coordinadora.

Es inadecuado que las organizaciones internacionales evalúen y den cuenta de los resultados porque no conocen lo suficiente la situación mexicana.

Se presentan retrasos en la expedición de reglamentos y elaboración de programas en la materia sin diagnósticos.

El arreglo institucional no permite la participación de actores para generar alternativas de solución a la TdP. El anclaje institucional y administrativo y el liderazgo en la CI recae en dos actores -JGCM y SG-. Hay una prevalencia del enfoque de seguridad en vez de extenderlo hacia otras perspectivas como el desarrollo social o económico, en las que instituciones como la STPS, Semujeres o la Cdhcm realicen suplencias.

Hay poca formalidad para atender el problema debido a los constantes cambios de titulares de las dependencias y las suplencias de aquellos por otros actores que tienen bajos conocimientos sobre aquel.

3.6. Propuestas de política pública

3.6.1. Inclusividad en el ciclo de la formulación y evaluación

Reformar la Lpavdmtpcm y sus disposiciones para modificar la capacidad de voto de los actores involucrados con el objetivo de formular visiones y estrategias más abarcadoras.

Una propuesta incremental es otorgar esa capacidad a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, a las dos organizaciones civiles o expertos y a la persona que presida la Comisión de Atención Especial a Víctimas del Congreso de la Ciudad de México (Véase la Tabla 12).

Tabla 12. Capacidad de voto de los actores involucrados (porcentajes)

Tipo de actor	Actual	Propuesta
Ejecutivo	88.20%	71.40%
Judicial	11.80%	9.50%
Legislativo	0%	4.80%
Organismos autónomos	0%	4.80%
Sociedad civil o expertos	0%	9.50%

Fuente: Elaboración propia con base en la Lpavdmtpcm.

Otra propuesta de mayor alcance es instituir un consejo intersectorial con cinco “sillas” de los sectores y subsectores clave para la toma de decisiones (Véase la Tabla 13).

Tabla 13. Propuesta de conformación del Consejo Intersectorial en materia de TdP

Espacios	Capacidad de decisión
Silla del Poder Ejecutivo local (conjunto de instituciones como las secretarías)	25%
Silla de las mujeres (Semujeres)	20%
Silla de organismos autónomos (Cdhcm)	20%
Silla de la sociedad civil (organizaciones, expertos, instituciones académicas)	20%
Silla del Poder Judicial local (Fgjcm, Tsjcm)	15%

Fuente: Elaboración propia.

3.6.2. Mancomunidad en la ejecución y financiamiento de acciones

Expedir el reglamento de la Lpavdmtpcm e impulsar provisiones en los Lineamientos de funcionamiento de la CI sobre las ausencias y suplencias de las personas integrantes y suplentes para que avancen las propuestas.

Institucionalizar las agendas para prevenir la TdP en todos los sectores y subsectores de la administración pública, así como modelos de intervención con objetivos, estrategias y evaluación de resultados de corto, mediano y largo plazo para que resistan las renovaciones de gobierno de cada tres o seis años.

3.6.3. Cobertura de las estructuras suprasectoriales e intersectoriales

Modificar el arreglo institucional de hegemonía del enfoque de seguridad a partir de alternar los cargos de la Presidencia, la Coordinación Ejecutiva y la Autoridad Coordinadora del anclaje institucional para dar espacio a otras perspectivas sectoriales para prevenir la TdP como los DDHH, desarrollo social y económico, como la STPS, Cdhcm, o Semujeres.

Actualizar el paradigma de las tres P para impulsar las alianzas con gobiernos y sectores sociales nacionales e internacionales.

Conclusiones

En poco más de 20 años se han realizado acciones para consolidar la atención de la TdP en las agendas pública y formal de gobierno de México y su capital. Se han aprobado dos leyes federales y tres en la Ciudad de México lo cual ha dificultado las posibilidades de avanzar en la implementación de la política. Las comisiones se crearon con el objetivo de coordinar la política pública y se han modificado de manera incremental para agrupar a más instituciones frente el problema. De ello derivaron acciones para sensibilizar, capacitar y desarrollar medidas de atención integral a víctimas.

La agenda y formulación del asunto emergió y condensó demandas a partir de configurar el problema público y sus dimensiones; pero el reto en estas etapas es lograr la convergencia entre los actores responsables, además de que el ciclo presupuestal es anual y centralizado.

Por su parte, la implementación por lo regular se vale de elementos de gestión que reducen los resultados de la política a “productos”. Para algunos casos esto puede resultar útil, por ejemplo, a partir de un indicador que refleje el incremento de número de años de escolaridad de una localidad es un producto razonable, pero es más complejo tratar de medir cuántos casos o posibles casos de TdP se previnieron con determinado número de capacitaciones, pláticas o con las llamadas “campañas aéreas” en cierta localidad. Ante ello se considera importante realizar mayores esfuerzos e investigación para evaluar los resultados y en general la política en la materia. Con ello se puede estar en posibilidades de influir en otros aspectos para tomar decisiones, asegurar la calidad y aumentar la capacidad para generar consensos o pactos para asignar recursos públicos. Uno de los desafíos en la etapa de evaluación es lograr que los resultados puedan utilizarse para ser vinculados con el presupuesto público y así garantizar que se cuente con los recursos suficientes.

La baja inclusividad en la toma de decisiones de los sectores clave para prevenir la TdP en la Ciudad de México no ha permitido que se formulen, implementen y evalúen acciones integrales de prevención. Para reducir la asimetría en la capacidad de decisión se plantea que se expanda la capacidad de voto a la Cdhcm, OSC o expertos y al representante de la CEAV del CCM. Otra medida de mayor magnitud en la configuración de la CI sería reformar su estructura de gobierno, con un consejo que establezca cinco “sillas” de los sectores y subsectores clave para la toma de decisiones. Con ello mejoraría el seguimiento y compromiso al establecer agendas sobre de TdP en todos los sectores de la administración pública y al implementar modelos de intervención que resistan las

renovaciones de gobierno de cada tres o seis años (M. A. Chávez, comunicación personal, 24 de julio de 2020).

Se reconocen acciones como la creación del Mecanismo que subsana deficiencias de la CI al vincularse con una instancia con mayor grado de inclusividad y que en su labor atiende factores relacionados con la TdP. Con este hecho es posible que se abra una oportunidad importante para avanzar en la intersectorialidad con del sector público y la sociedad civil. Otro instrumento vinculante para la mancomunidad de acciones podría plantearse como una “alerta de TdP” (un dispositivo que se activa como consecuencia de la entrada de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en la Ciudad de México -o en cualquier estado o municipio- y los diagnósticos específicos de las demarcaciones). Asimismo, la normatividad específica y los programas desarrollados por instituciones como la CdHCM le otorgan un grado alto de mancomunidad a la política, a pesar de las omisiones en la publicación del reglamento y del programa en la materia.

El modelo de autoridad colegiada de la CI y su anclaje en el sistema de seguridad pública aunado al énfasis que coloca la Lpavdmtpcm para proteger, atender y asistir muestran una cobertura intersectorial baja al prevalecer el paradigma de las tres P por su origen en inglés: Persecución, Procuración y Prevención (Prosecution, Protection and Prevention). La CI debe introducir el enfoque emergente del Protocolo de Palermo sobre las alianzas (Partnership por su origen en inglés), con énfasis en temas ilícitos sobre flujos de personas, armas y dinero.

A la situación adversa que ya venían sufriendo las personas víctimas de TdP se sumaron factores de mayor vulnerabilidad a raíz de las medidas de distanciamiento social para reducir los contagios por Covid-19. Ante esta o cualquier otra contingencia futura es importante consolidar la intersectorialidad de la política de prevención sin detrimento de aspectos para proteger a víctimas y procurar la justicia. Se requiere de ello más que de las acciones para visibilizar la TdP con campañas masivas en el marco de día internacional contra la TdP, el 30 de julio, en las que se coordinan -por lo general- la Segob, SRE, FGR, Sectur, Unodc, las secretarías, gobiernos locales y el Indesol. Estas “campañas aéreas” de carácter internacional no son específicas para el contexto mexicano y de la Ciudad de México. Es necesario que se pongan de acuerdo todos los sectores responsables de realizar prevención para desarrollar una sola campaña, una sola sensibilización, en vez de que cada sector e instituciones hagan su propia campaña.

Bibliografía y fuentes consultadas

Acta General de Berlín (1885). Disponible en URL: <https://tinyurl.com/h5f5tc4c> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

Acta General de la Conferencia Antiesclavista de Bruselas (1890). Disponible en URL: <https://tinyurl.com/9whdxue4> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En Bañón y Carrillo (Coomp.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial. Disponible en URL: https://issuu.com/hernandezcortez/docs/la_nueva_administracion_publica_ba [Consultado el 5 de octubre de 2019].

Aguilar, L. F. (ed.) (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. México.

Anderson, W. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Arandia, I. (2002). Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia. *Revista Reflexión Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga*, coedición con la revista *Convergencia de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México*.

Aristóteles (384-322 a. C.). *Política*, Espasa Calpe. Colección Austral, núm. 274; ciencias/humanidades), Madrid, 1997, 325 págs. Introducción: Carlos García Gual. Traducción: Patricio de Azcárate.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2012). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley del Distrito Federal para la (sic) prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos. México. Disponible en URL: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-493352c33f6fce54212f3d539e87c3eb.pdf> [Consultado el 20 de junio de 2020].

Auditoría Superior de la Federación (2019). *Auditoría de desempeño: 2018-1 47AYJ-07-0302-2019 302 DS*. Disponible en URL: <https://tinyurl.com/53y8575s> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

- Azaola, E. (2000). Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México. Unicef, DIF y Ciesas. México. En *El trabajo infantil en México 1995-2002*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México. 2004.
- Casillas, R. (2009). *Rostros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Castell, P. (2003). La intersectorialidad. Conceptualización. Panorama internacional de Cuba. La Habana: *Escuela Nacional de Salud Pública*. Disponible en URL: <http://revistas.ujat.mx/index.php/horizonte/article/view/326/250> [Consultado el 8 de julio de 2020].
- Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (2016). México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, disponible en URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpjje/2016/> [Consultado el 20 de junio de 2020].
- Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (2019). México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, disponible en URL: https://www.inegi.org.mx/programas/cnpjje/2019/default.html#Datos_abiertos [Consultado el 20 de junio de 2020].
- Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social A. C. (2010). *Índice mexicano sobre la vulnerabilidad ante la trata de personas*. México.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2014). *Encuesta Telefónica Nacional de Opinión Pública: Trata de Personas*. México: Cámara de Diputados.
- Cobb, R. W. y Elder, C. D. (1983). *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*. Noema Editores. Baltimore, Maryland.
- Cobb, R.; Ross, J. K. y Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*. 70, no. 1.

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2012). *Recomendación 09/2012*. México.
Disponible en URL: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1209.pdf
[Consultado el 8 de julio de 2020].
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2013). *Diagnóstico sobre la situación de trata de personas en México*. México.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018). *Informe emitido por el Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género en la Ciudad de México de 2017*. Disponible en URL: <https://tinyurl.com/uw3mmdyx>
[Consultado el 3 de febrero de 2021].
- Congreso de la Ciudad de México (2020). *Lista de votación a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la ley del registro de agresores sexuales de la Ciudad de México...*
Coordinación de Servicios Parlamentarios. Disponible en URL:
<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/251424a773ff333fa663988b6fccc48edb1beae3.pdf> [Consultado el 24 de junio de 2020].
- Cornejo, M. A. (2009). Cap. 1 Análisis jurídico comparativo. En *Rostros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Crespo, J. (2018). Altos funcionarios del estado y funcionamiento multinivel del Estado español. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 5(2), 153-169.
- Cunil-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*. Vol. xxiii, núm. 1, Semestre I, p. 5-46.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (2004). *The Link between Prostitution and Sex Trafficking*. Estado Unidos de América, Departamento de Estado. Disponible en URL: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ei/rls/38790.htm> [Consultado el 27 de junio de 2020].
- Diario Oficial de la Federación (2003). Decreto Promulgatorio 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,

adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince de noviembre de dos mil. México, 10 de abril. Disponible en URL:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697012&fecha=10/04/2003 [Consultado el 19 de octubre de 2019].

Diario Oficial de la Federación (2007). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008. México, 13 de diciembre. Disponible en URL:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5010240&fecha=13/12/2007 [Consultado el 3 de junio de 2020].

Diario Oficial de la Federación (2007b). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en materia de explotación sexual infantil. México. Secretaría de Gobernación. Disponible en URL:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4966602&fecha=27/03/2007 [Consultado el 20 de junio de 2020].

Diario Oficial de la Federación (2010). Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012. México, 6 de enero. Disponible en URL:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174064&fecha=06/01/2011 [Consultado el 10 de junio de 2020].

Diario Oficial de la Federación (2011a). Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 14 de julio. Disponible en

URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200827&fecha=14/07/2011 [Consultado el 10 de junio de 2020].

Diario Oficial de la Federación (2011b). Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito. México, 6 de septiembre. Disponible en URL:

https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2011&month=09&day=06 [Consultado el 29 de junio de 2020].

Diario Oficial de la Federación (2012). Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y

Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. México, 14 de junio. Disponible en URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5253273&fecha=14/06/2012 [Consultado el 29 de junio de 2020].

Diario Oficial de la Federación (2014). Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018. México, 14 de junio. Disponible en URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343079&fecha=30/04/2014 [Consultado el 6 de junio de 2020].

Dottridge, M. (2017). Eight reasons why we shouldn't use the term "modern slavery". *Open Democracy*. Disponible en URL: <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/eight-reasons-why-we-shouldn-t-use-term-modern-slavery/> [Consultado el 5 de junio de 2020].

Ezeta, F. (ed.). (2006). *La trata de personas: aspectos básicos*. México: OIM.

Faria, V. E. (2002). Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil. *Revista de la Cepal*, núm. 77. Disponible en URL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10822/1/077007024_es.pdf [Consultado el 9 de julio de 2020].

Fuentes, M. L., Hernández, C. y Alcay, S. (2018). *Aproximaciones teóricas a la trata de personas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gaceta del Senado (2012). Punto de acuerdo que solicita a los congresos estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designen un grupo plural de diputados para constituir la Conferencia Nacional de Legisladores contra la Trata de Personas. *Senado de la República*, Ixii/1PP0-60/37910. México. Disponible en URL: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-11-27-1/assets/documentos/PA_COMISION_CONTRA_TRATA_DE_PERSONAS.pdf [Consultado el 3 de junio de 2020].

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2005). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del nuevo código penal para el Distrito Federal. 22 de julio, *Décima quinta época*, núm. 86. México. Disponible en URL:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/julio05_22_86.pdf

[Consultado el 20 de junio de 2020].

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2008). Decreto por el que se Expide la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal. México. 24 de octubre, *Décima séptima época*, núm. 449. México. Disponible en URL:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/OCTUBRE_24_08_1.pdf

[Consultado el 20 de junio de 2020].

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010a). Acuerdo A/015/2010, del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen las Directrices para la elaboración del “Protocolo para la búsqueda inmediata de niñas y mujeres extraviadas o ausentes, en riesgo de ser víctimas de delito y en especial, de violencia sexual”, así como el diseño de otras Políticas Generales, que persigan el mismo fin. 21 de junio. México. Disponible en URL:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4c1c48b157cdb.pdf

[Consultado el 20 de junio de 2020].

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010b) Acuerdo A/016/2010 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se emite el Protocolo de Actuación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la Realización de Diligencias Ministeriales In Situ, para el Rescate, Protección y Atención de las Víctimas o Posibles Víctimas del Delito de Trata de Personas. 6 de septiembre. México. Disponible en URL:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4c8456aea0ac2.pdf

[Consultado el 22 de junio de 2020].

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010c). Acuerdo por el que se aprueba el Programa para Erradicar la Trata de Personas en el Distrito Federal. 23 de diciembre. México. Disponible en URL: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4d12d8b8b7f9c.pdf

[Consultado el 20 de junio de 2020].

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2013a). Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. 11 de septiembre, *Décima séptima época*, núm. 1689, Tomo II. México.

Disponible en URL:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf

[Consultado el 20 de junio de 2020].

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2013b). Acuerdo A/005/2013 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se crea la Fiscalía Central de Investigación para la Atención del Delito de Trata de Personas. 22 de mayo, *Décima séptima época*, núm. 1609. México.

Disponible en URL:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/519c36e97f9e1.pdf

[Consultado el 20 de junio de 2020].

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2014). Decreto por el que se expide la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal. 23 de diciembre. México. Disponible en URL:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/5321236d2800a1.pdf

[Consultado el 20 de junio de 2020].

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2015) Reglamento de la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal. *Décima octava época*, núm. 225 Bis, disponible en URL:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c5b54aab1ca65315ad5b5044908b3692.pdf [Consultado el 15 de septiembre de 2020].

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2018). Decreto por el que se abroga la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal y se expide la Ley de Víctimas para la Ciudad de México. *Vigésima época*, núm. 264. México. Disponible en URL:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/543f3686239e1dcb19f535afbed6c244.pdf [Consultado el 29 de jun. de 2020].

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2019) Decreto por el que se abroga la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y se Expide la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la

Ciudad de México. 1 de agosto, *Vigésima primera época*, núm. 147Bis. México. Disponible en URL:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/1170a33a1692bd7525f845d458f3c9b9.pdf [Consultado el 29 de junio de 2020].

Gaceta Parlamentaria (2007a). Dictamen de la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto que expide la ley para prevenir y sancionar la trata de personas; reforma y adiciona la ley federal contra la delincuencia organizada y el código federal de procedimientos penales; y reforma, adiciona y deroga el código penal federal. *Cámara de Diputados*. México. Disponible en URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/abr/20070425-I.html#Dicta20070425Trata> [Consultado el 5 de junio de 2020].

Gaceta Parlamentaria (2007b). Proposiciones. Cámara de Diputados, núm. 2365-IV, jueves 18 de octubre. México. Disponible en URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/oct/20071018-IV.html#Prop20071018-12> [Consultado el 5 de junio de 2020].

García, A. (2016). No criminalizar a mujeres en situación de prostitución y combatir la trata. *Cimac Noticias*. México. Disponible en URL: <https://www.cimacnoticias.com.mx/etiqueta/legalizaci-n-de-la-prostituci-n-en-la-capital> [Consultado el 7 de julio de 2019].

García, S. (2008). Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea: la desprotección de las víctimas. *Revista de Derecho comunitario Europeo*, núm.10.

Guzmán, F. (2009). La política y el gasto para la trata de personas: una aproximación a la perspectiva de género. En Casillas, R.(coord.). *Rostros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*, México: Cámara de Diputados LX Legislatura.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2004). *El trabajo infantil en México 1995-2002*. México. Disponible en URL: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825445010/702825445010_1.pdf [Consultado el 15 de junio de 2020].

- Jiménez, D. (2017). *La articulación intersectorial en la estrategia Comunidades Protectoras*. Tesis de licenciatura. Colombia: *Universidad de Antioquia*. Disponible en URL: http://educacion.udea.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/3350/1/CA0789_danielajimen_ezcastrillon.pdf [Consultado el 5 de julio de 2021].
- Jordana, J. (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social *Serie de Documentos de Trabajo*, núm. I-22 UE.
- Jordana, M. (2015). La lucha contra la trata en la UE: Los retos de la cooperación judicial penal transfronteriza / The Fight Against Human Trafficking in the EU: The Challenges to Cross-Border Criminal Justice Cooperation. *CIDOB D'Afers Internacionals*. Núm. 111, 57-77. Disponible en URL: <http://www.jstor.org/stable/43694841> [Consultado el 28 de mayo de 2020].
- Kempadoo, K. (2016). Revitalizing Imperialism: Contemporary campaigns against sex trafficking and modern slavery. *Capinas, Cadernos Pagu*, núm. 47; 2016 Epub. Disponible en URL: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-83332016000200405&script=sci_arttext&tlng=en [Consultado el 13 de junio de 2020].
- Kunher, G. y Salazar, M. (2009). Capítulo 3 Características sociojurídicas del delito de trata de personas en el caso mexicano. En Casillas R.(coord.). *Rostros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*, México: Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Lucena, M. (1996). *Los códigos negros de la América española*. Unesco/Universidad de Alcalá.
- Mansur, G. (2017). Trata de personas, tráfico de migrantes y la gobernabilidad de la migración a través del crimen [versión electrónica]. *Etnográfica*, vol. 21 (3) octubre. URL: <http://journals.openedition.org/etnografica/5026> [Consultado el 15 de noviembre de 2019].
- March, J. y Olsen, J. (1997). El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional. *Política y Gobierno*. Vol. VI, núm. 1. Disponible en URL:

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI.No.I_1ersem/MJ_Vol.6.No.I_1sem.pdf [Consultado el 5 de julio de 2021].

