



Recomendación 09/2012

Expediente. CDHDF/IV/122/CUAUH/10/D3394

Persona peticionaria

La Maestra Teresa C. Ulloa Ziáurriz, Directora de la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, A. C.

Personas agraviadas

Como colectivo, las víctimas de trata de personas en la Delegación Cuauhtémoc.

Autoridad responsable

El Jefe Delegacional en Cuauhtémoc

Caso

Tolerancia u omisión de la autoridad gubernamental para evitar la trata de personas y otras formas de explotación como la prostitución ajena.

Omisión de una política pública integral para prevenir la trata de personas, en particular la explotación de la prostitución ajena.

Derechos humanos violados

Tolerancia u omisión de la autoridad gubernamental para evitar la trata de personas y otras formas de explotación como la prostitución ajena, en relación con el derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre¹.

Proemio y autoridades responsables

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 10 días del mes de julio de 2012, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente de queja citado al rubro, la Cuarta Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, formuló el proyecto que, aprobado por el suscrito, en términos de lo establecido por los artículos 3, 5, 6, 17 fracciones I, II y IV; 22 fracciones IX y XVI; 24 fracciones IV; 46, 47, 48, 51 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como en los artículos 119, 120, 136 al 142, de su Reglamento Interno, constituye la presente Recomendación, que se dirige a las siguientes autoridades:

Lic. Arturo Pradel García, Encargado de Despacho de la Jefatura Delegacional, con fundamento en los artículos 122 Base Tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 87 párrafo tercero, 113, 114, 117 fracciones I, III y VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 37, 39 fracciones VIII y LXXXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 120, 121, 122, 122 Bis fracción VI y el Capítulo III, Sección VI del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Confidencialidad de datos personales de las personas agraviadas y peticionarias

¹ El derecho mencionado es el establecido en el Catálogo para la Calificación e Investigación de Violaciones a Derechos Humanos. CDHDF. 2010.



Recomendación 09/2012

De conformidad con los artículos 37, fracción II, 38, fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; 5 de la Ley de Protección de Datos Personales, y atendiendo a la naturaleza de los casos sobre los que trata esta Recomendación, prevalecerá el principio de máxima confidencialidad, previsto en el artículo 5 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por ello no se mencionan los nombres personales de las personas que participaron proporcionando información en la investigación del caso.

Desarrollo de la Recomendación

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 139 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se procede al desarrollo de los rubros que a continuación se detallan:

I. Relación de hechos

En virtud del escrito de queja presentado el 26 de mayo de 2010, por la peticionaria Teresa C. Ulloa Ziaurriz, Directora Regional de la Coalición contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, A.C (CATW-LAC), ante la Dirección General de Orientación y Quejas este Organismo, se determinó iniciar el expediente CDHDF/IV/122/CUAUH/10/D3394, del cual se desprenden los siguientes hechos:

1. El 18 de abril de 2010, el licenciado Agustín Torres Pérez declaró en diversos medios de comunicación que tenía la intención de instalar un “corredor sexual” en la calle de Luis Donald Colosio, Colonia Buenavista, donde reubicaría a aproximadamente 150 sexoservidores y sexoservidoras.

Dicho servidor público indicó que el proyecto cuenta con un presupuesto de \$700 mil pesos, los cuales se utilizarían para arreglar el camellón, la construcción de un retorno para automóviles, instalación de luminarias, el proyecto incluiría la elaboración del pintado de banquetas y guarniciones.

Un padrón de sexoservidores y sexoservidoras, así como la elaboración de bitácoras respecto del uso de los hoteles, además de implementar un dispositivo de seguridad en las calles aledañas para que las y los sexoservidores no las utilicen para el desarrollo de su actividad, la cual únicamente podrían llevar a cabo de las 19:00 a las 12:00 horas.

La persona peticionaria considera que dicho corredor viola el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Prostitución Ajena, ya que promueve y facilita los intereses económicos de los “proxenetas o lenones”, les envía un mensaje de permisividad a los explotadores, en lugar de perseguirlos y encarcelarlos. Asimismo, dicho corredor vulnera la Ley de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, en particular de aquellas que pretenden dejar dicha actividad.

2. Dicha información fue retomada por las notas periodísticas que se publicaron el 23 y 25 de abril del 2010, en los periódicos “La Crónica” y “El Universal”, tituladas “Arrancará el Día del Niño corredor de sexoservicio [sic] en la Cuauhtémoc”, “Exige Betanzos cancelar el proyecto” y “PRI: delegado impulsa la prostitución”, respectivamente, en las que sustancialmente se narró que el entonces Jefe Delegacional en Cuauhtémoc, actualmente con licencia, declaró que reubicaría a las personas que ejercen el trabajo sexual, con el fin de dotarlas de un “espacio seguro, limpio y lejos de corruptelas tanto de las madrotas como de los malos policías y autoridades” y que establecería acuerdos respecto de los horarios y la vestimenta que dichas personas debían portar. Por otra parte, diversos actores

políticos manifestaron que se encontraban en desacuerdo con la medida anunciada por el Jefe Delegacional, en virtud de que con sus acciones inducía y facilitaba el ejercicio de la prostitución.

3. Por otra parte, desde el inicio de la queja hasta la fecha, se ha dado cuenta en los medios informativos de la situación que impera en la zona, así el 17 de abril de 2012, en el periódico “El Universal” se publicaron las notas periodísticas tituladas *Buenavista: trata de personas “invisible”* y “Obligadas a vender sexo en Buenavista”, respectivamente, en las que se narran las condiciones en las que se encuentran las personas que ejercen el trabajo sexual² en la demarcación, los abusos de los que son víctimas y los riesgos y peligros en los que se encuentran.

II. Competencia de la CDHDF para la investigación de los hechos

Los mecanismos de ombudsman, como esta Comisión, son medios alternos de solución de controversias. Su competencia está determinada en el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano de salvaguarda de los Derechos Humanos de los habitantes de esta ciudad. Por lo anterior, le corresponde a esta Comisión, a través de su procedimiento, establecer la responsabilidad por la violación de los derechos humanos por parte de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, le corresponde en exclusiva determinar los derechos que han sido violados, así como interpretar los alcances y límites de sus propias facultades, conforme al principio de *competencia de la competencia*. Por tanto, la validez de la competencia de la CDHDF no está sujeta a la disposición e interpretación de los entes públicos, cuya conducta se encuentra bajo examen de esta Comisión.

Por lo que con fundamento en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 2 y 3 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;³ en el artículo 11 de su Reglamento Interno;⁴ así como en la resolución A/RES/48/134 de 20 de diciembre de 1993, de los denominados *Principios de París*,⁵ este Organismo tiene competencia:

En razón de la materia *–ratione materiae–*, ya que esta Comisión presumió violaciones a derechos humanos, por la tolerancia u omisión de la autoridad gubernamental para evitar la trata de personas o explotación de la prostitución ajena.

En razón de la persona *–ratione personae–*, ya que la presunta violación anteriormente señalada fue atribuida a servidores públicos de la Delegación Cuauhtémoc.

²Al respecto, para identificar el sentido de los términos empleados, como el relativo a trabajo sexual, se sugiere consultar el apartado “Contexto de los términos utilizados en el presente Instrumento”.

³ El artículo 2 establece como objeto de la CDHDF, la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el combate a toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social. El artículo 3 dispone que el organismo será “competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.”

⁴ De acuerdo con el cual: “[l]a Comisión conocerá de actos u omisiones de naturaleza administrativa que constituyan presuntas violaciones a derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor (a) público (a) [del Distrito Federal]”.

⁵ Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (*Principios de París*), que establece como responsabilidad de los organismos nacionales de protección de derechos humanos la promoción y defensa de los derechos de las personas de acuerdo con el derecho internacional de la materia (Apartado A, punto 3, inciso b).

Recomendación 09/2012

En razón del lugar —*ratione loci*—, porque los hechos ocurrieron en el territorio del Distrito Federal, y

En razón de tiempo —*ratione temporis*—, en virtud de que los hechos violatorios de derechos humanos, atribuidos a los funcionarios públicos mencionados, se han documentado en la presente investigación y tienen como antecedente hechos por los que esta Comisión se pronunció en 2009⁶ y a la fecha de emisión de la presente continúan ocurriendo, por lo cual este Organismo tiene competencia para conocer de quejas sobre violaciones a los derechos humanos como las que son expuestas en el presente caso y en virtud de que la queja correspondiente se presentó dentro del plazo establecido en ley.⁷

III. Procedimiento de investigación

Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para tomar conocimiento de los mismos, de conformidad con los artículos 36, 37, 40 a 44 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se inició el procedimiento de investigación.