Mattar, M. Y. (2004). Trafficking in Persons: an Annotated Legal Biography. *Law Library Journal*, vol. 96, núm. 4, 669-726.

Molina, F. (1995). El tráfico de mujeres en América Latina. *América Latina en Movimiento*. URL: <https://www.alainet.org/es/articulo/104950> [Consultado el 6 de junio de 2021].

Natera, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, 67(4), 755-791.

Newman, E. (2008), *Trafficking in Humans - Social, Cultural and Political Dimensions*. Hong Kong: United Nations University.

Observatorio contra la trata de personas con fines de explotación sexual del Distrito Federal (2014). *Cuarto informe del Observatorio contra la trata de personas con fines de explotación sexual del Distrito Federal. Respeto de los derechos humanos en materia de trata de personas con fines de explotación sexual y violencia feminicida en el Distrito Federal*. México. Disponible en URL: https://issuu.com/obstrata/docs/cam_4_informe [Consultado el 20 de junio de 2020].

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2000). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Disponible en URL: <https://tinyurl.com/hdduse6e> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2009). *Global Report on Trafficking in Persons*. Disponible en URL: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global_Report_on_TIP.pdf [Consultado el 20 de junio de 2020].

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2014). *Diagnóstico Nacional sobre la situación de trata de personas en México*. Disponible en URL: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf [Consultado el 8 de octubre de 2018].

Organización de Estado Americanos (2019). *Informe de Progreso. II Plan de Trabajo para Combatir la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental 2015-2018*. Washington D.C. Disponible en URL: <http://scm.oas.org/pdfs/2019/CP40376SINFORMETRATA.pdf>, [Consultado el 7 de noviembre de 2020).

Organización de las Naciones Unidas (1921). *Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños* Disponible en URL: <https://tinyurl.com/3es8e6nx> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

Organización de las Naciones Unidas (1926). *Convención sobre la Esclavitud*. Disponible en URL: <https://tinyurl.com/3mefs8ct> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

Organización de las Naciones Unidas (1933). *Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad*. Disponible en URL: <https://tinyurl.com/yhtphp47> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en URL: <https://tinyurl.com/3p532hbe> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

Organización de las Naciones Unidas (1951). *Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena*. Disponible en URL: <https://tinyurl.com/m4eynfec> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

Organización de las Naciones Unidas (1956). *Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas*. Disponible en URL: <https://tinyurl.com/ysuhv822> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

Organización de las Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres*. Disponible en URL: <https://tinyurl.com/2typd8c5> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

Organización de las Naciones Unidas (1995). *La Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Disponible en URL: <https://tinyurl.com/k4c83t2y> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

Organización de las Naciones Unidas (2010). *Principio y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas: comentario*. Disponible en URL:

https://www.ohchr.org/documents/publications/commentary_human_trafficking_sp.pdf

[Consultado el 3 de febrero de 2021].

Organization for Security and Co-operation in Europe (2010). *Analyzing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime*, Vienna. Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Human Trafficking in Human Beings.

Austria. Disponible en URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/69028.pdf> [Consultado el 15 de junio de 2020].

Organización Internacional del Trabajo (2005). *Una alianza global contra el trabajo forzoso*.

Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión. Ginebra, Suiza. Disponible en URL:

<https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/rep-i-b.pdf> [Consultado el 9 de junio de 2020].

Organización Internacional del Trabajo (2013). *Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales 2000-2012*. Oficina Internacional del Trabajo.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Ginebra, Suiza. Disponible en URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---

[ipec/documents/publication/wcms_221514.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_221514.pdf) [Consultado el 12 de junio de 2020].

Organización Internacional para las Migraciones (2005), *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey*. International Organization for Migration. Suiza. Disponible en URL:

https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_survey.pdf [Consultado el 17 de noviembre de 2018].

Ortega, M. (2015). La trata de seres humanos en el derecho de la Unión Europea. En: Donaire, Francisco Javier y Olesti, Andreu (coords.). *Técnicas y ámbitos de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia*. Madrid: Marcial Pons.

Proceso (2002). El crimen organizado, lado oscuro de la globalización, reconoce Castañeda.

Redacción, 22 de enero. México. Disponible en URL: <https://www.proceso.com.mx/239578/el->

[crimen-organizado-lado-oscuro-de-la-globalizacion-reconoce-castaneda](#) [Consultado el 5 de julio de 2019].

Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009). México. Gobierno del Distrito Federal.

Disponible en URL:

<https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/PDHCDMX/programa2008.pdf> [Consultado el 21 de junio de 2020].

Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021. Capítulo 28. Derechos de las personas víctimas de trata y otras formas de explotación. México. Disponible en URL:

<https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/28derechospersonasvictimasdetrata.pdf> [Consultado el 22 de junio de 2020].

Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024. México. Disponible en URL:

https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/12/plan_gob_nov_digital.pdf [Consultado el 28 de junio de 2020].

Proyecto de ley (2004). *De los senadores Enrique Jackson Ramírez, Ramón Mota Sánchez y Sadot Sánchez Carreño, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto que expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y que adiciona la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales*. México. Disponible en URL:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2004/12/asun_1574910_20041209_1592517.pdf [Consultado el 5 de julio de 2019].

Quirk, J. (2008). Unfinished Business: A Comparative Survey of Historical and Contemporary Slavery. Unesco and Wilberforce Institute for the study of Slavery and Emancipation: *African Diaspora Archaeology Newsletter*. Disponible en URL:

<https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1372&context=adan> [Consultado el 5 de junio de 2020].

Rabell, E. (2017). La reforma política de la Ciudad de México. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1 (36). Disponible en URL:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/10865>

[Consultado el 15 de octubre de 2020].

Real Cédula (1789). Para el Comercio de Negros. Madrid: *Imprenta de la Viuda de Ibarra*. Disponible

en URL: <https://www.biblioteca.org.ar/libros/ANTOLOGIA%20DEL%20ENSAYO/cedula.htm>

[Consultado el 1 de junio de 2020].

Rivers-Moore, M. (2011) Los usos de la trata en Centroamérica: Migración, género y sexualidad.

Anuario De Estudios Centroamericanos. Vol. 37, 87-103.

Rosas, A. (2011). *La capacidad institucional de los gobiernos locales para atender el cambio*

climático. El caso del gobierno del Distrito Federal. Tesis doctoral. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Ruiz, R. (2016). *Entre códigos de barras: la trata de personas*. Tesis de licenciatura. El Colegio de

México.

Sakaiya, T. (1995). *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*. Andrés Bello, Tercera edición, Santiago de Chile, disponible en URL:

[https://books.google.com.mx/books?id=olCnF3leXJsC&pg=PA108&dq=\(%22piramides+de+egipto%22\)+AND+\(%22esclavos%22\)&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjA7OrbyfpAhVDd6wKHRT5BeUQ6AEIKDAA#v=onepage&q=\(%22piramides%20de%20egipto%22\)%20AND%20\(%22esclavos%22\)&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=olCnF3leXJsC&pg=PA108&dq=(%22piramides+de+egipto%22)+AND+(%22esclavos%22)&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjA7OrbyfpAhVDd6wKHRT5BeUQ6AEIKDAA#v=onepage&q=(%22piramides%20de%20egipto%22)%20AND%20(%22esclavos%22)&f=false) [Consultado el 28 de mayo de 2020].

Salazar, R. Hwang, M. C. y Lee, H. R. (2012). What is Human Trafficking? A Review Essay. *Sings*.

Vol. 37, núm. 4, Sex: A Thematic Issue, 1015-1029. The University of Chicago Press.

Saltalamacchia, N. y Covarrubias, A. (2011). La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006). En Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias (eds.).

Derechos Humanos en la política exterior: seis casos latinoamericanos. Miguel Ángel Porrúa/ITAM. México.

Tesoro, M. L. y Godínez, L. (2007). Aprueban decreto para la Ley sobre Trata de Personas. *Cimac-*

noticias, 26 de abril. México. Disponible en URL:

<https://cimacnoticias.com.mx/noticia/aprueban-decreto-para-ley-sobre-trata-de-personas/>

[Consultado el 2 de junio de 2020].

Universidad Nacional Autónoma de México (2021). *Acuerdo Internacional para la Supresión del Tráfico de la Trata de Blancas*. Disponible en URL: <https://tinyurl.com/7j8s5j3c> [Consultado el 3 de febrero de 2021].

Valera, R. (1960). Timoteo 6, *BibleGateway*. Disponible en URL:

<https://www.biblegateway.com/passage/?search=1+Timoteo+6&version=RVR1960>

[Consultado el 5 de junio de 2020].

Villalpando, W. (2011). La esclavitud, el crimen que nunca desapareció. La trata de personas en la legislación internacional. *Invenio*. Vol. 14, núm. 27, 13-26.

World Health Organization (2008). *Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health*. Commission on Social Determinants of Health. Génova.

Disponible en URL:

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69832/WHO_IER_CSDH_08.1_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consultado el 26 de junio de 2020].

Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica. Traducción de María Antonia Neira Bigorra. 1ª edición en español. México, D.F.

Zapata, O. L. (2013), *El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel*, Antioquia, Colombia.

Zubriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*. 38, 39-64. Disponible en URL: <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a2.pdf>

[Consultado el 24 de junio de 2020].

Anexos

Anexo 1. Modelo analítico de la investigación

El modelo analítico se apoya en el método de la planeación que identifica cuatro fases o etapas: *enfoque, análisis, diagnóstico y propuesta* (Botequilla y Ahern, 2002, en Rosas, 2011: 145).

El enfoque se centra en la delimitación de los conceptos y temas clave, así como en identificar y construir la metodología a seguir. La revisión conceptual expuesta en el capítulo 1 propone entender la intersectorialidad como la integración de los sectores público, mercantil, privado no mercantil y comunidades, que a su vez pueden tener subsectores. Las variables que modelan la intersectorialidad de la política para prevenir la TdP son el grado de *inclusividad en las etapas de formulación y evaluación*; el grado de *mancomunidad en la ejecución y el financiamiento de las acciones*; y el grado de *cobertura de las estructuras suprasectoriales e intersectoriales*.

Las técnicas para esta fase son:

- ❖ Investigación documental: delimitación de conceptos y temas clave; intersectorialidad; TdP.
- ❖ Entrevista semiestructurada.
- ❖ Construcción de un modelo de referencia de la intersectorialidad: Identificación y selección de los factores institucionales más relevantes. Definición de esos factores y especificación de sus atributos.

La categoría para abordar la variable sobre el grado de inclusividad es la *asignación de autoridad* para la formular y evaluar de la política de prevención de la TdP, ello se expresa en términos de contrapesos para la toma de decisiones. El atributo que la caracterizan es la disposición de un marco legal que establezca las responsabilidades y capacidades de decisión.

Por otro lado, para estudiar la mancomunidad se revisan los mecanismos para coordinar y colaborar, ejecutar y financiar acciones. Su atributo es la existencia de disposiciones normativas, programáticas y de convenios. En cuanto a la cobertura se plantea la creación o modificación de estructuras suprasectoriales o intersectoriales, cuyo atributo es contar con un marco legal que prevea el arreglo institucional que prevea los mecanismos gubernamentales que reúnan a los sectores.

Los indicadores para el análisis se ponderan en la escala *nulo, bajo, medio y alto*. La variable dependiente es *el grado de intersectorialidad* de la política de prevención de la TdP en la Ciudad de México. Las fuentes de información para el desarrollo de la investigación comprenden estudios sobre la TdP, leyes, reglamentos, planes, protocolos y programas de la administración pública de la entidad en la materia.

La decisión metodológica para escoger a la Ciudad de México como estudio de caso se basó en: 1) el desarrollo institucional para enfrentar el problema de la TdP;⁹ 2) los resultados en identificación de víctimas; 3) el promedio de sentencias por año (Tabla 14); 4) la escasa información disponible de estos rubros de información en el resto de las entidades federativas, los cuales son de difícil acceso; 5) las posibilidades temporales y presupuestales para desarrollar el trabajo de campo.

Tabla 14. Cumplimiento de metas y objetivos de la política en materia de TdP y resultados

Cumplimiento en mecanismos institucionales (0-10)	Identificación de víctimas (2012-2017)	Sentencias (2011-2016)
5	1 000 a 1 999	393

Fuente: Elaboración propia con base en ASF (2019) y CNDH (2019).

Panel de actores y guías de entrevista

Se consideró relevante y necesario contactar a los informantes que tuvieran experiencia, conocimiento o responsabilidad sobre la TdP y que pudieran brindar información que ayudara a complementar el análisis documental con relación a las variables independientes. La tabla 15 muestra la propuesta inicial de informantes (en el capítulo 3, la Tabla 9 contiene el ajuste realizado a dicha propuesta). Se logró entrevistar a cuatro expertos universitarios o de la sociedad civil y a una responsable del tema en la Alcaldía de Tlalpan, y se recuperaron declaraciones de autoridades y funcionarios. La revisión documental abarcó leyes, reglamentos, informes y registros administrativos.

⁹ Como parte de la política nacional en la materia se propuso como meta la creación de 10 mecanismos específicos por estado, los resultados fueron heterogéneos, la media fue de cinco. Michoacán, San Luis Potosí y Veracruz fueron los estados mejor calificados en el cumplimiento de ocho. Los indicadores son: 1) Cuenta con una comisión interinstitucional, 2) Participación de los estados en la reunión de la comisión intersecretarial, 3) Marco normativo en materia de trata, 4) Armonización normativa, 5) Sistemas de información, 6) Transmisión de información, 7) Sensibilización, 8) Difusión, 9) Modelo, y 10) Fondo para víctimas.

De acuerdo con una evaluación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) los estados de Aguascalientes, Ciudad de México, Querétaro y Sonora obtuvieron una calificación intermedia de cinco mientras la menos favorable fue para Baja California e Hidalgo con el cumplimiento de dos mecanismos (ASF, 2019).

Tabla 15. Panel de informantes clave para aplicación de entrevistas

Tipo de informante	Actor clave	Cargo	Perfil académico
Funcionarios	Lidia Araceli Gómez Santillán	Fiscal de Investigación de los Delitos en Materia de Trata de Personas (Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México)	Licenciada en Derecho
	Alma Elena Sarayth de León Cardona	Directora General de Planeación y Coordinación (Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México)	Licenciada en Derecho
Políticos	Emmanuel Vargas Bernal	Diputado del Congreso de la Ciudad de México I Legislatura, Presidente de la Comisión de Atención Especial a Víctimas	Licenciado en Ciencias Políticas
	Leticia Varela Martínez	Diputada del Congreso de la Ciudad de México I Legislatura, Presidenta de la Comisión de Seguridad Ciudadana	Licenciada en Derecho, maestra y doctora en Administración Pública
	Salvador Guerrero Chiprès	Consejero Presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de la Ciudad de México	Licenciado en Derecho y en Comunicación, maestro en Comunicación, con estudios de doctorado en Teoría Política
Investigadores universitarios	Mario Luis Fuentes Alcalá	Titular de la Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas de la Universidad Nacional Autónoma de México	Licenciado en Economía, con estudios de maestría en Desarrollo Regional y de doctorado en Teoría Crítica
	Òscar Montiel Torres	Especialista integrante de la Comisión Intersecretarial en materia de Trata de Personas del Gobierno Federal, presidida por la Secretaría de Gobernación	Licenciado en Historia, maestro en Antropología Social y doctor en Antropología
	Urenda Queletzá Navarro Sánchez	Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y experta	Licenciada en Derecho, maestra en Historia, con estudios de doctorado en Humanidades
Activistas y especialistas de la sociedad civil	Germán Nava Macías	Investigador especialista del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C.	Licenciado en Psicología
	Rosa María de la Garza (Rosi Orozco)	Activista y presidenta de la Comisión Unidos vs la Trata A.C.	Licenciada en Administración de Empresas Hoteleras y Turísticas
	Mariana Ruanes	Presidenta de Sintrata A.C.	Licenciada en Comunicación y Cine, estudios de maestría en Derechos Humanos y Acción Humanitaria
	Iliana Ruvalcaba	Presidenta de El Pozo de Vida A.C.	Licenciada en Derecho

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Guías de entrevistas

Guía para autoridades y funcionarios

Inclusividad para la formulación y evaluación

¿Quién o quiénes de los participantes de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México (Comisión Interinstitucional) han tenido o demostrado mayor influencia para la formulación de acciones para prevenir la TdP y su evaluación?

¿Cuáles son las principales acciones conjuntas que se tienen con otras dependencias responsables de implementar la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en materia de Trata de Personas en el Distrito Federal?

¿Son adecuadas estas acciones para atender la TdP? ¿Qué otras acciones hace falta desarrollar?

¿Cómo podrían ser más efectivas las acciones de prevención de la TdP?

¿Existe un entendimiento común entre los miembros de la Comisión Interinstitucional sobre lo que es la TdP?

¿Qué ajustes normativos contribuirían en la efectividad de la política de prevención?

Supraestructura

¿Cómo se integran los sectores responsables de la prevención?

¿De qué manera está gestionando el problema de la TdP la Comisión Interinstitucional?

¿Es adecuada la distribución de atribuciones o responsabilidades entre los sectores en la Comisión Interinstitucional?

Mancomunidad de acciones

¿En qué medida los sectores adquieren y comparten la responsabilidad de prevenir la TdP?

¿Cuáles son los sectores y subsectores que en mayor participan?

Mancomunidad presupuestal

¿Quiénes son los responsables de gestionar los recursos en la Comisión Interinstitucional?

¿Son suficientes los recursos presupuestales para incidir en acciones de prevención efectivas en materia de TdP?

¿Se le ha asignado presupuesto a la Comisión Interinstitucional?

Guía para expertos de la sociedad civil y universitarios

Inclusividad para la formulación y evaluación

¿Cuál o cuáles de los sectores gubernamentales y de la sociedad involucrados en la política de prevención de la TdP han tenido o demostrado mayor influencia en la formulación de acciones de prevención y su evaluación en la Ciudad de México?

¿Cuáles son las principales acciones conjuntas que las dependencias responsables de la prevención hacen o deberían hacer?

¿Qué tan viable y efectivo sería dotar de más capacidad de decisión a los organismos públicos autónomos y de la sociedad civil para formular y evaluar la política de prevención de la TdP de la Ciudad de México en la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México (Comisión Interinstitucional)?

¿Quiénes deberían ser las autoridades para evaluar la política de prevención y cómo debería evaluarse?

¿De qué forma podrían ser más efectivas las acciones de prevención?

¿Qué debilidades o fortalezas identifica para desarrollar acciones conjuntas más eficaces?

¿Existe un entendimiento común entre los miembros de la Comisión Interinstitucional sobre lo que es la TdP?

¿Qué ajustes normativos contribuirían a la efectividad de la política para prevenir la TdP en la Ciudad de México?

Supraestructura

¿Cómo se integran los sectores responsables de la prevención de la TdP de la Ciudad de México?

¿Es adecuada la distribución de atribuciones y/o responsabilidades entre los participantes en la Comisión Interinstitucional?

¿En qué medida los sectores adquieren y comparten la responsabilidad de la prevención de la TdP?

¿De qué manera se podrían mejorar la gestión el problema de la TdP?

¿Qué cambios se requieren en el modelo de autoridad de la Comisión Interinstitucional para mejorar la política de prevención de la TdP?

Mancomunidad de acciones

¿Cuáles autoridades sería deseable que cooperaran y se coordinaran con el objetivo de prevenir la TdP?

¿Qué tan importante es la colaboración de la sociedad civil y los organismos autónomos para fortalecer la integralidad de la prevención?

¿Qué otras acciones de prevención son necesarias y no se han desarrollado o planteado?

Mancomunidad presupuestal

¿Quiénes deberían ser los responsables de gestionar los recursos entre los sectores participantes en la implementación de Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en materia de Trata de Personas en el Distrito Federal?

¿Son suficientes los recursos presupuestales para desplegar acciones efectivas de prevención?

¿Cómo podrían ser más efectivos los procesos de concertación de acciones de los sectores para compartir recursos presupuestales?

Anexo 3. Transcripción de entrevistas

Entrevista a Germán Nava Macías del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C.

20 de julio de 2020

E. ¿Cuál o cuáles de los sectores gubernamentales y de la sociedad involucrados en la política de prevención de la trata de personas han tenido o demostrado mayor influencia en la formulación de acciones para prevenirla en la Ciudad de México?

G. La prevención es una cuestión difícil y se puede ejemplificar con la situación de la pandemia actual. El uso de cubrebocas ayuda a prevenir el contagio del virus porque existe la portación asintomática. Sin embargo, no es posible interpretar que por usar cubrebocas se salvaron 20 o 30 vidas, esa es una dificultad; el enfoque cuantitativo no es suficiente para medirla. La prevención es una actividad que el gobierno y la sociedad en general observan mediante operativos, sentencias y víctimas. La sociedad quiere la “nota roja” y no se interesa por acciones que no son rimbombantes o espectaculares. Con acciones sencillas es posible prevenir la TdP. En este tema tengo nueve años de experiencia y he visto algunas medidas con mucho presupuesto pero muy poco relevantes.

El liderazgo para prevenir la TdP lo tiene el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México (Consejo Ciudadano). Es una institución de la sociedad civil pero que tiene influencia y cercanía sobre las acciones judiciales. Sus objetivos son cercanos a los de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Es interesante que generó publicidad e información en centrales camioneras y algunos otros sitios. Participa en estrategias internacionales con EUA sobre la política de combate a la TdP, en ese marco participé en eventos de capacitación. También habilitó una línea de denuncia que puede contribuir a la prevención. Es importante decir que hace 10 años las personas no tenían conocimiento sobre TdP en las redes sociales.

La mayoría de los usuarios de redes sociales son menores de edad, son las principales víctimas desde un enfoque estratégico, ético generacional y de racionalidad económica. En ese sentido, el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C. (CAM) elaboró material audiovisual como carteles, videos e infografías. Cabe señalar que la mayoría de las OSC tienen

cuentas de *Facebook*, *Twitter* y *Youtube* lo cual genera buenos espacios de consulta. El CAM impartió sesiones interdisciplinarias en el día contra la TdP y de la explotación sexual, en septiembre. En esos días los medios cubrían notas y actividades didácticas, y se prestaba el Zócalo y explanadas de la ciudad para eventos sobre los temas. Para ello había buena sinergia entre el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), la Secretaría de Gobernación (Segob), las Secretarías de Turismo, las secretarías locales, entre otras, sociedad civil, solo dos días porque los recursos no alcanzan para realizar un esfuerzo permanente. En la entidad se dejó un precedente con el actuar de estas instituciones.

E. ¿Cuáles son las principales acciones conjuntas que las dependencias responsables de implementar y de evaluar las acciones de prevención hacen o deberían hacer?

G. La acción menos relevante es de la cadena de mando en la publicidad dentro de las instalaciones de Sistema de Transporte Colectivo Metro (Metro), cada año elaboran nuevos carteles sin apoyos gráficos, añaden cuestiones sobre la TdP que no tienen efecto porque solo tienen letras. Creo que medidas como esta tienen poco impacto. En el Metro hay TdP con fines de mendicidad y explotación sexual. En 2016 y 2017 se comenzó a utilizar a menores de edad por parte de los comerciantes ambulantes en este transporte para evitar sanciones.

La TdP es un tema delictivo y no basta la participación de la sociedad civil, debe atenderse por el gobierno, los poderes ejecutivo y judicial. Las instituciones con el liderazgo son la Segob, la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México (Secgob) co-coordinada con la sociedad civil, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2012-2018 (Pdhdf). Este es una gestión del gobierno y sus instituciones y de la sociedad civil, el CAM participó en el capítulo 28, este generaba directrices. En las investigaciones del CAM comprobamos que la Secretaría de Educación Pública (Sectei) y la Secretaría de Salud en la Ciudad de México fueron omisas para prevenir e identificar posibles víctimas. Hay otras dependencias como la alcaldía de Benito Juárez, gobernada por el Partido Acción Nacional (PAN) por 20 años, en donde se realizaron propuestas interesantes de micro teatro, carteles, entre otras.

El Pdhdf fue importante -a pesar de ciertos liderazgos que se generaron en aquel y de la inercia de la sociedad civil y de instituciones públicas- porque se plasmaron aspectos importantes. Los actores de la sociedad civil aparecieron en periódicos al menos una vez durante ese periodo -Rosi Orozco y

Teresa Ulloa de la Catwlac-. Ellas son las personas más importantes y que con sus actuaciones generaron políticas institucionales. Orozco tuvo mucho peso en alcaldías como Miguel Hidalgo y Benito Juárez, con el resto de la ciudad y con el Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa (2012-2018). Ulloa comenzó a investigar la TdP desde los noventa; suscribió un convenio con la alcaldía Cuauhtémoc realizar acciones de prevención.

E. ¿Qué tan viable y efectivo sería dotar de más capacidad de decisión a los organismos públicos autónomos y de la sociedad civil para formular y evaluar la política de prevención de la TdP de la Ciudad de México en el marco de la Comisión interinstitucional?

G. Es difícil evaluar la prevención porque su eficacia escapa del enfoque cuantitativo de resultados. Es complicado plantear que con una plática se previnieron 30 posibles casos de TdP. Sin embargo, para ello podría desarrollarse un seguimiento del tipo de información que se está brindando a estudiantes de educación básica de todo el país por medio de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Algunos directores de escuelas públicas y privadas entre 2019 y 2020 me comunicaron que la SEP pidió a las escuelas que impartirán pláticas sobre el uso correcto de las redes sociales, pero no mencionaban la TdP. Esta institución exigió capacitar pero no proporcionó apoyos o herramientas para lograrlo. Las reformas educativas de este siglo XXI no ajustan la carga de los profesores y las personas que se desempeña en las escuelas en otros cargos como las direcciones, prefecturas, y otras áreas. Por lo general no se cuenta con el tiempo ni puede capacitarse a todo el personal educativo en cuestiones de la juventud -que cada vez tiene más herramientas digitales-.

La SEP está fallando en la Ciudad de México, esta podría tener la capacidad de hacer campañas de prevención justificando que los estudiantes podrían ser proclives a ser víctimas. Podría mencionar la idea en lugar de cubrirla con el tema de las redes sociales; además de que la TdP no solo se efectúa ahí. En las escuelas están las futuras víctimas de trata y también los futuros consumidores del trabajo de ellas en cuanto a explotación sexual, explotación laboral, entre otras. Se debe observar la capacidad para efectuar políticas de mayor impacto y la capacidad de medirlas. El CAM, fue invitado como institución de la sociedad civil junto con otras desde 2013 para impartir pláticas en universidades y preparatorias, inclusive en primarias. Tuvimos 2 000 beneficiarios cada año en el periodo 2017-2019. Para una organización pequeña como el CAM es difícil tener un sistema de levantamiento e interpretación de datos. Se le concedieron apoyos de los niveles federales y estatales de la Ciudad de México, y plazas públicas y espacios de las alcaldías. Con más capacidad

de decisión se podría contar la experiencia de cabildeo y hacer un llamado a las gestiones de los gobernantes. No es posible saber qué pasó con los estudiantes atendidos que ahora son adultos, no hay capacidad para eso. Las acciones importantes son desarrollar talleres en amplitud de temas que no sólo sean de TdP pero sí de perspectiva y equidad de género e igualdad sustantiva. No obstante, estos proyectos fueron borrados de la noche a la mañana en el ámbito federal.

E. ¿Tendría sentido que se estableciera una estrategia de largo plazo para la prevención de manera conjunta, intersectorial?

G. Es difícil articular políticas que duren más de tres años aunque los partidos repitan su mandato en cuanto a las administraciones locales, estatales y federales; hay cambios. En la Ciudad de México cada tres años se renuevan las alcaldías, antes delegaciones, y cada seis el Jefe de Gobierno. Hay un problema con el presupuesto, además de que se considera que la sociedad civil es el *outsourcing* del gobierno.

El gobierno con sus programas de desarrollo federales, estatales y locales no contrata más personas porque no otorgar derechos laborales. El tema de trata es adyacente, emergió con poca importancia; el personal del Indesol le comunicó al CAM “ustedes cubren temas que el gobierno no sabe que existen”; “no es que no les interesen sino que no sabe ni que existen”. La sociedad civil puede atender la TdP si cuenta con apoyo presupuestal, de lo contrario solo personas de alto poder adquisitivo podría dedicarse a esto. Ahí se pierde una visión importante y muchas veces esas personas de niveles económicos altos no conocen con exactitud la realidad del país. Es interesante que se haga un esfuerzo permanente con responsabilidades, medición y rendición de cuentas. En ello se debe tener cuidado con los datos personales, las listas de asistencia y los lugares en donde se opera. El mayor ejercicio de prevención es el respeto a los derechos humanos, económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales de los seres humanos (Desca). Si se tuviera Estado de Derecho, acceso a la vivienda a la salud y al trabajo digno en automático la TdP desaparecería. La TdP es como una enfermedad que llega en un contexto de violencias sociales ya establecidas. Las personas en situación de calle son más vulnerables a este delito o si los padres tienen una adicción a algún tipo de sustancia legal o ilegal.

Es importante disentir sobre que el mayor número de feminicidios sea consecuencia de la condición de ser mujer, niña, niño o adolescente. Tenemos políticas sobre las personas menores de edad que

son en cierta medida ineficaces, todavía hay mitos acerca de los es un infante, una niña o un adolescente, dentro de las cuestiones sociales en las que los menores son mano de obra barata incluso para sus propias familias. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) México es el tercer país con más abuso sexual infantil. A veces la prevención puede hacerse con estrategias más sencillas, como el acceso a la alimentación, previniendo eso previenes la trata. No solo hablando de TdP y aconsejando no salir con desconocidos, no trates con desconocidos en redes, no cosifiques, etc. Lo más importante es el acceso a los derechos humanos.

E. ¿Qué tan de acuerdo estarías con hacer un diseño institucional que vincule las acciones de prevención? Es decir, que una institución concentre todo el recurso que se haya planeado para prevenir la TdP y que lo libere a las demás instituciones por partidas especiales. Por ejemplo, que la Secretaría del Bienestar (Sibiso) o Sectur, la SEP, se hiciera cargo de distribuir estos recursos una vez que se planificaron en conjunto. Esto sería un diseño que asigne recursos a las diferentes instancias responsables de la prevención y que planificaron estrategias.

G. Ya existe dentro de la Ciudad de México con el Programa de Coinversión Social (PCS), no sólo para TdP sino que cubre muchísimas aristas. El CAM tuvo el programa en 2013 y 2018. Es un sistema de concursos. La sociedad civil requiere del apoyo de la sociedad y del Estado, de lo contrario no es posible generar la cultura sin fines de lucro. El PCS son apoyos pequeños, menos de 200 mil pesos, es difícil conseguirlos aunque se trate de un centro reconocido o una asociación civil con mucha experiencia, es difícil concursar. Hay políticas que son más personales que institucionales. La prevención de la TdP fue borrada por la actual administración. A las organizaciones que estuvieron en estos temas no les llegó recurso y la posibilidad de que un proyecto sea aprobado es remota con esta administración. Son cuestiones inclusive de financiamiento político. Hay otra estrategia a nivel federal que sería convertir a todas las OSC en el formato de Instituciones de Asistencia Privada (IAP). Esto sería conveniente porque México es un país rico, los pobres son su gente. A la IAP y las donaciones del sector privado o de cualquier persona son deducibles de impuestos, el título de IAP es muy difícil de conseguir y las empresas no dan su avalan porque ya son empresas socialmente responsables y tienen sus propias fundaciones, como Telmex, etc.

E. ¿Qué tan viable sería que los sectores gubernamentales planifiquen y comprometan sus recursos para hacer prevención a través de un ente que liberará los recursos? Este formato del programa de coinversión entiendo que funciona más con actores de la sociedad civil y universidades, pero en la esfera de función pública ¿qué tan viable sería?

G. Hay dos opciones. Se complejiza demasiado el acceso a estos recursos al tener mayor número de reglas. La rendición de cuentas existe porque los proyectos fracasan, si se usan para cosas indebidas o si se desvían de las directrices originales la asociación es penalizada. Este convenio podría derivar en la cárcel para el representante legal de la asociación. Creo que las reglas que tienen están bien formuladas, pero hay pocas organizaciones y presupuesto. Los apoyos que otorga el Indesol equivalen a menos de 50 millones al año en cuanto a género. Para el gobierno no es difícil generarlo. Se le pueden dar más recursos a la sociedad civil o el gobierno podría contratar a más personal para llevar a cabo acciones de prevención sólidas, que no se caigan con el tiempo.

E. ¿Estarías de acuerdo con la responsabilidad que tienen cada una de las instituciones encargadas de la prevención? ¿Es adecuada la forma en que se distribuye y delimita la responsabilidad para prevenir la trata de personas?

G. En el papel la ley es buena, marca los tres espacios de la prevención, combate y reparación del daño. La ley está bien formulada, las responsabilidades dentro de ella son claras en cuanto a la SEP y la Secretaría de Salud (SS), las instituciones firman convenios y acciones con OSC pero no parecen ser tan impactantes y conocidas. También cabe preguntarse si es bueno ser conocido en este tema por razones de seguridad. En México siempre las leyes se hacen de manera adecuada pero su cumplimiento falla, las OSC han fallado en cuanto a exigibilidad. La SEP no acudió a los espacios de trata locales y federales como el Programa Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Intersecretarial para Combatir la Trata de Personas. A veces solo cuando ocurren hechos trágicos la sociedad y el gobierno pone atención al tema, como el caso de la mujer que estuvo en condición de esclavitud de 2014-2016.

E. ¿Podrías decir que las responsabilidades están bien establecidas pero que queda a voluntad de cada responsable qué medidas hace o si las lleva a cabo? o ¿cuál es la parte que no está funcionando para tener mayor efectividad en las acciones que desarrollan?

G. Hace falta voluntad del gobierno, pero el gran problema de México es que no es un país de instituciones sino de personalidades. Depende la personalidad del funcionario público, si es hombre o mujer, si es mujer tiene mucha más sensibilidad ante el tema. Los hombres menos, no todos pero a algunos no les interesa. En la sociedad civil falta presupuesto y en el gobierno faltan ánimos. Quien tiene presupuesto no tiene ganas, quien tiene ganas no tiene presupuesto. Es un círculo vicioso en cuanto a la prevención. El combate y la reparación del daño es una cuestión complicada, en ellos se pueden identificar víctimas y victimarios; es importante prevenirlo. La prevención evitaría que hubiera nombres, caras reales dentro del combate y la reparación a víctimas, pero debe ser de manera clínica, estratégica; sin embargo, no está considerada dentro de las acciones de esta administración ni tampoco de las anteriores.

E. Hay una estructura que se creó en la Ciudad de México, la Comisión Interinstitucional Contra la Trata de Personas, ¿Es adecuado su diseño y funcionamiento para formular la política de prevención?

G. La desventaja que tiene la comisión es que es a puerta cerrada, incluye a organizaciones que han sido votas, que se han metido en el cabildeo y *lobby* político. El CAM participó de 2014 a 2017 como oyente, es difícil tener voz y voto. Es un espacio en donde hay poca representatividad de la sociedad civil y mucha del gobierno; al revés del Pdhf.

La figura de la CI es insuficiente porque es a puerta cerrada y la sociedad no se entera qué pasa ahí. Una propuesta que no se logró fue que existirá un informe oficial sobre TdP en la Ciudad de México, firmado por la Procuraduría General de Justicia (ahora Fiscalía General de la República) y por otras instituciones públicas. Participamos en varias reuniones que no dieron resultado. No hay un documento oficial de un informe sobre TdP que sea de gobierno en la Ciudad de México. Este espacio termina siendo de inacción. Se tienen debates, reuniones, en los que al final se dice “no tenemos presupuesto y la complejidad del fenómeno de la trata de personas nos rebasa”. Debería de haber intermedio en el que sociedad civil y gobierno estuvieran en mismas condiciones, en donde se llegaran a cumplir las leyes para hacer solo acciones de prevención, sería un espacio muy importante.

La ventaja de que exista una comisión es que podemos ver que tienen ciertos acuerdos y actividades y podemos cuestionarlos. Esa es una ventaja muy importante y es un derecho humano a

la participación política de las organizaciones. En la comisión tienen todos los datos y se reúnen los que conocen el proceso legal y sociológico de la TdP por la cantidad de instituciones que convergen, pero es un espacio desaprovechado; es una oportunidad para generar más que seis reuniones al año, eventos, articulaciones, convenios, entre otras cosas.

E. Esta estructura podría ser más incluyente, si no fuera tanto a puerta cerrada, con más presupuesto y que los involucrados pudieran destinar mayores recursos ¿Podría tener más efectividad si la sociedad civil no sólo fuera invitada, que tuviera capacidad de voto?

G. Creo que sí. Con el cambio de gobierno la comisión dejó de funcionar casi un año y el proceso para elegir a las OSC se retrasó. Se debe democratizar menos y trabajar más. La comisión debe existir pero su trabajo se raciona en seis o cuatro reuniones al año. Se pierde mucho con los cambios de gobierno, de administraciones que dejaron de sesionar. No tienen prisa por cambiar, porque aunque se exhiba su omisión en los medios de comunicación ven las cosas en términos políticos. Es un órgano muy burocrático para esperar impactos de sus acciones, desconectado de la realidad de las personas que son proclives a ser víctimas. En sus sesiones ofrecen café y galleta mientras que hay menores de edad que no tuvieron acceso a un desayuno digno.

E. ¿Quisiera agregar algo más sobre la prevención que deberíamos o que sería deseable tener en la Ciudad de México?

G. Desde un enfoque de racionalidad instrumental es mucho más barato y eficiente prevenir que atender casos de víctimas. Lejos de ser utópico, no se puede erradicar la trata en este siglo porque México es un país de economía informal con un contexto adverso que durará décadas, es obvio que la trata se va a agudizar. El periodo de 2010-2020 no fue de riqueza pero pudo ser llevado de una mejor manera de lo que se va a poder en 2020-2022 por la enfermedad Covid-19. Hubo muchas cosas que se pudieron haber hecho en estos años.

El CAM, con menos de 10 personas podía llegar presencialmente a 2 000 personas por año de manera real con una o dos horas al día en salones de clases ¿que no podría hacer el gobierno? El cual tiene la llave de todas las escuelas, podría dedicar la creación de nuevos puestos de trabajo. En 2019 el CAM participó en el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro con el Instituto Nacional de la Juventud (Injuve), Comisión de Desarrollo Nacional (Codena), Alcaldía Cuauhtémoc y con el Instituto

de las Mujeres del Distrito Federal. Se podrían generar algunos puestos de trabajo con personas jóvenes y así también generar prevención, generar un círculo virtuoso.

La prevención no está bien vista ni valorada dentro de la misma sociedad civil, hay prejuicio hacia las organizaciones de la sociedad civil que se dedica a la prevención y temas de violencia pero que no atienden víctimas. La prevención es adelantarse para que no exista la víctima. No deben dejarse de lado los derechos de las víctimas, hay que acompañarlas como sociedad en general, pero es importante atender la prevención y generar nuevas herramientas para medirla. El CAM sólo tiene la herramienta cuantitativa de cuántas personas se atendió, pero el gobierno podría tener informes, podría desarrollar estrategias didácticas sobre los determinantes que derivan en la aparición de la TdP. Hay que valorar más la prevención.

Transcripción de entrevista a Iliana Ruvalcaba de El Pozo de Vida A.C.

21 de julio de 2020

E. ¿Cuáles de estos sectores gubernamentales y de la sociedad civil responsables de la prevención de la trata de personas han tenido o de mostrado mayor influencia para formular acciones en la Ciudad de México? ¿habría un actor que está marcando el paso en cuestiones de prevención?

I. En todos los sectores públicos en la Ciudad de México -diferentes secretarías- tienen dentro de sus actividades un apartado en cuanto TdP. Quien lo lleva en mayor medida es la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (ahora Fgjc) en la persecución del delito. Se está tratando más a nivel nacional, en el nivel local las comisiones de derechos humanos atienden la prevención. Las instituciones tienen conocimientos superficiales y no abordan la problemática.

Falta poco para celebrar el día internacional contra la trata de personas en el que es predecible que habrá acciones y participaciones en diferentes secretarías pero nada más para una conmemoración o para el reconocimiento de que tenemos un problema.

E. ¿Cuáles deberían ser las dependencias o instancias responsables de implementar y de evaluar las acciones de prevención?

I. Se puede evaluar, la Fgjc lo ha estado haciendo en cuanto a la persecución del delito, pero podrían ser instituciones como la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México (Semujeres),

Inmujeres; serían quienes comprenden las violencias porque la TdP se focalizada hacia las mujeres, aunque también a otros grupos de la población. Muchas de esas dependencias tendrían que hacerlo. Dentro de ese marco quien debe hacer el seguimiento es la Jefatura de Gobierno mediante las contralorías. Las secretarías en la Ciudad de México tienen su propio apartado de trata de personas pero pareciera que ninguna de ellas le da el peso suficiente que requiere.