En este sentido, para los efectos de la documentación e investigación del expediente, se tomaron en cuenta los más altos estándares nacionales e internacionales, en particular se partió de las disposiciones y definiciones contenidas en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños⁸, en el que se señala la obligación por parte del Estado de prevenir, combatir y proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres, niños y niñas⁹.

Al respecto, se planteó la siguiente hipótesis de trabajo:

- Autoridades de la Delegación Cuauhtémoc violaron los derechos humanos de las personas que radican y transitan en dicha demarcación, al omitir diseñar e implementar políticas públicas encaminadas a prevenir y erradicar la trata de personas en la Delegación.

Con la finalidad de acreditar o desvirtuar las hipótesis, se establecieron las siguientes acciones para recabar información:

- Realización de entrevistas a actores implicados.

⁶Es necesario precisar que la problemática de fondo se ha documentado en este Organismo desde el 2005, por lo que se emitió la Recomendación 14/2009.

⁷El artículo 28 de la Ley de CDHDF, señala que *las quejas y denuncias sólo podrán presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiere iniciado la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos o de que el quejoso o denunciante hubiera tenido conocimiento de los mismos [...]. En casos de presuntas violaciones a los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad física y psíquica de las personas o de lesa humanidad, es decir que atenten contra una comunidad o un grupo social en su conjunto, no contará plazo alguno.*

⁸Artículo 3. Definiciones. Para los fines del presente Protocolo: a) Por "trata de personas" se entenderá la *captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;*
[...]

⁹ Artículo 9. Prevención de la trata de personas

1. Los Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a:

a) Prevenir y combatir la trata de personas; y
b) Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización.
[...]

- Solicitud de informes con autoridades responsables de intervenir en el tema de trata de personas.
- Reuniones con la autoridad responsable y con autoridades en vías de colaboración.
- Solicitud de constancias documentales.
- Visitas de observación.

IV. Evidencia¹⁰.

Durante el proceso de investigación, esta Comisión recabó evidencia que permite concluir que la Delegación Cuauhtémoc declaró ante los medios de comunicación y, con la utilización de recursos públicos, realizó diversas medidas tendientes a establecer una zona tolerada para el ejercicio de la prostitución o trabajo sexual, en la que pretendió reubicar a un número indeterminado de personas, a quienes se les ofrecieron diversos servicios de seguridad, protección, salud, a las que no se dieron seguimiento. Cabe señalar que dichas acciones se realizaron sin tomar en consideración las condiciones en las que comúnmente se desarrolla dicha actividad y las consecuencias que podrían generarse con dichas medidas, tales como la naturalización de un contexto que propicia situaciones de trata de personas, lo cual da sustento a la presente Recomendación y se encuentra detallada en el Anexo, que forma parte integrante de la misma.

V. Derechos Violados.

V.1 Contexto de los términos utilizados en el presente Instrumento

El Diagnóstico de Derechos Humanos para el Distrito Federal, en su capítulo relacionado con los derechos de las mujeres en situación de prostitución, refiere que hay una discusión entre diferentes grupos de la sociedad sobre el término que debe emplearse para referirse a éstas.

Se han acuñado, entre otros, los términos sexoservidoras, trabajadoras sexuales o mujeres dedicadas al comercio sexual. Es muy importante señalar que la diferencia entre el término que se les da tiene una implicación de fondo: distinguir entre relaciones permitidas y forzadas, lo cual implica diferenciar entre una actividad elegida que algunas corrientes consideran que debe ser objeto de reglamentación y protección, y la segunda, en cambio, que debe ser erradicada porque constituye una de las formas más persistentes de violencia de género. Se trata de dos posiciones distintas, históricamente desarrolladas incluso radicalmente opuestas, ya que para una se reclama la protección y para la otra la erradicación. Es necesario precisar que también se reconoce una tercera teoría que no sólo pugna por la erradicación de dichas relaciones sino por la persecución penal de las mismas¹¹.

En relación con lo anterior, entonces se reconoce la existencia de por lo menos dos posturas claramente definidas y desarrolladas, tales como:

- La postura reglamentista que establece que la prostitución debe entenderse como el intercambio voluntario de servicios sexuales, entre personas adultas, a cambio de dinero y pugnan por la reglamentación del trabajo sexual. En ese sentido, a lo largo de la historia dicha corriente ha

¹⁰ La evidencia se encuentra detallada en el documento denominado Anexo Único.

¹¹ Diagnóstico de Derechos Humanos para el Distrito Federal, Pág. 583 y 584. Párrafos 2516 y 1517.

Recomendación 09/2012

consolidado la postura que define la prostitución como trabajo sexual y aboga por los derechos de quienes la ejercen; y

- La postura abolicionista, que determina que la prostitución se sostiene en un sistema de dominación y de sumisión sexual, donde no existe la más mínima señal de libertad sexual. Consideran que reglamentar dicha actividad contribuirá a que se vulneraran mayormente sus derechos, y que el consentimiento no siempre legitima una práctica, ni mucho menos la convierte en un trabajo.¹²

Al respecto, esta Comisión no es ajena a la realidad social que sobre el tema impera en nuestra ciudad. Por ello, corresponde señalar que cualquier política pública debe partir de la vigencia de los derechos humanos de todas y todos y pugnar por el respeto y garantía de dichos derechos bajo criterios de igualdad y no discriminación.

Además, para las personas que se asumen como trabajadoras sexuales, deben existir entornos que les permitan tener condiciones de vida dignas, adecuadas y libres de cualquier forma de explotación, es decir, contar con el ejercicio efectivo de sus derechos y libertades. En ese sentido las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, deben garantizar las condiciones económicas, sociales y culturales para que todas las personas que residen y transitan en ésta ciudad, cuenten con la posibilidad de elegir libremente la actividad que pretenden desarrollar para obtener los medios para su subsistencia.

Por ello, los términos que se utilizarán: prostitución, prostitución ajena y trabajo sexual¹³, serán de acuerdo a las referencias de los propios documentos que se invocan, y a las expresiones de quienes participaron con sus testimonios, relatos, e informaciones.

V.2 Antecedentes.

El 29 de julio de 2009, este Organismo emitió la Recomendación 14/2009, dirigida, entre otros, como autoridad responsable a la Delegación Cuauhtémoc, por haberse acreditado la violación a los derechos de la niñez, a un nivel de vida adecuado, a una vida libre de violencia y el derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre, en agravio de los niños, niñas y adolescentes que habitaban y transitaban en las Colonias Buenavista, Guerrero, Santa María la Ribera, San Rafael y Tabacalera, todas de la Delegación Cuauhtémoc y de las personas adultas y presuntamente adolescentes que tenían como actividad la prostitución.

En dicha Recomendación se concluyó que los derechos aludidos fueron vulnerados por las autoridades delegacionales, en virtud de la falta de acciones y la indiferencia para combatir la situación en la que se encontraban los niños, niñas y adolescentes que residían y transitaban en esas colonias, quienes estaban expuestos a un entorno de violencia en el que ocurrían fenómenos como el sostenimiento de relaciones sexuales o desnudos en contextos eróticos o degradantes en la vía pública, 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. Además, en las inmediaciones de la colonia existían bases irregulares de taxis y microbuses que entorpecían el tráfico y eran utilizados para la comisión de conductas irregulares, lo que impedía que las personas gozaran de un nivel de vida

¹²(Reyes, Norma, Perspectivas de la Prostitución, Dfensor, Revista de Derechos Humanos, enero 2011, disponible en http://dfensor.cd hdf.org.mx/DFensor_01_2011.pdf.)

¹³ Vale la pena aclarar que al emplear el término “trabajo sexual” esta Comisión de Derechos Humanos no busca homologar dicha expresión a una actividad laboral.

Recomendación 09/2012

adecuado debido al entorno en el que se desarrollaban.

Por otra parte, se probó que en las colonias mencionadas existía explotación sexual comercial adulta e infantil, respecto de las cuales la Delegación Cuauhtémoc, mantenía una actitud omisa y equiesciente, que se limitaba a la persecución policial y a la aplicación de la Ley de Justicia Cívica en contra de las personas que ejercían la prostitución.

Finalmente, se probó que las personas que ejercían la prostitución, particularmente las mujeres se encontraban en una situación agravada de vulnerabilidad, en virtud de la explotación, la relación comercial desigual y la cotidianidad con la que eran víctimas de delitos como el homicidio. Cabe señalar que dicho instrumento recomendatorio no fue aceptado por la Delegación Cuauhtémoc.