E. En el marco en donde se les da responsabilidad para actuar en cuanto a prevención a un conjunto de instituciones amplio ¿estarías de acuerdo en que se les dé a todos la responsabilidad o más bien sólo a algunas?

I. No sólo una institución debe tener la responsabilidad. La TdP es multifactorial, violenta los DDHH, no es de un sólo sector o cuestión de género, ni un asunto de una sola explotación; afecta a mujeres, niñas, niños, adolescentes y varones. Existe la explotación sexual -que es la que más se ha visto- pero también temas de mendicidad en donde tendría que actuar el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (Dif-cdmx). La trata está vinculada con la violencia de género y la explotación laboral; la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STFE) debe estar vigilando. Se necesita que cada institución haga lo correspondiente porque cada una tiene algo que aportar en este caso.

E. ¿Las acciones de prevención que se están haciendo podrían ser más efectivas si se trabaja en conjunto más que sumar acciones de manera aislada?

I. Sí, por ejemplo, el sector de conocimiento de las OSC que hacen sobre sensibilización hacia la población. Es una tarea del gobierno, significa que algunas secretarías hacen sensibilización. La STFE debería impartir pláticas y verificar casos en comercios para trasladarlos a la Fgjc. La STFE no tiene fines de persecución, la mayoría de las instituciones deberían homologar en cuanto a los temas de sensibilización para hacer una sola campaña, ello tendría más efectividad que hacerlas de manera aislada.

El tema es complicado en general, a muchas personas que se les pregunta si saben qué es la TdP contestan que sí, mencionan que es la explotación sexual de mujeres. Pero la explotación no sólo es la sexual sino que hay diferentes tipos, tendríamos que estar sensibilizando al nivel de secretarías sobre todas las formas de explotación que existe, y en determinado momento se podría identificar

que hay una explotación en la esfera del turismo. Es necesario acordar lo que le corresponde a todos en general porque no es responsabilidad de una sola persona. Si cada parte de la sociedad hiciera su propio trabajo, como una gran maquinaria, mejoraría la situación. Tal vez a una institución le toca un eslabón más pequeño por realizar pero sin ese eslabón la maquinaria no funciona. No considero que una sola secretaría sea rectora en el tema, más bien cada una tendría que hacer lo propio y estar de acuerdo para hacer una sola sensibilización o capacitación a nivel Ciudad de México porque alguna dependencia puede no estar interesada en la explotación sexual porque trabaja cuestiones laborales. Pero se podría denotar cuando existe una situación de abuso sexual y que tal vez ello lleve hacia un caso de TdP. La trata de personas es multifactorial y multisectorial, se ha observado que en casos de menores que sufren la mendicidad forzada posteriormente se agrava, existen casos de niñas que inician así y después son preparadas para explotación sexual. Si cada secretaría hace el rol que le corresponde y además comprende el problema desde todas las variantes su actuar sería más efectivo.

E. Mencionaste la actuación común, conjunta, para generar mayor efectividad ¿Existe un entendimiento común entre los que están participando o de los responsables sobre lo que es la TdP?

I. No creo. Quienes investigamos y atendemos casos de trata sabemos de los actores, las modalidades, las explotaciones, de dónde vienen, pero a veces las instituciones desconocen esto. Pueden conocer el Protocolo de Palermo pero es insuficiente. En una ocasión acudí a un hospital de la Secretaría de Salud con una niña -de la cual tengo la custodia y los cuidados por parte de la PGR (ahora, Fgicm), en el lugar me contestaron que nos atenderían hasta que se presentara el padre y la madre de la menor, sin embargo, los padres eran los explotadores. Mostré el documento de la PGR pero la respuesta fue negativa. En momentos así no es posible dar toda la explicación sobre la TdP al personal. Es una cuestión de sinergia entre ambas instituciones. Cuestiones como ello ejemplifican el desconocimiento de los funcionarios. El Pozo de Vida A.C. ha ofrecido su experiencia para hacer capacitaciones en las diversas secretarías, para ir sumando profesionales en contra de la TdP. Si una dependencia entiende qué es la trata de personas y cuáles son los fundamentos por los cuales se crea el delito se atendería la problemática desde su especialidad. Cuando las secretarías no entienden qué pueden hacer se debe capacitar a funcionarios.

E. Algunos actores mencionan que la capacitación es buena, pero qué pasa con estas personas que van a veces rotando, con lo cual se pierde la capacitación ¿Se debería capacitar a personal que no rote tanto?

I. Sí, en las reuniones de la Comisión Intersecretarial Contra la Trata de Personas es una queja constante. En aquellas me quejé del seguimiento de acuerdos a los que se había llegado con la Secretaría de Turismo (Sectur); a la siguiente reunión enviaron a otra persona que no estaba al tanto de ello, y que aunque la información estaba en una minuta su respuesta fue que se estaba enterando en ese momento. Por ello aconsejé que en las reuniones intersecretariales se debía enviar siempre a la misma persona para asegurar el seguimiento del punto que compete en determinada reunión.

Es importante capacitar a los titulares de las instituciones para que designen a las personas responsables en el tema de TdP. Se debe institucionalizar la capacitación para dejar precedentes que tengan seguimiento a pesar de la renovación en los cargos de gobierno. Podrían generarse protocolos que indiquen las acciones que deben realizarse.

E. En el ejemplo que me diste, que tiene que ver con el sector salud, tendría que haber una iniciativa de los titulares que están en la toma de decisiones para institucionalizar un protocolo ¿Esa sería la propuesta para que situaciones por lo que pasaste no vuelvan a suceder?

I. Sí, porque cada secretaría tiene funciones concretas que pueden ayudar a aminorar la problemática para ciertos grupos de la población como niñas, niños y adolescentes; o sobre violencias. Ello puede realizarse por medio de un protocolo que indique las acciones que debe hacer cada institución. De esta forma, cada vez que se renueven los cargo en la administración pública no se empezaría desde cero.

E. Es interesante pensar en estas acciones ¿de qué depende que los funcionarios las impulsen - además de la voluntad o compromiso ante la TdP-?

I. Las iniciativas sin fondos, sin dinero, no funcionan. Eso es lo que ha pasado con algunas sobre violencia de género; si no se destinan recursos para un refugio no es posible apoyar a las víctimas.

En la Ciudad de México la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (Ceavi) imparte pláticas, charlas a diferentes instituciones, apoya a las víctimas de trata con terapias psicológicas, atiende en hospitales, entre otras acciones. La mayoría de las veces las víctimas requieren atención urgente; si estas instituciones no tienen recurso entonces no van a poder contratar personal certificado. Es primordial aportar recursos para crear sinergias. Las OSC no reciben apoyo del gobierno, a pesar de ello hacemos parte de su trabajo, salvaguardar a sus gobernados.

E. Hay un diseño institucional interesante en otros países, el cual es vinculante para cada institución en términos presupuestales. Cada institución responsable de la prevención hace su propuesta para que se le asignen recursos al siguiente año, pero se les asigna de forma indirecta, por medio de otra entidad o dependencia. Es una triangulación para que sea sólo un ministerio quien transfiera los recursos a partir de líneas presupuestales especiales ¿crees que eso sería viable, deseable, para que se destine y garantice el presupuesto de cada dependencia en acciones de prevención, pero que lo administre una entidad centralizada? Tal vez la Semujeres podría realizar esta función. En la literatura se menciona que quien controla el presupuesto tiene más influencia sobre las acciones ¿crees que esto ayudaría o complejizaría el actuar de las instituciones?

I. Sería ideal que una institución fuera la responsable del presupuesto y que la proporcionara a las instituciones de acuerdo con sus requerimientos. La Ceavi podría operar así para el caso de las víctimas. En Pozo de Vida A.C. se da más importancia a las víctimas, por ello se creó un refugio, pero también interesa prevenir para evitar que haya víctimas.

En las instituciones se desarrolla la prevención a juicio de cada titular. Sería complejo que una sola entidad u órgano centralizado pueda manejar los recursos. Si ello fuera posible la responsabilidad debería otorgarse a la CNDH.

E. Algunos expertos sostienen que evaluar la prevención es difícil porque no es posible determinar su efectividad. Asimismo, argumentan que con la distribución de información es complicado estimar cuántos casos de TdP se están previniendo ¿Cómo se puede medir la prevención?

I. Es posible medirla pero se debe conocer el tipo de prevención que se realizará. Las campañas en contra de la TdP a nivel nacional cada 30 de julio impulsadas por la ONU entregan grandes cantidades de folletos y desarrollan plataformas, pero son “campañas aéreas” que no permiten medir

el impacto. En Pozo de Vida A.C. sectorizamos la prevención. En el municipio de Chalco, Estado de México, identificamos casos de desapariciones y diferentes tipos de explotación. La organización se trasladó al lugar para trabajar de manera recurrente en las escuelas. Después de un tiempo el gobierno de la entidad se sumó al proyecto. Se reparten folletos y se imparten conferencias y pláticas escolares, después se trabaja con maestros, directores y padres de familia. Hacemos círculos de debate y clubes, en estos se percibió que había poco conocimiento entre los jóvenes en el tema, lo cual cambió, ahora siete de cada 10 lo conocen, saben a dónde acudir y con quién, qué hacer en caso de que les suceda alguna situación de captación dentro de su entorno y cuáles son las vías de ayuda telefónica. Con estos clubes preparamos “formadores” dentro del contexto que estamos llevando a cabo. Es decir, formamos líderes dentro de sus propias comunidades para cambiar la estructura del lugar porque para una organización es imposible estar en las comunidades todo el tiempo. Creo que esta es una forma de medir la prevención, cuando se percibe que los jóvenes no desaparecen, que los padres están pendientes de los temas de redes sociales, que los maestros actúan de manera diferente cuando desaparece un menor. De esta forma el impacto es medible, al contrario de las campañas aéreas.

En la organización desarrollamos una campaña de los *micromachismos*, se trata de la cultura en los varones que propicia las violencias de género. Con ello se busca crear conciencia en ellos para que cambien su estructura y ayuden a combatir la trata, la violencia de género o el abuso y que se genere otro tipo de convivencia. La campaña se denomina “Nadie Nace Macho” y los testimonios de participantes dan cuenta de estereotipos que generan miedos y situaciones de violencia profunda. Creo que es posible medir la prevención. En las redes sociales se cuenta con videos y un reto sobre cómo los participantes combaten el machismo en México, en ello a participado el actor Eugenio Derbez con un decálogo al respecto. El seguimiento a estas estrategias es importante. El delito de TdP en esta zona ha bajado.

E. ¿Crees que el diseño y funcionamiento de la Comisión Interinstitucional Contra la Trata de Personas de la Ciudad de México es adecuado para generar acuerdos para prevenir y evaluar resultados?

I. La comisión puede mejorar su funcionamiento. En el caso de la Comisión Intersecretarial se revisó que la SSA atendía a pacientes sin tener conocimiento que fueron víctimas de trata. Creo que se puede hacer más de lo que se está haciendo, en la Ciudad de México se atiende más la persecución

que la prevención. Sería deseable que todas las secretarías se pusieran de acuerdo para hacer una campaña a nivel Ciudad de México sobre los tipos de explotación con ajustes de acuerdo con la particularidad del delito en zonas rurales o conurbadas; con ello se haría un frente común en contra de la trata incluyendo el desarrollo económico.

Como metáfora se puede enunciar que la TdP es fruto de malas semillas que se regaron. ¿Quiénes son los que caen en la trata de personas? No sólo son la población vulnerable en términos económicos, aunque sí lo es en mayor medida. Se requiere crear condiciones para que estas personas no se vean orilladas a buscar un empleo en el sur o en la parte norte de la Ciudad de México, porque con esto hay probabilidades de haya una captación en esos traslados.

E. ¿Te gustaría añadir o concluir con algo que no se haya mencionado y que sea importante o algo que quieras comentar?

I. La trata es un asunto que nos concierne a todos porque no ataca a una sola población sino a muchas. Todos deben participar previniendo, interviniendo con una llamada telefónica. Podemos sumarnos desde diferentes lugares los estudiantes, OSC, o el gobierno, quien debería estar realizándolo de manera interinstitucional.

Transcripción de entrevista a María Antonieta Chávez Presidenta del Observatorio Latinoamericano Contra el Tráfico y la Trata de Personas A.C.

24 de julio de 2020

E. ¿Cuáles de los sectores gubernamentales y de la sociedad civil responsables de la prevención de la trata de personas han tenido o de mostrado mayor influencia para formular acciones de prevención en la Ciudad de México? ¿Habría un actor que está marcando el paso en cuestiones de prevención?

M. En teoría deberían ser las instancias del gobierno, sin embargo, la preocupación ha sido mayor desde las OSC e institutos de DDHH, en los que se ha marcado la preocupación por establecer criterios de prevención para capacitar, sensibilizar y visibilizar. Los esfuerzos que se presentan desde instancias del Estado son realizados con la Unodc o la OIM.

El Observatorio Latinoamericano Contra el Tráfico y la Trata de Personas A.C. (observaLAtрата) impulsó la visibilización de la TdP en 2010, cuando se reunieron investigadores sobre la temática y por la necesidad urgente de darle prioridad a la prevención. Desde hace más de 10 años se ha intentado impulsar el tema, pero a la fecha no existen mecanismos organizados y estructurados por instancias del gobierno. En la Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas -que sesiona en la Ciudad de México- hay una serie de intenciones de trabajar prioritariamente cuestiones de la prevención, pero se han quedado en el escrito. No ha habido la fuerza, intención, voluntad, ni liderazgos suficientes para poderlo instalar de manera transversal en todas las agendas de gobierno de las siguientes secretarías y coordinaciones para que podamos hacerlas tangibles.

E. ¿Qué haría falta para que no se quede en el papel, para que de verdad sea tangible? He entrevistado a otros expertos y comentan que la ley y el reglamento están bien hechos ¿Qué haría falta para que tengan mayor efectividad?

M. Debe asumirse de manera tácita que la TdP es real y establecerse una alerta roja así como desde las agendas feministas las mujeres establecemos una agenda de alerta de género. Debería existir una agenda de alerta sobre TdP porque en México hay una tradición histórica en trata. Es un problema ingente, preocupante y urgente. Mientras esto no se establezca en una agenda de Estado como prioritaria no habrá avances en las reuniones; mismas que son importantes para elaborar documentos pero que en cada instalación de la nueva secretaría empieza de cero. Se cree que tienen que volver a hacer, diagnosticar, y a establecer líneas de acción. Cuando pasan los tres años de gestión y se tiene una línea definida de trabajo resulta que no se hizo nada, no quedó el programa y esto se repite cada periodo.

Se le debe dar seriedad e importancia al tema porque en el país acurren graves delitos como la desaparición de personas, misma que tiene relación directa con el tráfico y la TdP. La migración y el tránsito migratorio que sucede en el país por parte de Sudamericana hacia los EUA debe ser un escenario de atención y alerta.

E. El trabajo que se pierde con cada nueva instalación de la comisión ¿qué solución podrías observar para que ello no se pierda? Hay una rotación a veces de las propias personas de la comisión, los secretarios del gabinete. Con una constante rotación parece que se comienza de cero

¿cuál sería, en la parte del diseño de estas comisiones, lo que habría que cambiar para que esto no suceda?

M. Tendría que iniciarse con la formalidad. Se pierde mucho cuando se envía a este tipo de comisiones a personas que no entienden qué es la TdP. Se requiere personal con un perfil que comprenda las actividades y acciones, al menos que entienda el lenguaje de la problemática. A los expertos académicos se les pide una serie de requisitos específicos, desde experiencia interna e internacional, en diferentes ámbitos, investigación, formación, organización de eventos y de procesos de discusión y reflexión. Se les hace una evaluación minuciosa para garantizar el ingreso de personas que sean útiles a la comisión. Empero, estos sólo pueden opinar. A las personas de las instancias gubernamentales no se les piden esos requisitos. No es necesario que acudan a las reuniones los representantes de cada una de las secretaría o comisiones si no van a comprometer. Se debe identificar que la persona representante ante la comisión tenga el perfil propicio para ello, que conozca la realidad, que se tratarán agendas reales. Si se envía a una persona con un nivel de profesionalismo para entender lo que se está trabajando, que se le dé capacidad de decisión.

E. ¿Diría que se debería llamar más a la sociedad civil u otras instituciones educativas del país para hacer esa evaluación? ¿Quiénes serían los que evaluarían de manera más adecuada el combate y prevención de la TdP? ¿quién debería tener la autoridad para evaluar?

M. Si existen organismos que manejan cuestiones de transparencia debería desarrollarse una línea específica para la política que tiene que ver con trata. En vez de pensar en una institución que se encargue de la evaluación se debe empezar por establecer una agenda estructurada con líneas de acción permanente en las diferentes instancias. Mientras no se haga esto se estará dejando de lado este problema creciente.

E. En ese sentido, la capacidad de decisión de la comisión es centralizada en la toma de decisiones por parte de alguna dependencia como la de Gobernación, Seguridad, etc. ¿estaría de acuerdo con que esto se modificara para que las OSC y organismos autónomos tengan capacidad de decisión para aprobar ciertos acuerdos?

M. Es importante modificarla, por un lado las OSC comparten conocimientos y opiniones pero no se les permite participar en las soluciones, hay falta de seriedad, sólo cumplen con un

convencionalismo. Es necesario reestructurar las normas de representación, se debe pensar en que este tipo de organismos tienen que ser funcionales, operativos y deben responder a las necesidades para las que fueron creadas. De lo contrario se reproduce la simulación de un periodo a otro.

Pareciera que hay preocupación, se conoce el asunto, pero pasan los años y las sesiones sin que se logren compromisos tácitos.

E. Pasando a la parte de la distribución de responsabilidades. La normatividad establece que una serie de instancia y actores deben hacer prevención ¿qué viabilidad tendría que se hicieran acciones conjuntas con convenio o acuerdos? Pero que fueran acciones en conjunto, no sólo coordinarse para evitar redundancias. ¿Qué tan viable sería establecer en los programas de combate a la trata, acciones intersectoriales? ¿Cree que esto ayudaría o complejizaría el actuar de cada institución?

M. Es importante considerar ambas actividades. En las conjuntas y en donde se vinculan recursos son efectivas. Pero también se deben asumir responsabilidades en cada una de las secretarías, como elaborar una agenda de TdP. En observación sabemos que los recursos son necesarios y útiles, ello le da importancia a la política pública si se busca conseguir resultados. El observatorio no cuenta con recursos de ningún tipo; lo que hace es mediar con las instancias a las que pertenecemos y tratamos de hacer agendas comunes y particulares que responden a objetivos y políticas generales del propio observatorio.

Se trabajan cuatro criterios básicos, formación especializada, acciones de prevención, investigación e incidencia política. Cuando una de las instituciones tiene recursos para gastarlos en formación las demás lo aprovechan y participan en alguna serie de actividades que se propician para esa línea. Si otra institución tiene recursos para investigación se impulsa un proyecto que pueda beneficiar a los objetivos del observatorio. Pero no solo si se consiguen recursos se debe hacer algo. Hay que tener la sensibilidad para trabajar con lo que se tiene. Es importante identificar los espacios para la atención y mantener ese esfuerzo de incidencia porque los organismos de gobierno se acuerdan al respecto en las fechas estratégicas, no es un tema fácil para ellos, nadie lo tomaría para una agenda de campaña.

E. Y no tanto para su plan, campaña, su programa de gobierno.

M. No, no hay acciones para trabajarlas. Mucho menos cuando algunas de las personas de las instituciones de gobierno están implicadas en algunas denuncias que tienen que ver con TdP.

E. Mencionaste algo interesante, quienes se van a comprometer que estén en estos espacios, quienes no mejor no. Lo deseable sería que todos estuvieran comprometidos ¿habría algunos sectores que no deberían estar en la comisión? ¿es adecuado que estén incluidas todas las dependencias del gobierno, las osc? Es un problema en el cual toda la sociedad debe tener alguna responsabilidad o habría quienes no deberían tenerla.

M. Nos implica a todos porque no podemos imaginar que no estuviera la SEP, SSA o la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La trata está vinculada con todos los escenarios. El énfasis es que estén aquellas personas que entienden el asunto y que tengan la capacidad de establecer de manera operativa acciones necesarias, de lo contrario no tiene caso. Por ejemplo, a nivel nacional el equivalente a la Comisión Intersecretarial serían los famosos consejos interinstitucionales contra la trata pero no tienen seriedad. Se forman con dos o tres políticos que buscan aparecer en las fotos y después envían al suplente del suplente. Son reuniones que no llegan a nada. Estas instancias no tienen incidencia ni avance.

E. ¿Las comisiones o consejos estatales en la materia?

M. A las unidades de representación política que se dice que se forman para darle línea a la política pública, diseño, implementación y evaluación de TdP. Por otro lado, es vergonzoso que cuando se quieren evaluar los resultados de México se llame a la Unodc o a la OIM para que diga lo que se ha hecho porque no tienen la responsabilidad absoluta para decir que su agenda es la que tiene que ser determinante para la dirigir el actuar en el país. Estas organizaciones hacen un llamado superficial cada 30 de julio con el eslogan “no a la trata” en sus campañas.

E. ¿Estaría de acuerdo con un diseño institucional vinculante para los recursos que se asignan a las dependencias de la administración pública en el cual haya una partida que tenga que ver con la prevención de la trata de personas? ¿qué tan deseable es que las instituciones involucradas en prevenir la trata-en su solicitud de recursos para el siguiente año- se les asignen recursos mediante una instancia centralizada? Esta realizaría la gestión de los recursos y determinaría si se está

cumpliendo o no para liberarlos. Un diseño institucional vinculante en el cual las instituciones se comprometieran en hacer prevención.

M. Sí complejiza pero podría asegurar que los recursos no se desvíen. Sí se han tenido recursos para prevenir la TdP pero no se utilizaron para ello. Muchas veces se hacen justificaciones por parte de las instituciones en la que argumentan que con su actuar se aludió a la prevención, pero no de manera directa.

E. La Semujeres podría manejar estos recursos o alguna dependencia más sensibles a la TdP.
¿Identificaría algunas acciones de prevención que no se han hecho y que sería deseable hacer?
¿Cree que la capacitación, sensibilización, entre otras son todas las acciones de prevención que se pueden hacer? o ¿hay algunas en las que no hemos abundado aquí?

I. Se han hecho acciones poco contundentes e ineficientes. A diferencia de lo que puede hacer la sociedad civil el gobierno tiene la fuerza, contundencia y cobertura. Por ello creo que el tema no es prioritario, antes al menos se tenía una estrategia de comunicación permanente para hablar de la trata, de las diferentes formas o rostros de la trata y las persona identificaba el término. Eso se ha dejado de hacer. En otros países informan permanente en el área de aeropuertos, de centrales, puntos de movilidad; sin embargo, aquí no se ha hecho. En Colombia se activa la presunción de TdP cuando se ubica a personas desaparecidas. En México no hay una agenda de búsqueda por TdP de las personas desaparecidas. Se debe vincular la trata con la desaparición y que sea visible para confirmar que no es un invento, un supuesto, sino que es una realidad. Esta medida no debe ser una responsabilidad de las organizaciones civiles que trabajan con migrantes y que realizan trabajo preventivo, un trabajo para el cual no tienen las capacidades para hacerlo. El observatorio Atrata se originó para dar apoyo a las organizaciones civiles que investigaban la materia desde hace una década o más. El interés de investigar surgió en las universidades y trabajó con las OSC para evidenciar la problemática. Ello permitió visibilizar al observatorio a nivel nacional e internacional. Se ha participado en foros Europeos y de América, en los escenarios más grandes que hay para la discusión de las problemáticas sociales en el mundo, entre ellos el Congreso Europeo sobre Estudios e Investigaciones sobre América Latina (Ceisal) y el Latin American Studies Association (LASA) sobre los movimientos del mundo y América Latina, el Congreso Internacional Americanista (ICA). En estos escenarios se impulsó la cuestión de la trata. El Ceisal es un congreso que reúne 3 000 o 4 000 investigadores especializados; en 2013 realizó un simposio sobre TdP.

No se tenían antecedentes sobre el estudio de la trata y tráfico a pesar de que es un problema fundamental en América Latina; en LASA 2015 expusieron investigaciones. El de ICA fue en Salamanca, España, en 2016 y se debatieron temáticas que nunca había sido discutidas de esa forma. Ni siquiera existían en la relación; se maneja por campos de trabajo, áreas de especialidad y tópicos especializados. Esto resultó ser un paraguas grande y protector para Latinoamérica, que desde las universidades se respaldó. El CAM, la Universidad Iberoamericana de Puebla, Infancia Común A.C. y la Universidad de Guadalajara (UdeG) tuvieron un papel fundamental en la creación del observatorio. Hubo una integración de investigadores que trabajaron temáticas de infancia de situación vulnerable, cuestiones de explotación sexual, prostitución infantil -como se le conocía en aquel tiempo- entre los ochenta y noventa. Cuando se hablaba de prostitución infantil no se conocía que en el fondo era TdP. En 2007-2008 aparece la Ley General, lo cual fue un avance a pesar de que no es clara para evidenciar y ni fácil de denunciar y castigar los delitos relacionados con la trata.

E. ¿El problema de la TdP no se asumió desde el gobierno? Entre los ochenta y noventa hubo preocupación de algunos grupos ¿hicieron algo por impulsarlo? En los estudios de políticas públicas se trata de identificar a los actores que estuvieron impulsando, que se apropiaron del asunto y que hacen algo al respecto. Se tienen leyes pero a quién identificaría en estos años como impulsores.

M. La atención a sido más por parte de las OSC. Se propició el encuentro con la academia en 2006-2007 cuando se realizó un evento en la UdeG en donde coincidimos algunos investigadores de Sudamérica que abordamos la explotación sexual infantil. En ese momento hubo conciencia del vínculo entre TdP y la desaparición de menores. Con ello nació la idea de crear un observatorio, de conjuntarnos, de orientar las miradas; el papel de la academia y de las organizaciones facilitó colocarnos en el trabajo de campo e incidir, principalmente en la Ciudad de México, de donde son la mayoría de las OSC. Ahora somos un conglomerado amplio, trabajamos con agendas propias. El observatorio proporciona las directrices de una agenda colectiva y cada organización le empata con las acciones que ellos puedan desarrollar de manera cotidiana con organizaciones. Hacemos una labor cotidiana, las organizaciones tienen al menos dos o tres agendas que tienen que ver con prevención, algunas con atención y con normatividad.

E. ¿Qué opinas de los programas en la materia a nivel nacional y de su capital? ¿fueron ejercicios adecuados y tuvieron algún resultado relevante?

M. Sí se avanzó, en el país no existía una ley -aunque tiene debilidades-. Desde el observatorio se hizo una propuesta de modificaciones a la ley de 2012 en un documento de 86 cuartillas que se presentó ante el Senado de la República. Hubo capacitación en las instancias públicas, pero no suficiente para aumentar la efectividad de la prevención. No ha aumentado la incidencia de denuncias. No ha sido con la contundencia necesaria. No son claros los programas.

En la Ciudad de México hay más avances por su posición geográfica e histórica. Pero en los demás Estados no; solo homologan la ley o hacen adecuaciones, la mayoría de las veces reproducen la Ley General hasta con los mismos errores. La única ley que fue más propositiva fue la de Quintana Roo y la cancelaron porque contravenía a la Ley General. No ha habido la suficiente voluntad, ni desde la cuestión jurídica, ni desde la acción preventiva para avanzar.

E. Me gustaría escuchar si tuvieras algo que decir respecto con la prevención que no hayamos mencionado y que tal vez sea importante o si quisieras agregar algo para acabar la entrevista.

M. Hace falta exigir agendas preventivas en materia de trata en todos los Estados. Una exigencia tácita así como se exige que todos traigan cubrebocas, que cumplan las notificaciones de color rojo en los Estados, igual debería tenerse una serie de lineamientos mínimos básicos que deban cumplirse. Por otro lado, que se tome en serio un problema que es la más clara manifestación de incumplimiento de los derechos de las personas en el país. Que es indigno que en el siglo XXI se sigan padeciendo todas las modalidades de explotación y que no se vea de manera clara lo que se está haciendo. Tal vez quienes participan en las comisiones nacionales y estatales conocen las acciones que realiza el gobierno pero mientras esto no sea abierto, mientras toda la población no sepa todo lo que se está haciendo no estamos previniendo. Tenemos que ser más contundentes.

Transcripción de entrevista a Norma Gálvez Perea Directora de Fomento a la Equidad de Género e Igualdad Sustantiva en la Alcaldía de Tlalpan
3 de marzo de 2020

N. Estamos tratando de hacer un trabajo interinstitucional vinculante con la Secretaría de Gobernación (Segob) y con la Fiscalía de Investigación de los Delitos en Materia de Trata de Personas de la Ciudad de México (FITP).

E. ¿Es un tema prioritario la TdP en la Ciudad de México?

N. No porque existen presupuestos asignados para atenderlo. En esta instancia se realiza prevención, como alcaldía es lo que copete, también algunas acciones como el censo de hoteles de esta demarcación. Esto lo realiza el área de Jurídico y Gobierno por medio de centros mercantiles. Este censo se hace con la finalidad de prevenir la TdP.

Desde la parte institucional hemos estado vinculados con el Gobierno de la Ciudad de México (GCM), FGR, Semujeres, Secretaría de Cultura, entre otras para hacer la campaña denominada “Corazón Azul”. Es una línea de la ONU. Cada ente de gobierno va poniendo su sello sobre cómo llevar la campaña, es lo único que tenemos a nivel de las alcaldías y entes de gobierno. El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia de la Ciudad de México (Consejo Ciudadano) realiza la intervención, este no es una institución pública de la ciudad sino que es una organización civil que tiene un convenio con el GCM y la FITP.

E. ¿Quién se encarga de realizar el censo y cómo lo hace?

N. Se realiza desde 2017 a partir de las recomendaciones sobre feminicidios y TdP para el GCM que se desprendieron de la primera solicitud de Alerta de Género en la Ciudad de México. Desde las alcaldías hacemos llamados para instalar mesas interinstitucionales con el GCM por medio del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México (Invea), el área jurídica y esta dirección para generar los censos.

E. ¿Han hecho varios llamados a estas mesas? Desde que comenzó la actual administración ¿cuántas veces?

N. Hemos hecho tres llamadas. La próxima semana nos reuniremos con el Invea para platicar del censo. En las demás acciones impulsamos la campaña “Corazón Azul”, que comienza en septiembre y concluye en diciembre de cada año. En ellas se proporciona formación a las mujeres que son parte del programa social Defensoras y Promotoras Cultivando Derechos de Igualdad en Comunidad, de esta alcaldía.

La sensibilización se imparte por medio de cine debate o teatro social. En la demarcación se detectaron algunos casos de desaparición, en uno de ellos se rescató a la víctima en el estado de Tlaxcala. Fue el caso de una habitante del pueblo de San Pedro Mártir.

En la alcaldía no tenemos una participación importante en cuestiones de migración debido a las limitantes de los perfiles operativos de esta dirección, eso corresponde a la Segob.

E. A estos llamados que han hecho ¿Qué disposición has visto de quienes son convocados para asistir? ¿hay resistencia, acuden a la convocatoria?

N. Hay mucha resistencia, todos los temas que tengan que ver con TdP y con mujeres, DDHH. No creo que sea mala intención sino que son temas que no se han entendido.

E. ¿Crees que no hay un entendimiento común sobre lo que es la trata en la Comisión Interinstitucional para Combatir la Trata de Personas de Ciudad de México y de las personas que hay en esta área? ¿qué es trata y que no lo es?

N. No hay en entendimiento. Hay un vacío que no hemos podido cubrir en este año de gobierno. Sólo hemos visibilizado pero falta avanzar en la sensibilización. Con la sensibilización los servidores públicos podrán entender qué es la TdP y crear mecanismo de prevención. En el margen jurídico de actuación de las alcaldías sólo podemos prevenir. Debe ser una tarea articulada para poder hacer frente a esta problemática, no puede ser sólo el área de grupos prioritarios, la Dirección de Fomento a la Equidad de Género o la Jefatura de Unidad de equidad de Género.

E. Esa articulación que está fallando ¿que la está causando? ¿qué falta para que esta articulación sea mejor entre gobierno local y central?

N. La TdP es un tema amplio. No se han entendido cuestiones de género, que están ligadas a la trata; no se ha entendido. Se debe avanzar en la sensibilización; la vinculación con el Consejo Ciudadano apoyó en los casos de desaparición mujeres.

E. ¿Qué otras acciones hacen falta para que sea más efectiva la labor de atender la TdP? Has mencionado el desentendimiento de los temas ¿qué otras medidas hacen falta?

N. Hace falta crear un plan integral para atender la problemática entre las direcciones de la alcaldía. Es importante la articulación jurídica entre los grupos de la dirección de desarrollo social y prioritarios, la dirección de Fomento a la Equidad de Género e Igualdad Sustantiva y el área de Desarrollo Económico. En 2016 se rescató a una mujer que era víctima de trata en una lavandería en la demarcación, se dedicaba a planchar ropa en condiciones de esclavitud. Se requiere que se

articulen también el gobierno federal, el de la ciudad y las alcaldías, porque a nivel local contamos con poca capacidad para hacer frente a la TdP.

E. En la comisión ¿cuál es tu papel y el de la alcaldía? ¿qué te toca hacer en estas sesiones y qué grado de responsabilidad tienen al participar? ¿cree que las responsabilidades sean adecuadas o podría haber algunos cambios para mejorar su efectividad?

N. Hay intenciones de hacer más este año, generar más diseño y protocolos. La alcaldía participa en la comisión con información, pero debe tenerse un plan de trabajo propio. El problema para ello es la desarticulación con la alcaldesa y el área de jurídico para poder desarrollar las mesas de trabajo. Los alcaldes son invitados a las reuniones de la comisión, a su vez ellos nos nombran para estar en las mesas.

E. ¿Cuáles son los principales resultados de las acciones más efectivas que han tenido en la alcaldía y en la Ciudad de México a partir del trabajo que se han hecho con estas sesiones?

N. La vinculación con áreas de procuración y el acceso a la justicia. La visibilización de la trata en el periodo de las campañas de “Corazón Azul”, que vinculan al GCM e impulsa la alcaldía con teatro social. El trabajo con el Invea para la prevención en los hoteles.

E. ¿Con que frecuencia la dirección tiene comunicación o contacto con el gobierno central sobre estos temas?

N. Se han tenido alrededor de tres o cuatro reuniones en lo que va de esta administración, con mayor frecuencia entre septiembre y diciembre. Nos articulamos mediante WhatsApp con el GCM y las 16 alcaldías. Esta vía de comunicación se utiliza con mayor intensidad en el periodo de septiembre a diciembre de cada año.

E. En las sesiones de la comisión a las que asisten ¿Cómo se da el intercambio de opiniones, la dinámica? ¿ha sido más protocolario? ¿hay discusiones interesantes o roses? ¿cómo es la dinámica que se da entre los participantes?

N. Son reuniones ejecutivas con mesas de trabajo con propuestas preelaboradas. Son sesiones informativas más que de interlocución, debate o construcción. Cuando se dan en el marco de la campaña de la ONU se exponen sus características y se instruye qué va a realizar cada instancia.

E. ¿Esta dirección cuenta con los recursos humanos, presupuestales y materiales suficientes para atender la TdP?

N. No, tenemos sólo dos acciones. En el Programa Operativo Anual (POA) contratamos obras de teatro social, desde un rubro de espectáculos, no es un espectáculos pero de esta forma se liberan los recurso y materiales impresos. No son suficientes los recursos humanos ni materiales.

E. ¿Qué tan de acuerdo está con las acciones que se están emprendiendo desde el GCM en la materia? ¿son pertinentes, adecuadas?

N. Son insuficientes y hace falta verlo desde una forma integradora desde las acciones del GCM. Esta institución tiene la capacidad para hacer más cosas en temas de prevención, atención y sanción. Las acciones son débiles y parecen un trámite, existe una ley pero no se puede erradicar la TdP.

E. ¿De qué manera la alcaldía podría tener más incidencia y participación en la toma de decisiones?

N. Con la facultad de articularse para desarrollar capacitación de servidores públicos sobre la trata de mujeres, porque es un problema difícil de identificar. En esta instancia de gobierno damos parte a otras autoridades pero no tenemos margen de actuación, sólo podemos denunciar. Esa es la competencia. Por ello debería establecerse un espacio de rehabilitación y atención a víctimas. Se debe contar con un proceso de asistencia y recuperación de la vida que tenían antes de ser víctimas. El GCM tiene un espacio; las organizaciones civiles tienen dos o tres para atender a las mujeres por alrededor de tres meses.

E. ¿Qué otras acciones son adecuadas o complementarias para identificar que se está cometiendo la trata con fines de explotación sexual?

N. El censo de los hoteles está plasmado en la ley, y por la alerta de género. Se debe elaborar un censo más amplio a los establecimientos mercantiles y vincular los trabajos con áreas de desarrollo económico como la STFE para poder regular al comercio informal, porque ello permite a los tratantes establecer en ellos a mujeres, no sólo se configura en la explotación sexual sino también de la venta informal.

E. Estas convocatorias que impulsas cómo se les denomina ¿es una reunión a nivel alcaldía? ¿qué figura se les da a estas sesiones?

N. Se realizan talleres con servidores en el marco de la “Corazón Azul”, conversatorios, conferencias y eventos de formación y sensibilización por medio del cine debate en 42 centros comunitarios. La población objetivo son mujeres. Sin embargo, abarcamos a todos los grupos de población. Este año se trabajará con la Cámara de Comercio sobre sensibilización.

E. ¿Quién es el actor fundamental en las sesiones de la comisión?, el que impulsa las acciones que se llegan a determinar.

Entrevistada

La Fgjc, la Secretaría de Gobierno y la Cdhcm tienen una participación más importante.

E. Algo que quieras comentar de tu labor y que tal vez sea importante decir.

N. Se debe trabajar más en el tema y tener mayor compromiso para atenderlo. Pareciera que la trata no ocurren, pero suceden en la vida cotidiana y también afecta a la población indígena, en muchos casos no se conoce si se trasladan a la Ciudad de México en busca de una mejor oportunidad de vida o si alguien los trajo para la comercialización. En ciertas temporadas se puede observar a mujeres que vienen de Chiapas para comerciar mercancía china, en otras temporadas no se les puede encontrar. En la localidad de Parres el Guarda se encontró una bodega a la que llevaban a personas para que se dedicaran a comercializar todo tipo de productos, artesanías, comida, etc. Estas no eran libres, no tenían un sueldo y eran explotadas. Fue posible atender el caso por una denuncia. En el comercio informal es complicado conocer si son casos de búsqueda de oportunidades o si es TdP.

E. ¿Se presentó en los medios de comunicación? ¿se atendió como caso?

N. Salió en una nota periodística.

E. ¿Tienen registros administrativos sobre las acciones que se han emprendido desde la dirección y que las pueda solicitar?

N. Sí, lo tenemos porque lo informamos a gobierno central.

Mesa de Respuesta Institucional a la Trata de Personas, en el Marco del Día Mundial contra la Trata de Personas

30 de julio de 2020

Intervención de Félix Santana Ángeles

F. La trata es un desafío del Estado. Debe ser entendido en todas sus dimensiones por las distintas áreas de la administración pública federal. 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 (CI) impulsa, coordina, vincula e inspecciona a los programas para la atención. La preside una mujer, la Secretaría de Gobernación. El suplente es Alejandro Encinas. Yo soy el secretario técnico. Se han realizado ocho sesiones con el actual gobierno, ello es un indicador de la voluntad de las instituciones involucradas.

Se ha elaborado el programa 2020-2024, está en la parte administrativa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se prevé que en septiembre se tenga el programa, es el instrumento, producto de las sesiones de la CI.

El programa tiene cinco objetivos. El primero es el marco normativo, la respuesta institucional con respecto a tipos penales, reintegración y la operación de la CI. Se trata de hacer un espacio de reflexión de todos los sectores interesados para que puedan generar y dar su punto de vista para actualizarse en la materia. También se busca impulsar la armonización de las leyes estatales. El segundo es establecer las bases de coordinación con los niveles de gobierno, generar un instrumental que permita el aterrizaje -que lo que se discuta a nivel federal tenga un impacto en los tres niveles gobierno-, como un instrumento de prevención, detección, atención, reparación a las víctimas. El tercero es fortalecer la reintegración, reparación integral, dado que es una observación de la Auditoría Superior de la Federación, con un fondo para las víctimas. El cuarto es fomentar la generación del conocimiento al respecto desde los contextos comunitarios, estatales, municipales, regionales, internacionales, para identificar comportamientos, variaciones, y crear políticas públicas adecuadas a las necesidades. Finalmente, promover los DDHH de las posibles víctimas desde la perspectiva de género e interseccionalidad.