V.3 Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Los derechos humanos están contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en adelante la Constitución] y desarrollados en las leyes reglamentarias y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y conforman, en conjunto, la ley suprema que debe ser el eje rector de los actos de autoridad y de la interpretación que ésta realice, siempre bajo el principio pro persona.

El artículo 1° de la Constitución dispone que las personas gozan de los derechos humanos y las garantías que les son atribuidos por el bloque que conforman la propia constitución, los tratados internacionales y las leyes, los cuales deben interpretarse de tal forma que se les brinde la protección más amplia y favorable¹⁴.

De conformidad con criterios establecidos por Cortes internacionales, los tratados internacionales sobre derechos humanos tienen un carácter especial, es decir, se diferencian de todos los demás tratados multilaterales en relación con su contenido y obligaciones.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos refiere que este tipo de tratados, a diferencia de los demás, “no son [...] concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes”.¹⁵ Asimismo, esa Corte ha señalado que dichos

¹⁴Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la regla obliga al Estado a aplicar la norma que sea más favorable al reconocimiento de los derechos del individuo, y rige como pauta interpretativa de la Convención, y en general en el derecho de los derechos humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, capítulo VII, Derechos de la Niñez OEA/Ser.L/V/II.110.Doc.52, 9 de marzo de 2001 disponible en www.cidh.oas.org/Indigenas y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc.3, 13 de abril de 2000, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion>. Por su parte, la doctrina ha señalado que el principio pro persona se define como “un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria” en; Conf. Pinto, Mónica: “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”; en: “La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales”; pág. 163; Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, Buenos Aires, Argentina, Editorial Del Puerto, 1997, citado por: Salvioli, Fabián, “Un análisis desde el principio pro persona, sobre el valor jurídico de las decisiones de la Comisión Interamericana de derechos humanos”; en “En defensa de la Constitución: libro homenaje a Germán Bidart Campos”, pp. 143 – 155; ed. Ediar, Buenos Aires, Argentina, 2003.

¹⁵ Corte IDH. El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29.

tratados “están orientados, más que a establecer un equilibrio de intereses entre Estados, a garantizar el goce de derechos y libertades del ser humano.”¹⁶

Tomando en cuenta lo anterior, respecto de la naturaleza, contenido, objeto y fin de los tratados internacionales sobre derechos humanos, es posible establecer que mediante éstos, los Estados reconocen derechos y libertades de las personas, por lo que sus disposiciones son de aplicación directa por parte de las autoridades nacionales, ya sea federales o locales, y no requieren de su implementación mediante legislación para considerarlos aplicables.

Por todo lo expuesto, el bloque que conforma el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos constituirá el marco interpretativo de los derechos que esta Comisión ha determinado como violados en la presente Recomendación.

V.4. Tolerancia u omisión de la autoridad gubernamental para evitar la trata de personas y otras formas de explotación como la prostitución ajena, en relación con el derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre¹⁷.

Los derechos humanos son atributos de la persona humana por el sólo hecho de serlo; éstos limitan la actuación de las autoridades gubernamentales, quienes deben ajustar su conducta al cumplimiento de las obligaciones de garantía y respeto de dichos derechos.

La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional¹⁸.

Los Estados deben crear condiciones favorables en el plano nacional y regional, acordes con el internacional, para garantizar el ejercicio del disfrute pleno de los derechos humanos y eliminar las violaciones que los vulneran, las causas de éstas y los obstáculos que se presentan para su goce, mediante la adopción de políticas públicas que lo permitan, en particular tratándose de grupos o colectivos en condición de vulnerabilidad¹⁹.

Como preámbulo a la diversa normativa sobre el tema de trata de personas, es importante señalar que el fenómeno de trata de personas vincula la comisión de diversos delitos y de diversas violaciones a derechos humanos, que dan fundamento al presente instrumento recomendatorio. El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (en adelante el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata), define en su artículo 3 la trata de personas:

Por “trata de personas” se entenderá *la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una*

¹⁶ Corte IDH. “Otros Tratados” Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. 24.

¹⁷ El derecho mencionado es el establecido en el Catálogo para la Calificación e Investigación de Violaciones a Derechos Humanos. CDHDF. 2010.

¹⁸ Numeral 8 de la Declaración y Programa de Acción de Viena.

¹⁹ Numeral 13 y 24.

*situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos*²⁰.

Esta Comisión de Derechos Humanos, en su informe sobre Explotación Sexual Comercial Infantil, publicado en 2006, señalaba que la pobreza, la exclusión social, la marginación, la violencia de género y la migración constituyen factores que facilitan algunas formas de explotación. Estas circunstancias permiten identificar que en el contexto de trata de personas confluyen diversos tipos de violencias, y diversos actos u omisiones de autoridad²¹.

De acuerdo a lo reconocido en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal “La trata de personas es considerada como una forma de esclavitud moderna [y] forma parte de los crímenes de la delincuencia organizada [...] es un delito de amplio alcance que resulta de la violación flagrante de los derechos humanos de las personas; particularmente como violación del derecho a la libertad, a vivir libre de violencia, esclavitud, a no sufrir tortura y otros tratos inhumanos y degradantes, al trabajo, a la educación, a la salud [...]”²². Diversos relatores especiales tanto del sistema universal como regional de protección de los derechos humanos han reconocido la trata de personas como un fenómeno multifacético que implica diversas violaciones a derechos humanos.

En ese sentido, la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer indicó que la trata comprende dentro de sus elementos esenciales algún tipo de fuerza o maltrato. El umbral de estos malos tratos o fuerza es extremadamente bajo y podría incluir el simple abuso de la vulnerabilidad [...] y *que [...] la explotación puede incluir* no sólo la explotación de la prostitución sino también el trabajo forzoso [...]”²³.

Por su parte, en su Observación General 2, el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas ha sido muy claro en establecer que conductas como la trata de personas y la violencia constituyen tortura y la tolerancia por parte del Estado, actualiza su responsabilidad internacional:

18. El Comité ha dejado claro que cuando las autoridades del Estado u otras personas que actúan a título oficial o al amparo de la ley tienen conocimiento o motivos fundados para creer que sujetos privados o actores no estatales perpetran actos de tortura o malos tratos y no ejercen la debida diligencia para impedir, investigar, enjuiciar y castigar a dichos sujetos privados o actores no estatales de conformidad con la Convención, el Estado es responsable y sus funcionarios deben ser considerados autores, cómplices o responsables por otro concepto en virtud de la Convención por consentir o tolerar esos actos inaceptables. La negligencia del Estado a la hora de intervenir para poner fin a esos actos, sancionar a los autores y

²⁰ Artículo 3 del Protocolo. Este artículo también señala que el consentimiento y la realización de las conductas respecto de niñas o niños se considera trata de personas.

²¹ Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos del Distrito, 2006, pág. 13, disponible en http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/compilacion/informe_esci.pdf.

²² Capítulo 30 del Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal, pág. 963, disponible en <http://www.cd hdf.org.mx/index.php/programa>

²³ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género, la violencia contra la mujer, 6 de enero de 2003, E/CN.4/2003/75 página 17, disponible en: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/eb34ca65984f9cb3c1256ce00059768b/\\$FILE/G0310099.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/eb34ca65984f9cb3c1256ce00059768b/$FILE/G0310099.pdf)

Recomendación 09/2012

ofrecer reparación a las víctimas de la tortura facilita y hace posible que los actores no estatales cometan impunemente actos prohibidos por la Convención, por lo que la indiferencia o inacción del Estado constituye una forma de incitación y/o de autorización de hecho. El Comité ha aplicado este principio a los casos en que los Estados Partes no han impedido actos de violencia de género, como la violación, la violencia en el hogar, la mutilación genital femenina o la trata, o no han protegido a las víctimas²⁴.

En conclusión, dicha reflexión permite identificar que este fenómeno vincula diversos derechos de los que en este apartado se hará referencia general, para centrar la reflexión en la cuestión de la prevención de todas aquellas conductas que puedan constituir trata de personas, en particular, y la explotación de la prostitución ajena, así como a la tolerancia u omisión de la autoridad gubernamental para evitar la trata de personas o la explotación de la prostitución ajena ante la posible intervención de particulares en conductas que podrían constituir dicha violación a derechos humanos

En ese sentido, los artículos 1, 3 y 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁵ y 7, 9 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁶, proclaman la libertad e igualdad de todos los seres humanos, así como el derecho a la vida, la libertad, la seguridad y proscriben el sometimiento a actos de tortura y otras penas, tratos crueles inhumanos y degradantes. Asimismo, el artículo 8 de dicho pacto proscribe de forma explícita, entre otros, la servidumbre y el trabajo forzado.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus artículos 6 y 11²⁷ reconoce el *derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso*

²⁴Observación General No. 2, Comité contra la Tortura, 2008, página 6, disponible en <http://daccess-ddsny.un.org/doc>.