Intervención de Manuel Jorge Carreón Perea

M. El Instituto Nacional de Ciencias Penales es la instancia encargada de la coordinación del grupo de trabajo de capacitación en materia de TdP así como de la selección de representantes y

académicas y expertos que forman parte de la CI. El instituto elabora programas de capacitación en los que se incluyen los niveles federal, estatal y municipal para entender las necesidades de los servidores públicos. Se busca capacitar en los tres poderes de la unión.

La CI a diferencia de otras instancias tiene el acompañamiento de expertas académicas que fueron seleccionadas a partir de un arduo proceso, bajo calificaciones muy estrictas y para las OSC.

De acuerdo con algunas investigaciones los recursos de procedencia ilícita pueden ser identificados con relación a los tipos de explotación. Se ha utilizado a las mujeres para hacer gestiones de compras de inmuebles y agencias.

Fuente: Mesa de Respuesta Institucional a la Trata de Personas, en el Marco del Día Mundial contra la Trata de Personas

https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=3107452872686406&id=105406907783422,

[Consultado el 30 de julio de 2020]

Conversatorio “Sin trato a la trata” organizado por el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

29 de julio de 2020

Intervención de Salvador Guerrero Chiprés

S. La infancia es vulnerable a la TdP. En México hay 22 millones de personas de entre 0 y 14 años. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) 66% de las personas ha sido sujeto de algún tipo de violencia sexual o física con propósitos pseudo educativos, es decir, cerca de 13 millones de menores. Un primer marco observa que la niñez es vulnerable, con al menos un evento de violencia.

En los últimos años han incrementado los reportes de maltrato familiar, infantil, familiar y de género. entre abril a junio se cuadruplicaron. El núcleo familiar, de reproducción de valores y prácticas buenas y malas es un espacio de vulnerabilidad.

Por medio de la línea telefónica para la TdP se identificó que los adolescentes son objeto de explotación sexual y laboral, niñas de entre 15 y 16 años y niños de comunidades rurales y semi rurales de 14, 16, 20 y 22 años.

Hay que diferenciar el tipo de atención del Estado, de las OSC y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). El Consejo Ciudadano y el DIF firmaron un convenio para reivindicar los valores asociados a la problemática con expectativa para comprender y actuar en un modelo de intervención social. Atender el maltrato es prevenir que niñas, niños y adolescentes (NNA) sean víctimas, incluso ayuda para atender la violencia de género. Es esencial Incorporar una visión de conjunto diferenciado y colaborativo.

El consejo colabora con Polaris y Canadá para poner fin a la TdP. Se tiene una perspectiva global compartida sobre las deficiencias en el trabajo que se ha hecho. Aún existe un legado conservador que impide distinguir con claridad aquello que es de atención de las instituciones de aquello que no les corresponde. En la ley hubo fuerzas y criterios conservadores que permiten decir que tenemos un rezago en el trabajo legislativo en comparación con Canadá y los EUA. El Consejo Ciudadano participa en mesas de género, familia, infancia, trata, entre otros. Es central para el concepto que atender el maltrato infantil es prevenir que NNA sean víctimas de trata al igual que atender la violencia de género es prevenir el feminicidio. Se tiene una coincidencia conceptual que es pertinente reivindicar. Se debe atender la TdP como un extremo crítico de lo que son las violencias hacia NNA. Esta conceptualización del consejo es una forma de empezar a responder. NNA que huyen por violencia son más propensos a ser víctimas. Para conceptualizar de manera distinta el problema -que será de una generación post Covid- se requieren esfuerzos para articular políticas sociales, trabajo territorial de modelos de intervención social, procuración de justicia, fortalecimiento del Estado de Derecho y combate a la impunidad a través de la denuncia ciudadana; con ello estaremos contribuyendo en una conceptualización distinta.

Es importante recuperar la noción de que las familias son el centro del beneficio de la política social y también de la actuación, así como la participación ciudadana para reconocer al sujeto activo, al ciudadano, a la familia al centro de esa operación y restituir las fortalezas del Estado y de la comunidad.

Intervención de Mónica Salazar

M. La mayoría de los esfuerzos se han enfocado en la prevención. Hay que hacer una retrospectiva y establecer qué es la TdP y ayudar a que la población la entienda, sin pasarle la responsabilidad de identificar a las víctimas, autoidentificarse, gestionarse, etc. La TdP es un fenómeno que aún es complicado dimensionar, definir, adecuar en la legislación, etc. En términos de persecución ha habido más avance. La Ciudad de México es la entidad federativa con más registros de sentencias y detención, pero también de personas detenidas que no fueron responsables.

Se cuenta con políticas de coordinación, intercambio de información, investigación y aspectos profundos para que se tejan las políticas transversales para erradicar el fenómeno de raíz, pero se requiere que la intervención sea estructurada más allá de acciones como los operativos.

Es frágil la estructura de la TdP porque se transversaliza con situaciones de desaparición, feminicidio, desplazamiento, pobreza, exclusión, migración, entre otras. La particularidad de la Ciudad de México son sus flujos e intercambios económicos que complejiza que se establezca la política pública. Debe establecerse qué se entiende por TdP en la ciudad, es algo necesario. Se requiere la coordinación y el intercambio de información que el Consejo Ciudadano transversaliza con líneas y vínculos internacionales, con base en ello podría formularse una política pública centrada en las víctimas. Que sea una política de DDHH, no de persecución.

Intervención de Nashieli Ramírez Hernández

N. Estamos ante una oportunidad o riesgo. Las organizaciones sociales tienen el potencial para articular conocimiento y hacer frente a la TdP. Tenemos una institucionalidad trabajando. Hay una experiencia de los dos lados, de las organizaciones y de la sociedad, sobre todo en la transversalización. No se trata de organizaciones que trabajen trata, sino que trabajen derechos, asuntos de víctimas. Cuando se habla de víctimas existe la cuestión de cómo se repara integralmente un daño permanente. No puede pensarse de otra manera, si se avanza en esta lógica de articulación será posible disminuir esta violación y otros problemas.

Conversatorio "Sin trato a la trata" URL: <https://www.pscp.tv/w/1YpJkNoDyrVGj?t=452> [Consultado el 29 de julio de 2020].

Informe sobre trata de personas del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C.

30 de julio de 2020

Intervención de Nashieli Ramírez Hernández

N. En el sistema no jurisdiccional de protección de DDHH sus organismos no son considerados en la Ley General para participar con voto en los consejos interinstitucional -de los cuales he cuestionado se efectividad-. El verdadero papel del sistema en estos delitos es trabajar con un enfoque orientado a las víctimas sobre las fallas estructurales que permiten que la explotación suceda. Las comisiones no somos órganos ejecutores de las medidas previstas en la ley. A pesar de ello, con la promoción y garantía de defensa de DDHH esta institución ha detectado y señalado las deficiencias en las investigaciones ministeriales que conducen a violaciones constantes de los derechos de las víctimas.

Intervención de Urenda Queletzú Navarro Sánchez

U. Las políticas públicas de combate a la trata no cuentan con las capacidades institucionales para hacerle frente. No hay articulación intersectorial como primer nivel de trabajo. Es decir, las comisiones intersecretariales e interinstitucionales que fueron creadas permitieron la participación de la sociedad civil y academia sólo para cumplir con un requisito, pero no para generar articulación que tuviera incidencia en términos de efectividad, construcción y desarrollo de una política pública que una las voces de los sectores de la sociedad. La última reforma a la Ley General tuvo un efecto que hizo creer a los estados del país que no les correspondía investigar la trata, esta no ocurre sólo en entre grupos del crimen organizado. La persecución estatal no es oficiosa y ello involucra la dificultad del acceso a la justicia.

El conjunto de estrategias preventivas se reduce en su mayoría en la reproducción de campañas internacionales y no de acciones específicas. Es bueno contar con apoyo de los EUA, la Unodc, pero pocas veces llegan a la realidad de las mujeres o de las personas que son más susceptibles de ser captadas o enganchadas. Esto habla de la poca capacidad creativa de las instituciones para diseñar estrategias preventivas que construyan autonomía en la vida de las personas. Son pocos los esfuerzos estatales. Es necesario fortalecer las capacidades institucionales, de gestión y de política.

Hay un reto ante visibilizar lo que implica la trata y en evitar el enganche. Muchas veces las víctimas no se reconocen como una, se requieren acciones preventivas de esos momentos. Se debe trabajar

en mejorar las condiciones estructurales de los Desca, la construcción de bases materiales y de autonomía para reconocerse. Así como en el fortalecimiento de capacidades institucionales y la profesionalización.

En las reuniones de las comisiones -que deberían ser presididas por los titulares de las dependencias- asisten funcionarios que se en ese momento se enteran de los asuntos que se revisaron y que además carecen de profesionalización y especialización en la materia. Ello dificulta el seguimiento de los trabajos de articulación y formulación de acciones. Es necesario instalar las comisiones y dar continuidad a sus trabajos, no es suficiente que se instalen y se tomen fotos si no se elabora los programas institucionales. Estos deben articular las acciones, contar con presupuesto y mecanismo de evaluación, de lo contrario no servirán.

Informe sobre trata de personas del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, URL: <https://www.facebook.com/CDHCMX/videos/329902891510317>, [Consultado el 30 de julio de 2020].

Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina

9 de septiembre de 2020

Intervención de José Luis Méndez Martínez

J. Los problemas públicos son construcciones subjetivas, son inestables. Hay poca visión de conjunto, es necesario estudiar las interrelaciones. La dificultad de la acción colectiva puede deberse a la desconfianza interpersonal, que conlleva a cuestiones de los costos de transacción, pero no hay capacidad para ello. Se debe reflexionar sobre cómo superar la desconfianza interpersonal, las complicaciones de comunicación, la elección racional, entre otras cosas.

Hay muchos elementos que mejorar de la sociedad civil. Muchos actores de la sociedad civil piensan que su participación tiene que definir a la política pública. Pierden la dimensión de la participación. Eso afecta los procesos de participación. Lo que debería darse es un círculo virtuoso en el cual puedan participar el Estado y la sociedad civil con comunicación y generación de expectativas diferentes al que suele haber en los países latinoamericanos.

Creo que en un régimen democrático como el mexicano las autoridades son electas para ejercer el gobierno y ser responsables, para eso se les paga -eso no quiere decir que la participación social no deba ser un elemento fundamental-. No se trata de que al dejar participar a otros actores de la sociedad los funcionarios pierdan responsabilidad. Para que un régimen así funcione, evalúe y elija a sus representantes; las autoridades electas deben tener la responsabilidad y ejecutar buenas políticas públicas. Eso es lo que debe llevar a las autoridades a fomentar la participación para resolver mejor los asuntos, sin que la participación se confunda con la responsabilidad de gobierno. Debe existir la capacidad para interactuar con la sociedad civil y escuchar con honestidad y sinceridad. Deben tener la capacidad de liderazgo para persuadir.

E. ¿Cómo superar la voluntad política?

La voluntad política puede provenir de los propios líderes, pero una visión más realista incluye la capacidad de presión de la sociedad civil, esta debe fortalecerse en términos profesionales para que participe, dirija con responsabilidad y exija. Por otro lado, debería tenerse mayor consideración a los analistas de políticas públicas por medio del establecimiento y consolidación de servicios profesionales de carrera, en las áreas de diagnóstico y evaluación en la burocracia profesional. Por ejemplo, en las sociedades con economías más desarrolladas hay servicios de carrera que garantizan que el analista de políticas públicas y otros funcionarios tenga la capacidad para entrar en un diálogo y en esa medida generar una mayor voluntad política para atender temas y una mayor capacidad para resolverlos de una forma más profesional. La dificultad es que hay una visión negativa acerca de los funcionarios, de las burocracias, como si fueran unos monstruos. Hay casos de estos servicios profesionales que han sido capaces de resistir los embates de líderes populistas. El servicio civil en México está desprestigiado después de varios años, se ha ejecutado parcialmente.

Lo que tenemos que hacer es seguir reivindicando la figura del analista de políticas públicas como un artesano, no como un tecnócrata, a pesar del contexto que se tenga, para una resolución mejor y más participativa de los problemas.

Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina, URL:

<https://www.facebook.com/polpubuam/videos/348148076330329>, [Consultado el 10 de septiembre de 2020].

Anexo 4. Respuestas de las instituciones

  GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

CONSEJERÍA JURÍDICA Y DE SERVICIOS LEGALES
DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS
Dirección de Estudios Legislativos y Trámites Inmobiliarios

 **2020**
LEONA VICARIO
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Ciudad de México, a 24 de noviembre de 2020
CJSL/DGJEL/DELT/SPERP/JUDGDTF/760/2020

USUARIO DE LA PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

PRESENTE:

En relación a la solicitud de información pública registrada con número de folio C116000180820, mediante la cual requiere:

"Solicitud que me proporciona en archivo PDF a Word el Reglamento Interno de la Comisión Interinstitucional Contra la Trata de Personas de la Ciudad de México."

SE ACEPTA COMPETENCIA con fundamento en los artículos 2°, 3°, 6° fracciones XIV, XXV y XXXVII, 13, 14, 15, 152, 153, 154 y 212 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, 7° fracción XIX, inciso A, 229 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México y el Manual Administrativo de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, con número de registro MA-72/271219-0-CEJUR-38/010119, y los numerales 2.8 y 2.10 de los Lineamientos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México en Materia de Acceso a la Información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Protección de Datos Personales.

Se hace de su conocimiento, que derivado de una búsqueda exhaustiva, no se encontró información alguna sobre el "Reglamento Interno de la Comisión Interinstitucional Contra la Trata de Personas de la Ciudad de México", por lo que es necesario proporcione mayores datos, como fecha de publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México ó nombre correcto del ordenamiento solicitado, para así poder estar en posibilidades para dar atención.

Sin más por el momento reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE



LIC. SAÚL PRECIADO ALBARRÁN
J.U.D. DE LA GACETA OFICIAL
Y TRÁMITES FUNERARIOS

Cantelaria de los patos s/n
Col. 10 de Mayo, Alcaldía Venustiano Carranza
C.P. 15100, Ciudad de México.

CIDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS

“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”.

Ciudad de México, a 28 de septiembre de 2020.
FGJCDMX/110/6712/20-09

**C. JORGE GARCÍA OROZCO
PRESENTE.**

Por instrucciones de la Licda. Ernestina Godoy Ramos, Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México y Titular de la Unidad de Transparencia de esta Institución, y con fundamento en los artículos Trigésimo y Trigésimo Primero Transitorios de la Constitución Política de la Ciudad de México; 1 y 2 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; en respuesta a su petición recibida en esta Unidad de Transparencia con el folio 0113100129420 en la cual solicitó lo siguiente:

“Solicito que me proporcionen en archivo PDF o Word el Reglamento Interno de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México.” (SIC)

Al respecto, se le hace de su conocimiento que la información requerida no es competencia de esta Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, ya que este ente obligado se encarga de la investigación y persecución de los delitos, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 1 fracción 1, 4, 9 fracciones I, II y 36 fracciones I, II y V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, que a la letra dicen:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley es de orden público, observancia general y tiene por objeto:

I. La organización de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, encargada de la investigación y persecución de los delitos de su competencia a través del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal para el Distrito Federal, así como los Tratados Internacionales en que México, sea parte y las demás normas aplicables;:

Artículo 4. Competencia

La Fiscalía General tiene como competencia investigar los delitos del orden común cometidos en la Ciudad de México, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Local, Código Penal, la presente ley y demás leyes que resulten aplicables. Así como todo lo relativo al ejercicio de la acción penal o a la abstención de investigación de dichos delitos.

Artículo 9. Fines Institucionales

El Ministerio Público de la Ciudad de México se organizará en una Fiscalía General y tiene como fines:

I. Conducir y coordinar la investigación, así como, resolver sobre el ejercicio de la acción penal sobre los delitos materia de su competencia;

II. Otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuir;

Artículo 36. Facultades del Ministerio Público.

Son facultades del Ministerio Público de la Ciudad de México, las siguientes:

I. Recibir las denuncias o querrelas que le presenten en forma oral, por escrito, o a través de medios electrónicos, incluso mediante denuncias anónimas en términos de las disposiciones legales aplicables, sobre hechos con apariencia de delito;

II. Investigar y perseguir los delitos en el ámbito de su competencia, interviniendo en todas las etapas del procedimiento penal y realizando todas las actuaciones procesales aplicables;

V. Ordenar a la Policía y a sus auxiliares, en el ámbito de su competencia, la práctica de actos de investigación conducentes para el esclarecimiento del hecho con apariencia de delito, así como analizar las que dichas autoridades hubieren practicado;

No obstante lo anterior y atendiendo la literalidad de su solicitud me permito informarle que la información que es de su interés, pudiera obrar en los archivos de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México; de conformidad con los artículos 1 y 10 fracciones I, II y III de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, que a la letra dicen:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular y organizar a la Administración Pública de la Ciudad de México.

Artículo 10. La persona titular de la Jefatura de Gobierno tiene las atribuciones siguientes:

I. Presentar la iniciativa preferente ante el Congreso en los términos establecidos en la Constitución Local;

II. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos expedidos por el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

III. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas a la Ciudad de México y vinculadas con las materias de su competencia y someterlos a la consideración del Presidente de la República;”

Por todo lo anterior y con el fin de brindarle la debida atención a su solicitud con fundamento en el artículo 200 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, esta Unidad de Transparencia canaliza su solicitud a la:

NCNG/PPM

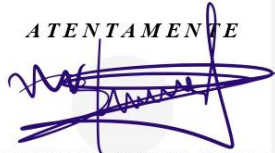
Gral. Gabriel Hernández 56, P.B, Colonia Doctores,
Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06720, Ciudad de México
Tel. 5345-5202

**DIRECCIÓN DE LA UNIDAD DE
TRANSPARENCIA**

- **Unidad de Transparencia de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México**
- **Responsable:** Karime Karam Blanco
- **Dirección:** Calle Fernando de Alva Ixtlilxóchitl, Número 185, Piso 2do Piso, Colonia Tránsito, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06820, CDMX
- **Teléfono Conmutador:** 57414234 Ext. 2021
- **Página:** <http://www.transparencia.cdmx.gob.mx/secretaria-de-gobierno>
- **Correo electrónico:** oip_secgob@cdmx.gob.mx

Se hace de su conocimiento que si no está satisfecho con la respuesta que se le otorga, podrá inconformarse por medio de un Recurso de Revisión ante el Instituto de Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 233, 234 y 236, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, para el cual dispondrá de un término de 15 días hábiles.

ATENTAMENTE



MTRA. NAYELI CITLALI NAVARRO GASCÓN
DIRECTORA DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

3376



COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA Y DE DERECHOS HUMANOS.
Dirección General Jurídico Consultiva y de Implementación del Sistema de Justicia Penal

"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

Ciudad de México, 15 de octubre de 2020.

FGJCDMX/CGJDH/DG.JCISJP/501/349/2020-10-L

MTRA. NAYELI CITLALI NAVARRO GASCON
Directora de la Unidad de Transparencia de la
Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México
PRESENTE



Hago referencia al contenido de la solicitud de información **0113100129620**, presentada a través de la PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA remitida a esta Dirección General mediante oficio FGJCDMX/110/6753/2020-09, por la que requiere:

"1. Solicito en archivo PDF o Word los Lineamientos de Operación de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México." (SIC)

Al respecto, en términos de los artículos 6º, apartado A, fracción I de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; 2, 6, fracciones X, XIII, XIV, XXV, XLI, 193, 196, 211 y 219 de la **Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México** y 71, fracción XXI del **Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**, en correspondencia a lo dispuesto por el Transitorio TERCERO párrafos segundo y tercero del Decreto por el que se expide la **Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Ciudad de México**, me permito hacer del conocimiento que de la búsqueda exhaustiva en los archivos de esta Dirección General, no se encontró instrumento alguno que correspondiera a la referida solicitud.

Lo anterior para los efectos que estimo conducentes.

Sin otro particular, envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

LIC. LUZ MARÍA BECERRA CAMEY
DIRECTORA GENERAL JURÍDICA CONSULTIVA Y DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

C.c.c.e.p.- Lic. Jesús Omar Sánchez Sánchez.- Coordinador General Jurídica y de Derechos Humanos.- Para superior conocimiento.- Presente. Coordgral.juridicadh@gmail.com

CYCN/RAG

Gral. Gabriel Hernández 56, 5º piso, colonia Doctores
Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06720, Ciudad de México
T. 53465300



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

SECRETARÍA DE GOBIERNO
Dirección General de Planeación
y Desarrollo Institucional



2020
LEONA VICARIO

Ciudad de México, a 30 de septiembre de 2020
OFICIO: SG/DGPDI/0243/2020

LIC. KARIME KARAM BLANCO
SUBDIRECTORA DE LA UNIDAD DE
TRANSPARENCIA

En atención a su oficio SG/UT/2081/2020, donde solicita que se atienda la solicitud de información pública con número 0101000156220, presentada por Jorge García Orozco quien solicita los Lineamientos de Operación de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México.