²⁵Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

²⁶ Artículo 7

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

²⁷ Artículo 6



Recomendación 09/2012

alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia y establece que los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos cuenta con normas que prohíben conductas específicas, tales como el caso de la tortura, los tratos crueles inhumanos y degradantes, , la servidumbre y la trata de personas.

De esta forma, los artículos 1 y 2²⁸ de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes proscriben *todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales cometidos, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidarla o coaccionarla o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infringidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia* y exige al Estado adoptar las medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir que se cometan actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción.

Asimismo, de manera específica señala la prohibición de dichos actos cuando sean cometidos por funcionarios públicos o por otra persona con con el consentimiento o la aquiescencia de dichos funcionarios, en ese sentido el artículo 16 señala que:

Artículo 16.

1. Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona. [...]

Al respecto, es importante mencionar que el Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos Cruels Inhumanos y Degradantes afirmó que la violencia contra la mujer, incluida la violencia sexual, es una forma de tortura, teniendo en cuenta la situación de impotencia en el que se encuentran las mujeres frente

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

[...]

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

[...]

a una situación de violencia sexual²⁹. En ese sentido, debe recordarse que el fenómeno de la trata implica también un límite a la libertad personal y sexual.

En relación con ello, retomando lo dicho por la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, la explotación como elemento constitutivo de la trata de personas puede comprender el trabajo forzoso, el cual constituye una violación a derechos humanos que puede derivar en la comisión de conductas relacionadas con la trata de personas. Por ello, la comunidad internacional ha formalizado su prohibición en instrumentos especiales, tales como el Convenio 105 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Abolición del Trabajo Forzoso³⁰ y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares³¹. Dichos instrumentos obligan a los Estados a abolir todo tipo de trabajo, las cuales, como se mencionó, constituyen presupuestos esenciales y prácticas que propician la comisión de conductas de trata de personas.

Asimismo, los artículos I³², II³³, V³⁴, XIV³⁵, XVII³⁶ de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 4³⁷, 5³⁸, 7³⁹, 11⁴⁰ y 24⁴¹ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos proclaman el

²⁹ Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, 15 de enero de 2008, A/HRC/7/3

³⁰ Artículo 1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio:

Artículo 2. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a tomar medidas eficaces para la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u obligatorio, según se describe en el artículo 1 de este Convenio.

³¹ Artículo 11

1. Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a esclavitud ni servidumbre.

2. No se exigirá a los trabajadores migratorios ni a sus familiares que realicen trabajos forzados u obligatorios.

3. El párrafo 2 del presente artículo no obstará para que los Estados cuya legislación admita para ciertos delitos penas de prisión con trabajos forzados puedan imponer éstos en cumplimiento de sentencia dictada por un tribunal competente.

[...]

³² Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

³³ Artículo II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

³⁴ Artículo V. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.

³⁵ Artículo XIV. Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

³⁶ Artículo XVII. Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales.

³⁷ Artículo 4. Derecho a la Vida

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

[...]

³⁸ Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

[...]

³⁹ Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

[...]

derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad personal, a la igualdad, a la protección de la honra, el derecho al trabajo y a gozar de los derechos civiles fundamentales.

Al igual que en el Sistema Universal, en el Sistema Interamericano y en particular la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura proscribe en los artículos 1⁴² y 7⁴³ los actos de tortura y establece el deber de las autoridades de adoptar las medidas legales y administrativas necesarias para prevenir y sancionar la tortura, así como otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción.

Además, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" reconoce el derecho al trabajo como medio para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada⁴⁴.

El reconocimiento por parte de la comunidad internacional de que la trata de personas constituye una violación a derechos humanos que transgrede de forma específica los derechos de ciertos colectivos en condición de vulnerabilidad como las mujeres, los niños, y las niñas, y las poblaciones callejeras, entre otros, y que constituye en una forma de violencia estructural cometida por el Estado en contra de las víctimas, se ha reflejado en diversos instrumentos normativos, en los que se estableció la obligación de los Estados de proteger sus derechos y adoptar medidas inmediatas y eficaces para prohibir y eliminar conductas que los vulneren.

En ese sentido, se pronuncian la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁴⁵, la Convención sobre los Derechos del Niño⁴⁶ y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en

7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

⁴⁰Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

⁴¹Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

⁴²Artículo 1. Los Estados partes se obligan a prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente Convención.

⁴³Artículo 7

Los Estados partes tomarán medidas para que, en el adiestramiento de agentes de la policía y de otros funcionarios públicos responsables de la custodia de las personas privadas de su libertad, provisional o definitivamente, en los interrogatorios, detenciones o arrestos, se ponga especial énfasis en la prohibición del empleo de la tortura.

Igualmente, los Estados partes tomarán medidas similares para evitar otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

⁴⁴ Artículo 6.

Derecho al Trabajo

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.
2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, [...]

⁴⁵Artículo 6. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

⁴⁶Artículo 35. Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

Recomendación 09/2012

la Pornografía⁴⁷, el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación⁴⁸.

Asimismo, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional define la tortura, violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable, como crímenes de lesa humanidad⁴⁹. Cabe señalar que dicho instrumento especifica que los crímenes de lesa humanidad se cometen como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil; sin embargo, la gravedad y la importancia de dichas conductas y que las mismas sean cometidas o toleradas por el Estado motivaron su inclusión en el Estatuto referido.

En ese sentido, la tolerancia u omisión de la autoridad gubernamental para evitar la trata de personas o explotación de la prostitución ajena constituye una violación a derechos humanos que vulnera múltiples derechos humanos, actualiza la responsabilidad de las autoridades gubernamentales y la obligación de reparar los daños que se hayan causado.

La trata de personas como se mencionó tiene como fin la explotación sexual, los trabajos forzados, , la extracción de órganos y la explotación de la prostitución ajena; es una práctica que se desarrolla en el territorio de los Estados y a través de ellos, por lo que ha sido proscrita en el contexto nacional e internacional.

La trata de personas constituye una violación a derechos humanos que debe ser entendida, en cuanto su doble condición, es decir, como causa de diversas violaciones y como efecto del incumplimiento por parte de las autoridades de las obligaciones de garantía y respeto de otros tantos derechos como el del trabajo, la educación, la salud, el nivel de vida adecuado y el derecho a una vida libre de violencia, entre otros.

En un contexto de permisividad hacia las violaciones de derechos humanos, la trata de personas encuentra un terreno fértil para su desarrollo.

La trata de personas, en particular, la explotación de la prostitución ajena, constituye por sí una violación autónoma de naturaleza continuada consecuencia de las descritas que, como se señaló, vulnera la dignidad, la libertad, la integridad física y psicológica, la vida, la seguridad, el derecho a una vida libre de violencia, la libre circulación y el acceso a la justicia de las personas sometidas a dicha práctica. Además,

⁴⁷Artículo 1. Los Estados Partes prohibirán la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, de conformidad con lo dispuesto en el presente Protocolo.

Artículo 9. 1. Los Estados Partes adoptarán o reforzarán, aplicarán y darán publicidad a las leyes, las medidas administrativas, las políticas y los programas sociales, destinados a la prevención de los delitos a que se refiere el presente Protocolo. Se prestará particular atención a la protección de los niños que sean especialmente vulnerables a esas prácticas.

2. Los Estados Partes promoverán la sensibilización del público en general, incluidos los niños, mediante la información por todos los medios apropiados y la educación y adiestramiento acerca de las medidas preventivas y los efectos perjudiciales de los delitos a que se refiere el presente Protocolo. Al cumplir las obligaciones que les impone este artículo, los Estados Partes alentarán la participación de la comunidad y, en particular, de los niños y de los niños víctimas, en tales programas de información, educación y adiestramiento, incluso en el plano internacional.

[...]

⁴⁸Artículo 1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia.

Artículo 3. A los efectos del presente Convenio, la expresión "las peores formas de trabajo infantil" abarca:

a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;

[...]

⁴⁹ Artículo 8.

por su naturaleza continuada, comprende la comisión continua y que se extiende a lo largo del tiempo, de una serie de actos de tortura, negación de la libertad personal y sexual, tratos crueles inhumanos y degradantes, discriminatorios y de violencia que vinculan a personas en condiciones de mayor vulnerabilidad.