Le informo que tras una revisión en los archivos de esta Dirección General no se se ubicó la información solicitada.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

ERNESTO CABRERA BRUGADA
DIRECTOR GENERAL DE PLANEACIÓN Y
DESARROLLO INSTITUCIONAL

Calle Plaza de la Constitución s/n, piso 1, colonia Centro,
Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 55 10 42 00 51-45 00 00 ext. 8126

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHO



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

JEFATURA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
SECRETARÍA PARTICULAR
DIRECCIÓN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA



Ciudad de México, a 29 de octubre de 2020
JGCDMX/SP/DTAIP/1826/2020

A quien corresponda

En atención a su solicitud de acceso a la información pública recibida en la Unidad de Transparencia de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y registrada en el sistema INFOMEX con el folio 0100000156520, mediante la cual solicita:

“Solicito que me proporcionen en archivo PDF o Word el Reglamento Interno de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México.”

Al respecto, me permito comunicarle que las atribuciones de las Unidades Administrativas de la Jefatura de Gobierno se encuentran definidas en los artículos 42, 42 Bis, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 49 Bis y 49 Ter del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, por lo que la información requerida no se encuentra en el ámbito de competencia de este sujeto obligado toda vez que no genera, detenta, ni administra la misma.

Así mismo, el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, establece la facultad de la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México para delegar las facultades que originalmente le corresponde:

“Artículo 12. La persona titular de la Jefatura de Gobierno será titular de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Ciudad de México. A esta persona le corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos a la Ciudad, y podrá delegarlas a las personas servidoras públicas subalternas mediante acuerdos y demás instrumentos jurídicos que se publicarán en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su entrada en vigor, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.”

En razón de lo anterior, con fundamento a lo establecido en los artículos 16, 17, 18, 20 fracciones II, III, V, VI, VIII, XIII y XX y 26, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 50 fracción VIII, 51 fracción VI y 54 fracción V del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y la Administración Pública de la Ciudad de México; 8, fracciones I y II, y 21, fracciones I y III de la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal; 200 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; y el numeral 10 fracción VII de los Lineamientos para la Gestión de Solicitudes de Información Pública y Datos Personales en la Ciudad de México, dado que los titulares de las dependencias son competentes para “Realizar los actos administrativos y jurídicos necesarios para el ejercicio de las atribuciones que les confieran esta ley y otras disposiciones jurídicas. Celebrar y suscribir convenios; contratos; informes; y los demás actos e instrumentos jurídicos o de cualquier otra índole necesarios para el ejercicio de sus funciones y de las unidades administrativas y Órganos Desconcentrados que les estén adscritos; así como aquellos que les sean delegadas por acuerdo de la persona titular de la Jefatura de Gobierno o que les correspondan por suplencia”, para su correcta y oportuna atención, se ha canalizado su solicitud a la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Gobierno, la cual podría detentar la información de su interés conforme a las atribuciones conferidas en los instrumentos en comentario.

Plaza de la Constitución 2, piso 2, oficina 213, colonia Centro
Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06000, Ciudad de México.
T. 53458000 extensión 1529

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

JEFATURA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
SECRETARÍA PARTICULAR
DIRECCIÓN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA



Ciudad de México, a 29 de octubre de 2020
JGCDMX/SP/DTAIP/1826/2020

Los datos de contacto de la Unidad de Transparencia son:

SECRETARÍA DE GOBIERNO
LIC. KARIME KARAM BLANCO
RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA
DOMICILIO: FERNANDO DE ALVA IXTLILXÓCHITL NO. 185, 2° PISO, COL. TRANSITO, C.P. 06820 ALCALDÍA CUAUHTÉMOC
TELÉFONO: 57092649
CORREO ELECTRÓNICO: oiip_secgob@cdmx.gob.mx

En caso de estar inconforme con la respuesta, de acuerdo a lo previsto en los artículos 233, 234, 235, 236 y 237 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de cuentas de la Ciudad de México, le informo que cuenta con 15 días hábiles a partir de la fecha en que surta efectos la notificación del presente, para interponer su recurso de revisión ante esta Unidad de Transparencia o el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

Atentamente,

MTRO. SILVERIO CHÁVEZ LÓPEZ
Director de Transparencia y Acceso a la Información Pública

C. c. p. Archivo

Plaza de la Constitución 2, piso 2, oficina 213, colonia Centro
Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06000, Ciudad de México.
T. 53458000 extensión 1529

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS

Ciudad de México, a 11 de noviembre de 2020

Oficio N.º SSC/DEUT/UT/3137/2020

Asunto: Respuesta a la Solicitud de

Acceso a Información Pública con No.

De folio **0109000201620**

C. JORGE GARCÍA OROZCO

PRESENTE

Por medio del presente y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 apartado D, de la Constitución Política de la Ciudad de México; 6, fracción XIII, 196, 199 y 200, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; le informo que se tuvo por presentada una solicitud de acceso a la información pública con número de folio **0109000201620** en la que se requirió lo siguiente:

“Solicito que me proporcionen en archivo PDF o Word el Reglamento Interno de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México.” (Sic)

En ese sentido, y a efecto de favorecer los principios de certeza jurídica, información, celeridad, transparencia y máxima publicidad, consagrados en el artículo 11, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, y a efecto de salvaguardar el derecho que tiene el ciudadano de acceder a la información pública, **se le informa que esta Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México no es competente para dar respuesta a su solicitud**, ya que dentro de las atribuciones conferidas en el artículo 3, de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, no se contempla alguna referente al conocer la información de su interés.

Derivado de lo anterior, y después de la lectura y análisis de su solicitud se advierte que requiere información relacionada con el Reglamento Interno de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México; por lo que los Sujetos Obligados competentes para atender a su solicitud son la **Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México**, conforme a lo siguiente:

De conformidad con los artículos 8 y 20, de la Ley Para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal, el cual establece lo siguiente:

LEY PARA LA PROTECCIÓN, ATENCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS DEL DISTRITO FEDERAL.

Artículo 8. Corresponde al Secretario de Gobierno: I. Presidir la Comisión Interinstitucional en las ausencias del Jefe de Gobierno; II. Vigilar el cumplimiento de la Ley General, el presente ordenamiento, así como demás normas que se expidan con motivo de entrada su vigor; III.

Fortalecer la coordinación del Distrito Federal con la zona metropolitana e impulsar convenios tendientes a la prevención de los delitos contenidos en la Ley General; IV. Dictar las medidas administrativas necesarias para prevenir la comisión de los delitos contenidos en la Ley General al interior de los centros de reinserción social así como en las comunidades para adolescentes, y V. Las demás atribuciones establecidas en la Ley General, el presente ordenamiento y demás normas aplicables.

Artículo 20. Se crea la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas del Distrito Federal, con el objeto de: I. Definir y coordinar la implementación de una política pública en materia de trata de personas; II. Impulsar la vinculación interinstitucional para prevenir, combatir y erradicar los delitos establecidos en la Ley General, y III. Diseñar los mecanismos de evaluación del programa y de las acciones que se generen con motivo de la implementación del presente ordenamiento.

Por lo tanto, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 200, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, así como el numeral 10, fracción VII, de los Lineamientos para la Gestión de Solicitudes de Información Pública y Datos Personales en la Ciudad de México, se remite su solicitud ante la **Unidad de Transparencia de Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México**, cuyo dato de contacto se señala a continuación:



SECRETARÍA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Responsable de la UT: Karime Karam Blanco

Domicilio: Fernando de Alva Ixtlilxóchitl No. 185, 2° piso,
Colonia Transito, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06820.

Teléfono: 57414234 Ext. 2021

Email(s): oip_secgob@cdmx.gob.mx

Por todo lo antes expuesto, ésta Unidad de Transparencia, da por concluida la tutela del trámite; sin embargo, **se hace de su conocimiento que usted tiene derecho a interponer recurso de revisión**, en contra de la respuesta que le ha otorgado esta Dependencia, en un plazo máximo de 15 días hábiles, con fundamento en lo previsto por los artículos 233, 234 y 236, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, el cual deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 237, de la Ley referencia, como a continuación se describe:

Artículo 236. *Toda persona podrá interponer, por sí o a través de su representante legal, el recurso de revisión, mediante escrito libre o a través de los formatos establecidos por el Instituto para tal efecto o por medio del sistema habilitado para tal fin, dentro de los quince días siguientes contados a partir de:*

I. La notificación de la respuesta a su solicitud de información; o

II. El vencimiento del plazo para la entrega de la respuesta de la solicitud de información, cuando dicha respuesta no hubiere sido entregada.

Artículo 237. *El recurso de revisión deberá contener lo siguiente:*

- I. El nombre del recurrente y, en su caso, el de su representante legal o mandatario, así como del tercero interesado, si lo hay;*
 - II. El sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud;*
 - III. El domicilio, medio electrónico para oír y recibir notificaciones, o la mención de que desea ser notificado por correo certificado; en caso de no haberlo señalado, aún las de carácter personal, se harán por estrados;*
 - IV. El acto o resolución que recurre y, en su caso, el número de folio de respuesta de solicitud de acceso, o el documento con el que acredite la existencia de la solicitud o los datos que permitan su identificación en el sistema de solicitudes de acceso a la información;*
 - V. La fecha en que se le notificó la respuesta al solicitante o tuvo conocimiento del acto reclamado, o de presentación de la solicitud en caso de falta de respuesta;*
 - VI. Las razones o motivos de inconformidad, y*
 - VII. La copia de la respuesta que se impugna, salvo en caso de falta de respuesta de solicitud.*
- Adicionalmente se podrán anexar las pruebas y demás elementos que se consideren procedentes hacer del conocimiento del Instituto.*
- En ningún caso será necesario que el particular ratifique el recurso de revisión interpuesto.*

No omito mencionar que, para cualquier duda y/o aclaración respecto a la respuesta que por esta vía se le entrega, estamos a sus órdenes en Calle Ermita, sin número, Colonia Narvarte Poniente, C.P. 03020, Alcaldía Benito Juárez, Teléfono 5242 5100; ext. 7801, correo electrónico **ofinpub00@ssc.cdmx.gob.mx**, donde con gusto le atenderemos, para conocer sus inquietudes y en su caso asesorar y orientarle respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Sin otro particular por el momento y en espera de que la información proporcionada le sea de utilidad, aprovecho la ocasión para enviarle un respetuoso saludo.

ATENTAMENTE

MTRA. NAYELI HERNÁNDEZ GÓMEZ
DIRECTORA EJECUTIVA DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

En atención al folio 0109000201620

De conformidad con los artículos 6 apartado A fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 fracción III, 7 inciso E de la Constitución Política de la Ciudad de México, 3, 9, 23 y 31 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México (LPDPPSOCDMX), los Sujetos Obligados deben garantizar la confidencialidad e integridad de los datos personales que posean, con la finalidad de preservar el pleno ejercicio de los derechos tutelados de sus titulares, frente a su uso, sustracción, divulgación, ocultamiento, alteración, mutilación, destrucción o inutilización total o parcial no autorizado. Por lo que el indebido uso por parte de las personas servidoras públicas respecto de los datos personales que con motivo de su empleo, cargo o comisión tengan bajo custodia, será causa de sanción por incumplimiento a las obligaciones de la LPDPPSOCDMX previstas en su artículo 127 fracciones III y VI. Se hace constar que el presente documento ha sido elaborado conforme a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, así como los soportes documentales que fueron proporcionados por las áreas correspondientes y realizados por los servidores públicos, cuyas iniciales y rúbricas se insertan a continuación.

Elaboró
NISH

Revisó
JGA

Analizó
JGA

Autorizó
NHG

Anexo 5. Lineamientos de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

LINEAMIENTOS DE LA COMISIÓN
INTERINSTITUCIONAL CONTRA LA TRATA DE
PERSONAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

LINEAMIENTOS de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México.

La Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas de la Ciudad de México, con fundamento en los artículos 2, inciso b), 20, 23 de la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal, 34, fracción III, del Reglamento de la Ley, y Acuerdo Cuarto de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Interinstitucional, de fecha 31 de octubre de 2019, aprobó el siguiente:

LINEAMIENTOS DE LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL CONTRA LA TRATA DE PERSONAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1.- El objeto del presente ordenamiento es establecer la organización y el funcionamiento de la Comisión Interinstitucional prevista en el artículo 2, inciso b) en correlación al 20 de la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal.

Así como de materializar los objetivos, criterios, estrategias, líneas de acción y mandatos con la finalidad de crear los mecanismos de atención, seguimiento, vigilancia y evaluación al cumplimiento de las atribuciones de cada una de las instituciones de la Ciudad de México en el ámbito de la atención en materia de trata de personas.

Artículo 2.- Para los efectos de los presentes Lineamientos, se entenderá por:

- I. Autoridad Coordinadora: Representante de la Dependencia designada para la coordinación de la Subcomisión o Grupo de Trabajo de conformidad con el Reglamento, quien deberá contar con nivel mínimo de Dirección General.
- II. Comisión Intersecretarial: Comisión Intersecretarial establecida en la Ley General;
- III. Comisión: Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas establecida en la Ley;
- IV. Coordinación Ejecutiva: Titular la Procuraduría General de Justicia;
- V. Grupos de Trabajo: Aquellos constituidos por la Comisión Interinstitucional con carácter temporal o permanente, para analizar y opinar sobre asuntos que se definan como prioritarios;
- VI. Integrantes: Integrantes de la Comisión;
- VII. Invitadas Permanentes: Invitadas Permanentes de la Comisión;
- VIII. Invitadas Especiales: Invitadas Especiales de la Comisión;
- IX. Personas Invitadas Expertas Académicas: Aquellas personas que por su experiencia académica o por sus conocimientos especializados coadyuven con los trabajos de la Comisión, brindando información que esta requiera para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones;
- X. Ley: Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal;
- XI. Ley General: 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;



XII. Lineamientos: El presente ordenamiento jurídico;

XIII. Reglamento: El Reglamento de la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal;

Artículo 3.- En el desarrollo de sus actividades, la Comisión Interinstitucional actuará de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la Ciudad de México, en los tratados internacionales en la materia de los que el Estado mexicano sea parte, en la Ley, en su Reglamento, así como en las demás disposiciones legales aplicables, procurando el cumplimiento a las recomendaciones y resoluciones adoptadas en este ámbito por organismos multilaterales.

CAPÍTULO II

De la Comisión Interinstitucional

Artículo 4.- La Comisión contará con una Coordinación Ejecutiva y tres Subcomisiones una de Prevención, otra de Atención y una de Justicia, las cuales se integrarán por:

- I. Presidencia;
- II. Autoridad Coordinadora;
- III. Integrantes de la Subcomisión según los temas a tratar;
- IV. Invitadas Permanentes, e
- V. Invitadas Especiales.

Artículo 5.- Por cada Integrante habrá una persona suplente designada.

Las y los Integrantes podrán designar suplente, quien deberá contar, como mínimo, con nivel de dirección general o su equivalente, la cual deberá hacerse del conocimiento por escrito, a través de la Coordinación Ejecutiva.

En las reuniones la o el suplente contará con las mismas facultades que la persona propietaria.

Artículo 6.- La Comisión celebrará sus sesiones en la sede de la Presidencia, a menos que ésta disponga de otra sede. Las sesiones contarán con la asistencia de las y los Integrantes, Invitadas Permanentes, Invitadas Especiales e Instituciones Académicas que se convoquen conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 7.- Los acuerdos de la Comisión se lograrán por mayoría de votos de sus Integrantes presentes en la sesión y se ejecutarán en términos de las disposiciones legales que resulten aplicables, los mecanismos de colaboración que se establezcan y la disponibilidad presupuestaria autorizada.

En caso de empate en la votación la Presidencia tendrá voto de calidad.

Artículo 8.- La Comisión además de las funciones conferidas por la Ley y su Reglamento, tendrá las siguientes:

- I. Aprobar anualmente el calendario de sesiones ordinarias;
- II. Analizar y, en su caso, aprobar los informes de actividades de las Subcomisiones de Prevención, de Atención y de Justicia, así como de los Grupos de Trabajo;
- III. Coadyuvar en la formulación de la posición de la Ciudad de México ante foros en materia de trata de personas;



- IV. Coordinar las acciones para la elaboración, difusión, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora del Programa, así como impulsar y dar seguimiento de los Programas Permanentes;
- V. Exhortar a sus Integrantes, Invitadas Permanentes, Invitadas Especiales e Instituciones Académicas para que, en los términos establecidos en la Ley y el Reglamento, se cumplan y, en su caso, coadyuven en las actividades y metas acordadas por la Comisión, de igual forma con las acciones comprometidas ante la Coordinación Ejecutiva;
- VI. Promover la incorporación de las políticas y estrategias a los programas permanentes y acciones sectoriales de sus Integrantes e Invitadas Permanentes para efectos consultivos;
- VII. Proponer, impulsar y dar seguimiento a los mecanismos de coordinación con las autoridades competentes de la Federación, dependencias, órganos y entidades que componen la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Ciudad de México, como a aquellos mecanismos en los que la Ciudad de México intervenga o forme parte;
- VIII. Sesionar, deliberar y emitir los acuerdos necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones;
- IX. Conformar los Grupos de Trabajo en temas específicos;
- X. Determinar la participación de las Invitadas Permanentes, Invitadas Especiales e Instituciones Académicas en los Grupos de Trabajo;
- XI. Expedir y supervisar los Protocolos de Actuación, Atención y Protección de las personas víctimas, posibles víctimas, ofendidas y testigos de los delitos de trata de personas, y
- XII. Diseñar, expedir y supervisar los Lineamientos para la construcción, operación y funcionamiento de albergues, refugios y casas de medio camino que proporcionen asistencia material, médica, psiquiátrica, psicológica, social, alimentación y cuidados atendiendo a sus necesidades y a su evolución. Así como diseñar y supervisar el funcionamiento de modelos únicos de asistencia y protección para las personas víctimas, posibles víctimas, ofendidas y testigos de los delitos de trata de personas.

CAPÍTULO III

De las y los Integrantes de la Comisión Interinstitucional

Artículo 9.- Las y los Integrantes tendrá las siguientes funciones:

- I. Revisar, formular propuestas y aprobar el programa anual de trabajo que presente la Presidencia;
- II. Asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias que celebre la Comisión;
- III. Aprobar el calendario de las sesiones ordinarias, que celebrará la Comisión e incorporarlo al programa anual de trabajo;
- IV. Proponer medidas, acordar y, en su caso, colaborar en acciones que favorezcan el cumplimiento de los objetivos de la Comisión;
- V. Solicitar a la Presidencia, por conducto de la Coordinación Ejecutiva, la realización de sesiones extraordinarias de la Comisión, así como la inclusión de asuntos de su interés en el orden del día de las mismas, remitiendo con la debida antelación la documentación de apoyo necesaria;



- VI. Proponer a la Presidencia, por conducto de la Coordinación Ejecutiva, contar con la presencia de Invitadas Permanentes, Invitadas Especiales. Personas Invitadas Expertas Académicas y personas observadoras durante las sesiones, cuando lo consideren necesario;
- VII. Nombrar, en su caso, a su respectivo suplente el cual deberá de tener cuando menos el nivel o rango de Dirección General;
- VIII. Participar en las Subcomisiones y demás grupos de trabajo que apruebe la Comisión y nombrar a su suplente con carácter de permanente, que lo representará en las Subcomisiones o Grupos de Trabajo creados por la Comisión en la que se convoque cuando el ámbito de atención esté directamente vinculado a los temas de su competencia;
- IX. Dar cumplimiento a los acuerdos tomados por la Comisión, en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias;

Artículo 10.- Sus Integrantes además de las funciones que se establecen en la Ley y su Reglamento, tendrán las siguientes obligaciones y derechos:

- I. Establecer y poner a consideración de la Comisión los Protocolos de Actuación, Atención y Protección que sean necesarios para cumplir con lo previsto en la Ley General, la Ley y el Reglamento.
- II. Gestionar la celebración de acuerdos y convenios con las dependencias, órganos y entidades que componen la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Ciudad de México, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en materia de prevención de los delitos previstos en la Ley General;
- III. En el ámbito de sus respectivas competencias observar el cumplimiento y ejecución del Programa;
- IV. Presentar asuntos y temas que puedan ser turnados a la Comisión Intersecretarial, y
- V. Promover y ejecutar, en el ámbito de sus respectivas competencias, la coordinación e implementación de las acciones que sean necesarias para el cumplimiento de los acuerdos tomados por la Comisión.