En la trata, los delincuentes comercializan con seres humanos para abastecer mercados de explotación. El abuso, la tortura, y la degradación de la condición humana que ejercen los traficantes sobre sus víctimas hacen que queden reducidas a la condición de mercancía. Las condiciones en las que muchas mujeres niños y niñas viven los convierten en víctimas potenciales, lo que aunado a la existencia de demanda de servicios sexuales permite que dicha práctica subsista como un negocio con ganancias redituables que se perpetúa con políticas públicas inadecuadas que tienden a establecer soluciones coyunturales a los problemas estructurales que aquejan a la sociedad.

V.6 Obligación de las autoridades de prevenir, erradicar y sancionar la trata de personas.

La trata de personas ha constituido históricamente un tema relevante para la comunidad internacional; fue en 1949 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena⁵⁰, en el que se establecieron principios básicos de la protección contra dicha práctica, tales como:

- a. La obligación de los Estados de castigar la concertación y explotación de la prostitución de otra persona aun con consentimiento⁵¹;
- b. La obligación de los Estados de castigar a quien mantuviera, financiara o administrara una casa de prostitución y arrendara un edificio u otro local para explotar la prostitución ajena⁵²; y
- c. La obligación de los Estados de derogar las disposiciones que obligaran a las personas dedicadas a la prostitución o de quienes se sospeche que se dedican a ella, tengan que inscribirse en un registro especial, que poseer un documento especial o que cumplir algún requisito excepcional para fines de vigilancia o notificación⁵³.
- d. La obligación de los Estados a adoptar medidas para la prevención de la prostitución⁵⁴;
- e. La obligación de los Estados de adoptar medidas para la rehabilitación y adaptación social de las víctimas de la prostitución, o a estimular la adopción de tales medidas, por sus servicios públicos o privados de carácter educativo, sanitario, social, económico y otros servicios conexos⁵⁵.

Dicho convenio, al igual que los subsecuentes, establece la obligación de los Estados de brindar protección especial a los grupos o colectivos que se encuentran en condición de vulnerabilidad, como las mujeres, los niños y las niñas⁵⁶ y los migrantes⁵⁷.

⁵⁰Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1956 y entró en vigor el 21 de mayo de 1956.

⁵¹ Artículo 1.

⁵² Artículo 2.

⁵³ Artículo 6.

⁵⁴ Artículo 16.

⁵⁵ Artículo 16.

⁵⁶ Artículo 20.

⁵⁷ Artículo 17.

La proscripción de esa conducta ha tenido una evolución a lo largo del tiempo perfeccionándose para hacer frente a una problemática en constante aumento debido al uso de las tecnologías de la comunicación. Sin embargo, la base de las obligaciones del Estado no es la proscripción sino **la prevención** que, en el caso específico, tiene diversas vertientes; estas últimas fueron retomadas por la entonces Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, la cual en su Resolución 1999/40 relacionada con la Trata de Mujeres y Niñas realizó el siguiente llamamiento:⁵⁸

[...]

4. Exhorta a los gobiernos a que tomen medidas adecuadas para hacer frente a las causas fundamentales, incluidos los factores externos, que promuevan la trata de mujeres y niñas con fines de prostitución y otras formas de comercio sexual, matrimonios forzados y trabajos forzados, con el objeto de eliminar la trata de mujeres, entre otras cosas, mediante el fortalecimiento de las leyes vigentes a fin de proteger mejor los derechos de las mujeres y las niñas y castigar a los autores por la vía tanto civil como penal;

[...]

Asimismo, la entonces Comisión de Derechos Humanos reiteró la obligación de los Estados de adoptar medidas de carácter legislativo, de instar la cooperación del sector privado como los proveedores de internet y la sociedad civil, con el fin de reprimir y sancionar conductas de trata y, por supuesto, insistió de forma contundente en la obligación de los Estados de establecer las medidas necesarias para la atención de las víctimas de dicho delito, particularmente tratándose de mujeres y niñas.⁵⁹

En diciembre de 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁶⁰ y sus tres protocolos adicionales: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños⁶¹, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire⁶² y el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones⁶³.

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, señala de manera explícita en su artículo 9 la obligación de prevención. Este artículo señala las obligaciones del Estado en cuanto a la prevención de la trata de personas, las cuales se centran en la obligación *de establecer políticas, programas y otras medidas de carácter amplio, con el fin de prevenir y combatirla, así como proteger a las víctimas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización*. Por otra parte, señala que:

Los Estados Parte procurarán aplicar medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas. Las políticas, los programas y demás medidas

⁵⁸Trata de mujeres y niñas, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/40, disponible en <http://www.unhcr.ch/Huridocda>.

⁵⁹ Numerales 5, 6, 9 y 10.

⁶⁰Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2003 y entró en vigor el 29 de septiembre de 2003.

⁶¹Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.

⁶² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y entró en vigor el 28 de enero de 2004.

⁶³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de julio de 2005 y entró en vigor el 3 de julio de 2005.

que se adopten incluirán, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad civil.

Los Estados Parte adoptarán medidas o reforzarán las ya existentes, recurriendo, en particular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata.

Los Estados Parte adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

En el ámbito regional, durante la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional, Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas⁶⁴, los Estados reconocieron que la trata de personas constituye una violación flagrante de los derechos humanos, para cuya eliminación se requiere un esfuerzo sostenido, global y coordinado de los sectores público y privado. Tal esfuerzo debería incluir medidas por parte de los Estados para prevenirla y combatirla.

Por su parte, en nuestro ordenamiento jurídico, el Código Penal del Distrito Federal prevé el delito de trata de personas⁶⁵, en los siguientes términos:

Artículo 188 Bis. Al que promueva, facilite, solicite, ofrezca, consiga, traslade, entregue o reciba para sí o para un tercero a una persona para someterla a explotación sexual, a la esclavitud o prácticas análogas, trabajos o servicios impuestos de manera coercitiva o para que le sea extirpado cualquiera de sus órganos, tejidos o sus componentes, dentro del territorio del Distrito Federal, se le impondrá prisión de 10 a 15 años y de 10 mil a 15 mil días multa.

Cuando la víctima del delito sea persona menor de 18 años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, se aumentarán las penas hasta en una mitad⁶⁶.

Asimismo, 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, que abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (LPSTP) dispone que tiene por objeto establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales⁶⁷.

⁶⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), noviembre 2001, disponible en <http://www.cepal.org/cgibin>.

⁶⁵ Por lo que hace a la legislación federal se encuentra previsto en el Título Octavo denominado Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad. Por su parte, la legislación local título sexto denominado delitos contra el libre desarrollo de la personalidad cometidos en contra de las personas mayores y menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho o personas que no tengan la capacidad de resistir la conducta.

⁶⁶ Es necesario precisar que la referencia a la legislación penal denota la proscripción de las diversas conductas que constituyen trata de personas y la necesidad de prevenir dicha conducta.

⁶⁷ Artículos 2, 114, fracción III, 116, 123 y 125.

Recomendación 09/2012

De igual forma contempla la creación de una Comisión Intersecretarial, que elaborará un nuevo Programa Nacional, que comprenderá la política pública del Estado Mexicano, en el que se incluirán las medidas necesarias, para cumplir con estrategias de prevención, protección y asistencia y persecución de conductas como la trata de personas. Asimismo, dispone que las autoridades locales deban realizar las reformas legislativas que correspondan, tanto en las leyes específicas de la materia como en la legislación penal.

Por su parte, la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal, establece de igual forma como objeto la prevención y sanción de la trata de personas.

Por su parte, el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012 constituye el instrumento que establece las políticas públicas en materia de prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección y atención de las víctimas⁶⁸ en el ámbito federal, señala como uno de sus objetivos principales el de prevenir la comisión del delito de trata de personas y transformar el contexto de los patrones de tolerancia hacia la explotación sexual, laboral y demás conductas vinculadas al mismo⁶⁹.

De igual forma, la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal, señala a lo largo de su articulado la obligación de las dependencias de la administración pública del Distrito Federal de establecer, entre otras, acciones de prevención que deben comprender medidas para evitar la consumación de los delitos de trata de personas, abuso sexual y explotación sexual comercial infantil, atendiendo los factores de riesgo en el ámbito público y privado⁷⁰.

En ese tenor, el Programa para Erradicar la Trata de Personas en el Distrito Federal aborda desde tres ejes de acción la actuación estatal en la materia, tales como la prevención, atención y justicia, todos ellos deben desarrollarse desde la perspectiva de los derechos humanos, la equidad de género y la protección integral a los derechos de la niñez y la adolescencia⁷¹.

⁶⁸ Artículo 10.

⁶⁹ Objetivo 2.

⁷⁰ Artículos 1,2, 4 y 6, fracción I.

⁷¹ En cuanto a la prevención, el Programa establece las siguientes estrategias, que se desarrollan mediante las correspondientes líneas de acción:

Estrategia 1.1 Diseñar e implementar estudios y diagnósticos de corte cualitativo y cuantitativo que permitan detectar, visibilizar e incidir en la trata de personas en todas sus modalidades.

Estrategia 1.2 Fortalecer los programas sociales interinstitucionales que permitan aumentar las medidas de protección para prevenir la victimización de aquellos grupos de población que por sus condiciones personales, sociales, culturales y económicas pudiesen ser víctima de trata de personas.

Estrategia 1.3 Diseñar campañas de difusión informativas, de sensibilización y concientización sobre la trata de personas, para fomentar el respeto a los derechos humanos, desde las perspectivas de género y protección integral a la niñez y adolescencia.

Estrategia 1.4 Generar mecanismos para desalentar la demanda y/o consumo de servicios proporcionados por personas en cualquier situación de trata, con énfasis en los vinculados con mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Estrategia 1.5 Diseñar e implementar modelos de actualización y capacitación multidisciplinarios e integrales sobre la problemática de la trata de personas, para las y los servidores públicos encargados de su erradicación, con un enfoque de derechos humanos y desde las perspectivas de género y protección integral a la niñez y adolescencia.

Estrategia 1.6 Fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales y de la ciudadanía en las políticas públicas sobre trata de personas.

Estrategia 1.7 Gestionar ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una partida presupuestaria adecuada para la erradicación de la trata de personas en cualquiera de sus modalidades.

Las medidas de prevención atienden al objetivo de ejecutar acciones coordinadas e interinstitucionales para identificar y reducir los factores de riesgo que generan la trata de personas en cualquiera de sus modalidades. Asimismo, garantizar una atención de calidad y con calidez a las víctimas, posibles víctimas y víctimas indirectas de trata en cualquiera de sus modalidades, mediante la aplicación de modelos de intervención multidisciplinarios e integrales que restablezcan el pleno ejercicio de sus derechos y garantizar la restitución total de los derechos de las víctimas directas e indirectas de trata.

La prevención, en general, debe partir de la protección *a priori* del derecho. En el caso de la trata de personas, las acciones de prevención deben indispensablemente considerar que todas las formas de explotación tienen un contenido de violencia. Particularmente en el caso de la explotación de la prostitución ajena, esa violencia se materializa en los contextos de discriminación en el que las víctimas viven o vivían, sumado a la subsecuente discriminación del entorno actual por la actividad que realizan.

El artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Convención CEDAW por sus siglas en inglés), señala que la expresión "discriminación contra la mujer" denotara toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer. El Comité CEDAW señaló, mediante la Observación General No. 19, que la definición de discriminación contra la mujer del artículo 1, incluye la violencia dirigida contra la mujer por ser mujer, o que la afecta en forma desproporcionada.

Tan notoria es la relación entre la discriminación, la violencia y la trata de personas, que el artículo 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará", reconoce el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia que incluye, el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y el artículo 6 de la misma Convención CEDAW señala de manera expresa la obligación de los Estados de tomar todas las medidas apropiadas para suprimir todas las formas de trata de mujeres y la explotación de la prostitución de la mujer.

Al respecto, el mismo Comité señala que la pobreza y el desempleo aumentan las oportunidades para la trata de mujeres y, obliga a muchas mujeres y niñas a ejercer la prostitución:⁷²

La pobreza y el desempleo aumentan las oportunidades para la trata de mujeres. Además de las formas establecidas, hay nuevas formas de explotación sexual, tales como el turismo sexual, la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo para trabajar en los países desarrollados y los casamientos concertados entre mujeres de los países en desarrollo y extranjeros. **Estas prácticas son incompatibles con la igualdad de derechos y con el respeto a los derechos y la dignidad de las mujeres** y ponen a éstas en situaciones especiales de riesgo de sufrir violencia y malos tratos⁷³. (negrilla fuera de texto)

Según Naciones Unidas, las mujeres y niñas pobres figuran entre los principales grupos afectados por los tratantes debido a su marginación y limitados recursos económicos. Algunas participan voluntariamente

Estrategia 1.8 Implementar acciones interinstitucionales para evitar la participación de servidores y servidores públicos en actos de corrupción o ejercicio indebido de sus funciones relacionados con el delito de trata de personas.

Estrategia 1.9 Generar un mecanismo de monitoreo de los programas y servicios complementarios, para la evaluación permanente y constante de todas las acciones que de ellos derivan, ya sea para redefinirlas o continuar con ellas.

⁷² Comité CEDAW, Observación General No. 19, párrafos 14 y 15.

⁷³ Ibid. párrafo 14.

Recomendación 09/2012

animadas por promesas de mayores ingresos y la esperanza de dejar atrás la pobreza. Otras lo hace obligadas, y muchas terminan en la prostitución contra su voluntad”.⁷⁴

Es claro entonces que las personas que son víctimas de trata y aquellas que ejercen la prostitución, son al mismo tiempo, víctimas de discriminación. En ese sentido, las acciones de prevención también deben ir enfocadas a contrarrestar esa discriminación y, por lo mismo, a proteger y garantizar el derecho a la igualdad de esta población, en especial la igualdad en el acceso a educación, trabajo, salud, nivel de vida adecuado y al acceso a la justicia, en especial a un recurso efectivo. Respecto a esto último la Relatora Especial sobre la trata de persona de Naciones Unidas, señaló que el derecho de las víctimas de trata a un recurso efectivo, “engloba la recuperación, la restitución, la satisfacción y las garantías de no repetición, así como un conjunto de derechos procesales auxiliares que permiten a las víctimas de la trata ejercer realmente el derecho a un recurso efectivo. Entre esos derechos procesales de acceso a recursos sustantivos puede incluirse el derecho a la asistencia letrada, médica, psicológica, social, administrativa o de otro tipo”.⁷⁵

Por su parte, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, reconoce el carácter compuesto que constituye la trata de personas como violación de los derechos humanos, y establece como objetivo general adoptar programas y demás medidas para la prevención de la trata de personas, incluyendo la cooperación de organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas.

En particular, dicho documento en la línea de acción 2349, establece la corresponsabilidad de las Delegaciones del Distrito Federal, de la obligación de crear programas territoriales de prevención y combate de la trata de personas, especialmente en zonas de “enganche” y sitios de la ciudad donde se han detectado acciones relacionadas con la trata de mujeres, niñas y niños y explotación sexual comercial de la ciudad.

Es necesario concluir que la obligación de prevenir la trata de personas debe traducirse en políticas públicas cuyos objetivos, mecanismos y procedimientos tienden a lograr el mayor bienestar posible de la forma más eficiente. Son procesos que tienen como objetivo encarar y resolver problemas públicos que afectan a la comunidad a través de una serie de acciones gubernamentales que deben basarse en una visión integral de derechos humanos, como elemento constitutivo y legitimador de la actividad estatal⁷⁶.

En ese sentido, la idea central de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas radica en dos importantes objetivos: el primero es que los alcances y metas del ejercicio público estén enfocados en garantizar la dignidad humana —de esta forma se podrían evitar violaciones a los derechos humanos y obtener resultados más eficaces respecto de la atención en los problemas de la agenda pública—; y el segundo es que los Estados cumplan con los compromisos adquiridos a partir de la aceptación de instrumentos que constituyen estándares internacionales en materia de derechos humanos, y que en consecuencia realicen medidas y acciones de forma transversal para, entre otros, eliminar los

⁷⁴ Naciones Unidas, Mujer 2000, Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI, New York, 5 a 9 de junio de 2000, disponible en: www.un.org/spanish/conferences/Beijing/fs4.htm.

⁷⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Trata de personas, especialmente mujeres y niños. Nota del Secretario General, 9 de agosto de 2011, A/66/283.

⁷⁶ En ese sentido, es importante advertir que las acciones gubernamentales que constituyen una política pública estructurada deben ser sometidos a una serie de etapas que permiten contar con una visión integral del problema y de las posibles soluciones al mismo, así como la implementación, seguimiento y evaluación.

Recomendación 09/2012

actos de discriminación y/o exclusión que se generan desde sus entidades y dependencias o que existiendo con anterioridad, se tolere su existencia.