CAPÍTULO IV

De las y los Integrantes de las Subcomisiones

Artículo 11.- Las y los Integrantes de las Subcomisiones tendrán las siguientes funciones:

- I. Proponer a la Autoridad Coordinadora se presenten a la persona Presidenta de la Comisión, previa justificación y por conducto de la Coordinación Ejecutiva, la inclusión de los temas a analizar en el orden del día o bien, la celebración sesiones extraordinarias de la Comisión proporcionando el material que deba anexarse a la convocatoria;
- II. Participar en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias en el cumplimiento a los acuerdos tomados por la Subcomisión;
- III. Promover, en el ámbito de sus respectivas competencias, la coordinación e instrumentación de las acciones que sean necesarias para el cumplimiento de los acuerdos tomados por la Subcomisión;



- IV. Opinar sobre la formulación y aplicación de políticas y estrategias en materia de prevención, investigación, sanción y erradicación de los delitos en materia de trata de personas o de protección y asistencia de las personas víctimas, posibles víctimas, ofendidas y testigos de los delitos de trata de personas, así como aportar su experiencia y sugerir mejores prácticas en esta materia;
- V. Analizar y emitir opiniones respecto de los asuntos y casos específicos que someta a su consideración la Presidencia de la Subcomisión, la Coordinación Ejecutiva o sus Grupos de Trabajos, y
- VI. Las demás funciones que determine la Comisión en el ámbito de su competencia.

CAPÍTULO V

De la Presidencia de la Comisión Interinstitucional

Artículo 12.- La Presidencia además de las funciones conferidas en la Ley y su Reglamento, tendrá las siguientes:

- I. Convocar, por conducto de la Coordinación Ejecutiva, a las sesiones ordinarias de la Comisión;
- II. Autorizar y convocar la celebración de las sesiones extraordinarias solicitadas por cualquiera de los Integrantes de la Comisión o de las Subcomisiones, a través de la Coordinación Ejecutiva;
- III. Suscribir acuerdos y convenios con las dependencias, órganos y entidades que componen la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Ciudad de México, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en materia de prevención de los delitos previstos en la Ley General, aprobados por la Comisión;
- IV. Someter a aprobación de la Comisión el programa de trabajo anual;
- V. Informar, cuando así sea requerido, a la Asamblea Legislativa las actividades y resultados obtenidos por la Comisión;
- VI. Someter a aprobación de la Comisión la creación de Grupos de Trabajo;
- VII. Solicitar la presencia de las Personas Invitadas Expertas Académicos a las sesiones de la Comisión en las que se traten asuntos relacionados con el tema que sean de su particular interés y/o competencia;
- VIII. Informar a la Comisión el seguimiento de los acuerdos;
- IX. Someter a la aprobación de la Comisión los informes relativos a los avances y resultados del Programa, Programas Permanentes, así como de las políticas, estrategias y campañas que realicen sus Integrantes, Invitadas Permanentes e Instituciones Académicas en materia de trata de personas;
- X. Coordinar la difusión de los avances en materia de prevención, combate y sanción de la trata de personas, así como de la protección y asistencia de las personas víctimas, posibles víctimas, ofendidas y testigos de los delitos de trata de personas que llevan a cabo sus Integrantes, Invitadas Permanentes e Instituciones Académicas, así como los informes sobre las actividades de la Subcomisión y los Grupos de Trabajo, en términos de las disposiciones aplicables, y
- XI. Las demás funciones que determine la Comisión.

CAPÍTULO VI



De la Coordinación Ejecutiva

Artículo 13.- La Coordinación Ejecutiva, además de las funciones que se establecen en la Ley y su Reglamento, tendrá las siguientes:

- I. Dar seguimiento a los acuerdos y recomendaciones de la Comisión, así como supervisar su cumplimiento, llevar el registro correspondiente y mantener informado de ello a la Presidencia o a su suplente;
- II. Auxiliar la Presidencia en la organización y coordinación de las sesiones de la Comisión, así como en los asuntos o temas que se le encomiende;
- III. Coadyuvar en la elaboración del orden del día de las sesiones de la Comisión en coordinación con la Presidencia o su suplente;
- IV. Remitir a las y los Integrantes de la Comisión los informes y resultados de las sesiones de las subcomisiones y demás grupos de trabajo, para su revisión y, en su caso, aprobación;
- V. Elaborar y suscribir, conjuntamente con la Presidencia, las actas de acuerdos y minutas de las sesiones que celebre la Comisión;
- VI. Llevar un registro de las minutas de las sesiones, acuerdos, informes de los grupos de trabajo, y demás documentación de la Comisión;
- VII. Comunicar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan en cada caso, los acuerdos y recomendaciones de la Comisión para los efectos que procedan, y
- VIII. Apoyar y auxiliar a la Comisión en la elaboración, instrumentación y evaluación del Programa y evaluación de los Programas Permanentes;
- IX. Solicitar información a todos los Integrantes de la Comisión para la elaboración del informe anual del Programa;
- X. Realizar la difusión de las acciones e informes realizados en el marco de la Comisión, a través de medios electrónicos o de cualquier otra índole;
- XI. Proponer a la Presidencia la creación de Grupos de Trabajo necesarios para la consecución de los objetivos de la Comisión;
- XII. Solicitar por escrito a las y los Integrantes de la Comisión e Invitadas Permanentes, la designación de la persona que les suplirá en caso de ausencia, así como de las personas que participarán en las Subcomisiones de Prevención, de Atención y de Justicia y en los Grupos de Trabajo;
- XIII. Apoyar en las actividades de las Subcomisiones de Prevención, de Atención y de Justicia y los Grupos de Trabajo;
- XIV. Presentar a la Presidencia, los informes sobre los avances y resultados obtenidos en las Subcomisiones de Prevención, de Atención y de Justicia y en los Grupos de Trabajo;
- XV. Expedir copias certificadas de los documentos que consten en los archivos de la Coordinación Ejecutiva, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;



- XVI. Fungir como enlace de la Comisión con las dependencias, órganos y entidades que componen la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Ciudad de México, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas cuyo objeto se relacione con el tema de trata de personas;
- XVII. Coordinar la relación entre los trabajos de la Comisión, las Subcomisiones de Prevención, de Atención y de Justicia y los Grupos de Trabajo;
- XVIII. Coadyuvar con la Presidencia en la elaboración de propuestas de reforma de los Lineamientos y someterlas a aprobación de la Comisión;
- XIX. Acordar con la Presidencia los asuntos o temas de su competencia;
- XX. Conservar y resguardar los documentos de la Comisión, así como los documentos que generen y remitan las Subcomisiones de Prevención, de Atención y de Justicia y los Grupos de Trabajo, y
- XXI. Las demás que se le encomienden en la Comisión y otras disposiciones legales aplicables.

La Coordinación Ejecutiva solicitará a las dependencias, órganos y entidades que componen la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Ciudad de México, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas que proporcionen servicios de atención, protección y asistencia a las personas víctimas, posibles víctimas, ofendidas y testigos de los delitos de trata de personas, los programas a implementarse, las acciones realizadas y los resultados obtenidos de las aplicaciones de los mismos.

Asimismo, se coordinará con las dependencias, órganos y entidades que componen la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Ciudad de México, para la adecuada implementación de la Ley y su Reglamento.

CAPÍTULO VII

De las Invitadas Permanentes e Invitadas Especiales

Artículo 14.- Las Invitadas Permanentes y las Invitadas Especiales tendrán derecho a voz, sin voto; fungirán como una instancia consultiva y participarán de manera enunciativa, más no limitativa, de conformidad con los presentes Lineamientos en las siguientes actividades:

- I. En la elaboración del Diagnóstico, el Fondo para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Trata de Personas, referido en el artículo 29 de la Ley, el Programa, el Programa Integral de Capacitación, así como otros documentos que se presenten ante la Comisión Interinstitucional para su valoración y, en su caso, aprobación;
- II. En las Subcomisiones creadas para el cumplimiento de los acuerdos alcanzados por la Comisión, y
- III. Podrán incidir en la elaboración del plan de trabajo de las Subcomisiones que forman parte de la Comisión;

Artículo 15.- Las Invitadas Permanentes e Invitadas Especiales tendrán las siguientes funciones:

- I. Asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias que celebre la Comisión;
- II. Participar en las Subcomisiones y demás grupos de trabajo que apruebe la Comisión, nombrar y designar a una persona suplente permanente que los representará en las Subcomisiones o Grupos de Trabajo creados por la Comisión en la que se convoque cuando el ámbito de atención esté directamente vinculado a los temas de su competencia;



- III. Solicitar a la Presidencia por conducto de la Coordinación Ejecutiva, la inclusión de asuntos de su interés en el orden del día de las sesiones ordinarias o extraordinarias que celebre la Comisión, remitiendo con la debida antelación la documentación de apoyo necesaria;
- IV. Nombrar a su respectiva suplente la cual deberá de tener cuando menos el nivel o rango de Dirección General en el caso de las dependencias, órganos y entidades que componen la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Ciudad de México y de Dirección en el caso de las organizaciones de la sociedad civil, y
- V. Dar cumplimiento a los acuerdos tomados por la Comisión en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias;

CAPÍTULO VIII

De la invitación a Organizaciones de la Sociedad Civil e Invitados Expertos Académicos

Artículo 16.- La selección de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y las personas invitadas expertas académicas, se tomará por acuerdo de los Integrantes de la Comisión en sesión de ésta, previa propuesta justificada de las Subcomisiones de Prevención, de Atención y de Justicia.

Para tales efectos, la Secretaría de Gobierno publicará la convocatoria aprobada por la Comisión en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Los requisitos de la convocatoria serán como mínimo los establecidos en los artículos 17 y 18 de los presentes Lineamientos.

Artículo 17.- Los criterios que deberán tomarse en cuenta para la selección de las personas invitadas expertas académicas son los siguientes:

- I. Contar con experiencia, en el ámbito local, nacional o internacional, en actividades docentes e investigación en cualquiera de los temas de prevención, persecución, sanción o erradicación de los delitos en materia de trata de personas, así como en la protección y asistencia de las personas víctimas, posibles víctimas, ofendidas y testigos de los delitos de trata de personas;
- II. Acreditar que, a la presentación de su candidatura, se encuentran realizando actividades relativas a las señaladas en el numeral anterior, y
- III. Haber realizado estudios o publicaciones sobre temas de derechos humanos y trata de personas.

Artículo 18.- Los criterios que deberán tomarse en cuenta para la selección de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil son los siguientes:

- I. Contar con experiencia, local, nacional o internacional, en trabajos de protección y asistencia de las personas víctimas, posibles víctimas, ofendidas y testigos de los delitos materia de trata de personas o en los ámbitos de prevención, persecución, sanción o erradicación de estos delitos;
- II. Acreditar que, a la presentación de su candidatura, se encuentran realizando actividades relativas a las señaladas en el numeral anterior, y
- III. Contar con programas o proyectos en el tema de trata de personas.



Artículo 19.- La participación de las organizaciones de la sociedad civil y las personas invitadas expertas académicas en la Comisión tendrá una duración de uno hasta tres años, con posibilidad de ser reelegidas por un periodo igual por una sola ocasión.

La renovación será de manera escalonada, con diferencia de un año entre las organizaciones de la sociedad civil y entre las personas invitadas expertas académicas.

Al término de su periodo se someterá nuevamente a votación de los Integrantes de la Comisión su ratificación únicamente por un segundo periodo, o en su caso, la formulación de nuevas invitaciones.

En caso de que alguna persona representante de las organizaciones de la sociedad civil o persona invitada experta académica decida retirarse, se abrirá nueva convocatoria con los criterios de los artículos 16, 17 y 18 de los presentes Lineamientos.

CAPÍTULO IX

De las sesiones de la Comisión

Artículo 20.- La Comisión sesionará de forma ordinaria cuando menos cuatro veces al año, previa convocatoria de la Coordinación Ejecutiva y de acuerdo al calendario establecido al efecto, sin perjuicio de que se realicen sesiones extraordinarias cuando así lo considere necesario la Presidencia o la Coordinación Ejecutiva, o existan circunstancias que lo ameriten, en los términos que señala los presentes Lineamientos.

Artículo 21.- La Presidencia podrá modificar la fecha fijada para la celebración de las sesiones ordinarias previo aviso a cada uno de sus Integrantes de la Comisión, las Invitadas Permanentes e Instituciones Académicas por conducto de la Coordinación Ejecutiva, dicho aviso se realizará con una anticipación no menor a tres días hábiles a la celebración de la sesión.

Artículo 22.- Las sesiones ordinarias se llevarán a cabo previa convocatoria que por escrito realice la Presidencia o, por indicación de ésta, a la Coordinación Ejecutiva a sus Integrantes de la Comisión, las Invitadas Permanentes e Instituciones Académicas, cuando menos con diez días hábiles de anticipación. Dicha convocatoria será remitida a las y los miembros de la Comisión Interinstitucional diez días hábiles anteriores a la sesión en el caso de sesiones ordinarias, y tres días hábiles en las sesiones extraordinarias. La convocatoria deberá estar acompañada de los documentos, indicando el día, hora y lugar fijados para su celebración y adjuntando el orden del día, el programa de trabajo y demás documentación necesaria para el desarrollo de los temas que se desahogarán durante la sesión.

Artículo 23.- Se considerará que existe quórum para llevar a cabo las sesiones de la Comisión cuando se encuentre presente la Presidencia y cuando menos la mitad más uno de sus Integrantes de la Comisión

Los acuerdos se tomarán por mayoría simple de sus integrantes. En caso de empate, la Presidencia tendrá voto de calidad.

Tratándose de las sesiones de las Subcomisiones de Prevención, de Atención y de Justicia y de los Grupos de Trabajos, será la Autoridad Coordinadora de éstos los que tendrán voto de calidad.

CAPÍTULO X

De las Subcomisiones de Prevención, de Atención y de Justicia

Artículo 24.- Las Subcomisiones de Prevención, de Atención y de Justicia estarán conformadas por los Integrantes de la Comisión de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de los presentes Lineamientos.

Asimismo, se podrá solicitar la participación de Instituciones Académicas y Personas Invitadas Expertas Académicas a las sesiones en las que se traten asuntos relacionados con el tema que sean de su particular interés y/o competencia.

Artículo 25.- Las Subcomisiones de Prevención, de Atención y de Justicia celebrarán sesiones ordinarias, por lo menos cada dos meses y de forma extraordinaria en cualquier tiempo a solicitud de su Autoridad Coordinadora, o cuando lo solicite por lo menos uno de sus integrantes, con tres días hábiles de anticipación.

La petición deberá acompañarse de la documentación que la sustente, misma que se anexará a la convocatoria.

Artículo 26.- La Autoridad Coordinadora podrá modificar la fecha fijada para la celebración de las sesiones ordinarias, previo aviso a cada una de las y los Integrantes de la Subcomisión de que se trate, dicho aviso se realizará con una anticipación no menor a dos días hábiles a la celebración de la sesión.

Artículo 27.- Las Subcomisiones de Prevención, de Atención y de Justicia, además de las previstas en la Ley y su Reglamento, tendrá las siguientes funciones:

- I. Actuar como órgano de apoyo en la coordinación, operación y consulta que realice la Comisión;
- II. Apoyar en la formulación de las políticas públicas relativas a la trata de personas;
- III. Analizar e integrar la información que le requiera la Comisión;
- IV. Apoyar en la elaboración de acciones y estrategias del Programa y Programas Permanentes;
- V. Formular opiniones a la Comisión respecto de los resultados de los trabajos que realicen dependencias, órganos y entidades que componen la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Ciudad de México, organizaciones de la sociedad civil, Integrantes de la Comisión, las Invitadas Permanentes e Instituciones Académicas, en materia de prevención, combate y sanción de los delitos de trata de personas o de protección y asistencia de las personas víctimas, posibles víctimas, ofendidas y testigos de los delitos de trata de personas;
- VI. Elaborar y someter a consideración de la Comisión las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil y personas invitadas expertas académicas que se integrarán como Participantes de la Subcomisión, de conformidad con los criterios establecidos en los artículos 17 y 18 del presente ordenamiento, y
- VII. Apoyar a la Coordinación Ejecutiva en la instrumentación de acciones y gestión de los asuntos que tenga a su cargo, así como prestarle la asesoría técnica que requiera.

Artículo 28.- La Presidencia de la Subcomisión tendrá las siguientes funciones:

- I. Convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias en los mismos términos en que se realizan las convocatorias a las sesiones de la Comisión;
- II. Presidir las sesiones de la Subcomisión, y
- III. Designar a la persona servidora que lo suplirá en la sesión de la Subcomisión de que se trate.

Artículo 29.- La Autoridad Coordinadora de la Subcomisión correspondiente tendrá las siguientes funciones:

- I. Preparar el orden del día de sesiones ordinarias y extraordinarias;



- II. Elaborar sus Actas de Acuerdos y recabar las firmas;
- III. Invitar a Expertos Académicos a las sesiones de la Subcomisión que coordine en las que se traten asuntos relacionados con el tema que sean de su particular interés y/o competencia, y
- IV. Dirigir las sesiones de la Subcomisión que coordine.

Artículo 30.- Se considerarán válidas las sesiones de las Subcomisiones, cuando se cuente con la presencia de cuando menos la mitad más uno de las Personas Integrantes y dentro de ellos se encuentre la Autoridad Coordinadora.

Los acuerdos de las Subcomisiones se tomarán por mayoría de votos de los presentes. En caso de empate, la Autoridad Coordinadora tendrá voto de calidad.

Los acuerdos serán enviados a la Presidencia de la Comisión por conducto de la Coordinación Ejecutiva, a fin de que sean considerados por la Comisión.

CAPÍTULO XI

De los Grupos de Trabajo

Artículo 31.- Los Grupos de Trabajo estarán conformados por las personas que designen los Integrantes de la Comisión, las Invitadas Permanentes e Instituciones Académicas.

La persona designada realizará sus actividades bajo la coordinación que designe la Comisión.

Artículo 32.- Los grupos de trabajo, tendrán por objeto realizar estudios, investigaciones y análisis relacionados con las funciones de la Comisión.

Los grupos de trabajo deberán proveer la información que le sea requerida por la Comisión para el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados.

Asimismo, serán responsables de elaborar y proponer planes de apoyo, investigar la información necesaria para la toma de decisiones y llevar a cabo acciones para realizar tareas específicas relacionadas con su objeto.

Una vez constituido el Grupo de Trabajo, el responsable de cada grupo deberá presentar a la Coordinación Ejecutiva su plan de trabajo, dentro del plazo de quince días naturales contados a partir de la conformación del Grupo de Trabajo.

Artículo 33.- Los acuerdos de los Grupos de Trabajo se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes, en caso de empate la Autoridad Coordinadora del Grupo de Trabajo tendrá voto de calidad.

Dichos acuerdos serán enviados por la Autoridad Coordinadora del Grupo de Trabajo a la Presidencia por conducto de la Coordinación Ejecutiva, a fin de que sean sometidos para aprobación de la Comisión.

Artículo 34.- La Autoridad Coordinadora de cada Grupo de Trabajo deberá elaborar un programa de actividades, que contendrá cuando menos:

- I. El tema a desarrollar, su objetivo, cronograma de trabajo y los resultados esperados;
- II. Metas cuantitativas, cualitativas a corto y mediano plazo, y
- III. Los mecanismos de evaluación.

Con base en estos elementos se llevará a cabo la evaluación del desempeño del Grupo de Trabajo.



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

LINEAMIENTOS DE LA COMISIÓN
INTERINSTITUCIONAL CONTRA LA TRATA DE
PERSONAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Artículo 35.- Los Grupos de Trabajo constituidos para realizar de forma coordinada tareas específicas deberán informar a la Comisión, por conducto de la Coordinación Ejecutiva, sobre los avances y resultados alcanzados.

Artículo 36.- La Autoridad Coordinadora de cada Grupo de Trabajo podrá solicitar la participación de las personas Invitadas Expertas Académicas a las sesiones de los Grupos de Trabajo en las que se traten asuntos relacionados con el tema que sean de su particular interés y/o competencia.

TRANSITORIOS

ÚNICO. Los presentes Lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de aprobación en la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión. Podrá ser reformados o adicionados por acuerdo de los Integrantes de la Comisión.