Una vez que se cuenta con el marco normativo y de política pública, como en el presente caso, en virtud de la Ley y Reglamento de la materia, así como el Programa para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas en el Distrito Federal, deben de realizarse las acciones necesarias para implementarlo, evaluarlo y, de ser el caso, realizar las modificaciones que permitan adecuarse a la realidad social cambiante de esta ciudad, en las que es necesario que coexistan la actividad de los diversos actores políticos involucrados, incluyendo las dependencias de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, entre las que se encuentra la Delegación Cuauhtémoc.

En conclusión debe advertirse que todas las autoridades del Gobierno del Distrito Federal deben adoptar las medidas legislativas, administrativas y jurídicas necesarias para prevenir y erradicar casos de trata de personas y los factores de discriminación que la favorezcan. La omisión, la tolerancia o el impulso de acciones y/o de políticas públicas que induzcan o favorezcan dicha conducta actualizan la responsabilidad de dichas autoridades y generan, como se dijo con anterioridad, la obligación de reparar los daños que se hayan causado.

En este tenor de ideas, ha quedado probado que en contravención con las normas nacionales e internacionales que prohíben la trata de personas, la Jefatura Delegacional en Cuauhtémoc pretendió establecer un espacio tolerado para el ejercicio del trabajo sexual, en el cual se desarrollaron mejoras en la infraestructura urbana con erario público, lo que se traduce en acciones y omisiones que han facilitado el contexto de trata de personas y otras formas de explotación sexual, por lo que ha incumplido su obligación de prevenir la comisión de dicha conducta, que vulnera una serie diversa de derechos que han sido tutelados por diversos instrumentos normativos.

Lo anterior, derivado a que en diversas fechas, desde el 7 de enero al 23 de abril de 2010 en diversos medios de comunicación se difundió que el Jefe Delegacional en Cuauhtémoc Agustín Torres Pérez declaró que establecería un “corredor sexual” o “sexodromo” en la Colonia Buenavista, con el fin de regularizar el trabajo sexual que se desarrolla en la zona, que comprendería la realización de diversas acciones como recabar padrones de las y los trabajadores sexuales y hoteles, se establecerían reglas en cuanto a los horarios, códigos de vestimenta y conducta que deberían adoptar las y los trabajadores sexuales, para lo que se utilizarían recursos públicos tendientes a realizar mejoras en la infraestructura urbana y se implementaría un operativo de seguridad. Asimismo, se hizo énfasis en que se brindarían opciones para que las y los trabajadores sexuales que no pudieran cumplir con las reglas debido a su situación familiar o cualquier otra circunstancia accedieran a otra ocupación⁷⁷.

La visión carente de una perspectiva de respeto y garantía de los derechos humanos de las personas que residen y transitan en la Delegación Cuauhtémoc fue evidenciada desde las primeras actuaciones que realizó este Organismo, ya que la autoridad delegacional se negó a atender el fondo de las peticiones formuladas y a proporcionar información relacionada con las acciones que había implementado en torno al presunto “Corredor Sexual”; incluso bajo el argumento de contextualizar los hechos de la queja remitió una serie de cuestionamientos dirigidos a la persona peticionaria y a este Organismo, que evidenciaron, no sólo el desconocimiento de una perspectiva de derechos humanos vinculados a la trata de personas, sino una actitud defensiva que carecía de sustento. Posteriormente, dicha Jefatura Delegacional envió

⁷⁷ Véase evidencia IV.1 al numeral IV.1.

Recomendación 09/2012

información contradictoria respecto a la implementación de dicha política aduciendo su inexistencia, lo cual fue desvirtuado por los resultados de las visitas que se realizaron y los testimonios que se recabaron⁷⁸.

De acuerdo al contenido de las notas periodísticas, de la información obtenida de distintas autoridades y a los testimonios obtenidos de personas que se ubican en la zona de Buenavista se confirmó que la Jefatura Delegacional impulsó la instalación de un espacio, como zona tolerada para el trabajo sexual, así lo reconocen las personas que se asumen ejercen trabajo sexual en dicho lugar, ya que la definen como una zona en la que pueden ejercer sin que sus compañeras o las autoridades las molesten. Ello se refuerza debido a que la Subprocuradora de Atención a Víctimas del Delito informó a este Organismo que personal de esa demarcación se acercó a dicha Subprocuraduría, con el fin de obtener apoyo y orientación respecto de dicho proyecto⁷⁹.

El espacio que se reconoce como zona tolerada se encuentra ubicado en las inmediaciones de las calles Luis Donaldo Colosio, Jesús García y Héroes Ferrocarrileros, en las que personal de esta Comisión observó durante las visitas realizadas al lugar, que en el mismo efectivamente se desarrolla el trabajo sexual y que las personas que lo ejercen se encontraban vigiladas. Incluso personal de este Organismo tuvo que interrumpir la entrevista a una de las personas que ejerce en dicha zona y concluir la visita debido a que al lugar en donde se estaba realizando llegaron unos hombres, quienes se acercaron de forma intimidatoria⁸⁰. Ello, aunado a la información retomada de las notas periodísticas publicadas el 17 de abril de 2012, en el periódico “El Universal” tituladas Buenavista: trata de personas “invisible” y “Obligadas a vender sexo en Buenavista”, así como con los mensajes publicados en la cuenta de Twitter @estaciónbvista, que exponen las condiciones en las que se ejerce el trabajo sexual, bajo la vigilancia y explotación de lenonas y proxenetas que abusan incluso de niñas⁸¹.

Además, vale la pena señalar que una de las personas a las que se entrevistó narró que durante su adolescencia fue víctima de trata y violencia; sin embargo, una vez que logró escapar del dominio que ejercía sobre ella la persona que la explotaba y ante la falta de recursos económicos, sociales y culturales decidió ejercer el trabajo sexual en dicha zona como medio de subsistencia. Ello evidencia las condiciones particulares de vulnerabilidad a las que se enfrentan las personas que ejercen el trabajo sexual en dicho lugar, incluso aquellas que se asumen libres, lo que las convierte en víctimas potenciales de explotación⁸².

Esos hechos, de acuerdo al contenido de los estándares invocados, violan la obligación de prevenir la trata de personas.

La existencia de un espacio público con infraestructura que se pretendía mejorar, con recursos públicos y con registros de las personas que se encontrarían en la zona, para el desarrollo de conductas que podrían propiciar la explotación de la prostitución ajena, es violatoria de derechos humanos no sólo para las víctimas de trata de personas u otras formas de explotación, sino que ubica a los actores más vulnerables involucrados en el tema, en un contexto de estigmatización y discriminación que redundará también en el menoscabo del ejercicio de sus derechos⁸³.

⁷⁸ Véase evidencia IV.20, IV.21, IV.25, IV.30 y IV.34.

⁷⁹ Véase evidencia IV.20, IV.34 y IV.42.

⁸⁰ Véase evidencia IV.34.

⁸¹ Véase evidencia IV.36 y IV.37.

⁸² Véase evidencia IV.34.

⁸³ Véase evidencia IV.1.

Recomendación 09/2012

Si tomamos en cuenta que se comprobó que hay personas que vigilan a quienes se asumen trabajadoras sexuales libres, y que la visita de observación es concordante con los contenidos de la información obtenida en los medios de comunicación⁸⁴, ese espacio tolerado es facilitador de contextos de explotación, ya que con anuencia de las autoridades delegaciones se logra la “naturalización” de conductas violatorias de derechos humanos y la probable impunidad de delitos, en agravio de las víctimas de trata y otras formas de explotación.

Asimismo, dicha Jefatura Delegacional omitió su obligación de ejecutar acciones coordinadas e interinstitucionales para identificar y reducir los factores de riesgo que podrían generar conductas que negaran la libertad personal y sexual y trata, ya que realizó diversas acciones de gobierno, con el fin de establecer una política pública o acciones respecto del ejercicio del trabajo sexual en la demarcación, la cual carece de una perspectiva de derechos humanos para atender los problemas estructurales que aquejan a las personas que residen, transitan y ejercen el trabajo sexual en la misma, las cuales incluso podrían colocarlas en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo para su integridad física y psicológica⁸⁵.

A pesar que de acuerdo a la información proporcionada por la Directora General del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, el Jefe Delegacional en Cuauhtémoc se sumó a las propuestas en materia de trata, las acciones que impulsó son contrarias a ello y a la normatividad que lo obliga a trabajar en el tema, a favor de las víctimas de trata, a partir de acciones de prevención⁸⁶.

Destaca que una vez que “se autorizó” en los hechos la instalación de un espacio, que fue denominado en los medios de comunicación como “corredor sexual”, se ha generado un contexto de mayor vulnerabilidad y desprotección para quienes decidieron instalarse en esa zona tolerada. Lo anterior, porque no sólo por parte de las autoridades se ha naturalizado la existencia de esa zona, sino porque después de su instalación las personas que presuntamente aceptaron dejaron de recibir atención y no hubo cauce a sus inquietudes y peticiones⁸⁷, en ese sentido algunas de las personas que ejercen en dicha zona y a quienes se entrevistó manifestaron que a pesar de haber acudido a reuniones y haberse inscrito en listas, la Delegación no realizó las acciones que les prometió relacionadas con seguridad, salud y educación, entre otras.

Lo anterior refleja que esa autoridad delegacional fue omisa no sólo en la implementación de acciones de prevención para la trata de personas, sino que las acciones de gobierno que anunció públicamente, sólo dejaron a las personas que se instalaron en dicho corredor, en un contexto de mayor vulnerabilidad.⁸⁸ Al respecto vale la pena precisar que las circunstancias en las que se encuentran, no permiten identificar la vigencia de derechos en torno a igualdad y no discriminación, salud, educación, trabajo y acceso a la justicia y perpetúan las condiciones de discriminación que anteriormente conformaban el contexto de quienes son víctimas de trata y de quienes se reconocen como trabajadoras sexuales y/o sexoservidoras.

⁸⁴ Véase evidencia IV.36 y IV.37.

⁸⁵ Véase evidencia IV. 18 y IV.19

⁸⁶ Véase evidencia IV.26.

⁸⁷ Véase evidencia IV.20 y IV.34.

⁸⁸ Véase Evidencia IV.34.

Recomendación 09/2012

En relación con ello, se demostró que las acciones de gobierno que tendían a establecer una política pública en la materia, carecen de fundamentación y motivación, e incluso del consenso de los vecinos, por quienes presuntamente se impulsó dicha política⁸⁹.

En ese sentido, partiendo de que una política pública consiste en una serie de acciones gubernamentales que deben contar con un diseño para su implementación, seguimiento y evaluación, de la investigación quedó demostrado que se obvió cualquier trabajo de planeación en el que se involucrara a los demás actores sociales y gubernamentales relacionados con el tema, a pesar de conocer las vías institucionales y los trabajos que se realizan para afianzar la política pública local relacionada con la materia⁹⁰.

Al respecto la Delegación señaló que “[...] el proyecto a que hacía referencia [esta Comisión] es como respuesta a un sin número de peticiones realizadas por los vecinos de las colonias circunvecinas a la sede Delegacional”. Asimismo, indicó que [...] con motivo de esas quejas ciudadanas, se invitó a las sexo servidoras a colocarse en un lugar que permitiera condiciones de seguridad tanto para ellas como para la actividad que ejercen, cumpliendo de esta manera con la demanda de los vecinos de ubicar a las sexo servidoras, en un lugar que no fuera afuera de sus domicilios⁹¹.

Lo anterior confirma el desconocimiento del marco normativo del que deviene la obligación de las autoridades de dicha demarcación territorial de prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, ya que según lo expuesto por el Director Jurídico y de Gobierno de esa Delegación su valoración estuvo acotada al sexoservicio, pues señaló “...no existe en el Distrito Federal legislación alguna por medio de la cual se regule la actividad denominada (sexoservicio) [sic], ni algún documento oficial que determinen los derechos y obligaciones de las personas que desarrollan dicha actividad. Por el contrario para la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, dicha conducta es considerada como falta administrativa⁹².”

Pero en contraposición a lo anterior, el Director General Jurídico y de Gobierno, también manifestó que “Al no existir el proyecto “corredor sexual” al cual esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se refiere, en consecuencia no existe fundamento ni motivación⁹³.”

Dicha información confirma el desconocimiento del tema y la realización de acciones que colocan en condiciones de mayor vulnerabilidad no sólo a las víctimas de trata y de otras formas de explotación, si no a quienes se asumen trabajadoras sexuales libres, por todo lo que se ha señalado.

Asimismo, quedó demostrado que las acciones que adoptó el Jefe Delegacional se encuentran completamente injustificadas y carentes de toda motivación y fundamentación, ya que el censo que según la Coordinadora de Asesores se realizó con el fin de conocer la problemática que afecta a los vecinos de la Delegación se realizó con una muestra que no es significativa para conocer la opinión general de las personas que habitan en la misma. De acuerdo a la información proporcionada por la Delegación, la muestra está limitada a identificar las problemáticas expresadas por los vecinos y no a identificar a víctimas de cualquier tipo de violencia asociada a alguna forma de explotación o trata de personas.

⁸⁹ Véase Evidencia IV.31.

⁹⁰ Véase Evidencia IV.23 y IV.24.

⁹¹ Véase Evidencia IV.21.

⁹² Véase evidencia IV.29.

⁹³ Véase evidencia IV.29.

Recomendación 09/2012

Además, de acuerdo al diagnóstico enviado presuntamente participaron 499 vecinos, de los cuales sólo se entrevistaron a 125⁹⁴.

En el mismo tenor, aun cuando cualquier acción que se impulsara debió implementarse a partir de vigencia de derechos de todas las personas involucradas e identificar a las personas como probables víctimas de trata, en particular la explotación de la prostitución ajena, o de alguna otra forma de explotación, es claro que tampoco se consideró la participación de los vecinos en un contexto que tuviera una visión de derechos. Asimismo, se evidenció la carencia de un diagnóstico certero que permitiera conocer las condiciones de las personas que ejercen el trabajo sexual, en dicha demarcación territorial; incluso el número aproximado de personas que ejercen en dicha zona discrepaba entre las notas periodísticas publicadas, la información proporcionada por la autoridad y los testimonios recolectados⁹⁵.

Finalmente, es importante destacar que por lo anterior, es factible que el ejercicio del trabajo sexual que se desarrolla en la demarcación, con frecuencia, se ejerza bajo condiciones en las que se niega la libertad personal y sexual y explotación, lo que se agrava cuando las víctimas de dichas conductas son niños o niñas y sus agresores actúan con la tolerancia aquiescencia de las autoridades delegacionales, quienes han sido omisas en su obligación de garantizar y proteger el ejercicio de los derechos humanos, en particular el derecho a vivir una vida libre de violencia. Dicha situación ha sido históricamente documentada por diversas fuentes informativas, los vecinos de la demarcación e incluso este Organismo ha dado cuenta y se ha pronunciado al respecto⁹⁶.

También se demostró la falta de compromiso por parte de la Jefatura Delegacional para con los residentes de la zona, la carencia de condiciones de seguridad, el contexto social violento en el que habitan y el posible sometimiento de personas a condiciones de trata, las cuales han sido evidenciadas por los vecinos de la Colonia Buenavista mediante las redes sociales, que les han permitido visibilizar y denunciar los hechos que ocurren en su colonia, sin seguimiento por parte de dicha autoridad⁹⁷.

El conjunto de evidencia documentada durante la investigación que realizó esta Comisión permite concluir que la autoridad delegacional en Cuauhtémoc ha sido omisa en prevenir la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena, y ha generado contextos de facilitación de éstas, en virtud de la implementación de acciones carentes de perspectiva de derechos humanos, que incluso podrían colocar en condiciones de riesgo a las personas más vulnerables⁹⁸.

De la diversa información enviada por distintas instituciones públicas, destaca, que es incuestionable que la trata de personas y otras formas de explotación, la cual se encuentra regulada de manera específica en el contexto local a partir de 2008, es un fenómeno de interés general que constituye una violación continuada, que vulnera diversos derechos fundamentales y que constituye una conducta ilícita, que ha requerido la investigación de hechos delictivos, que han motivado el ejercicio de la acción penal y la emisión sentencias condenatorias contra los perpetradores. Además, constituye un tema que está permanentemente en los medios. Pero ello no ha implicado una reflexión y acciones proactivas por parte de la Jefatura Delegacional, para buscar la coordinación con otros actores institucionales como INMUJERES y la Procuraduría General de Justicia, ambas instituciones del Distrito Federal, y académicos,

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Véase evidencia IV.7, IV.8, IV.10, IV.14, IV.18.

⁹⁶ Véase evidencia IV.2 a la IV.17, IV.18, IV.36 y IV.37.

⁹⁷ Véase evidencia IV.37.

⁹⁸ Véase evidencia IV.19, IV.22, IV.28, IV.32 y IV.33.

Recomendación 09/2012

que le permitan a la propia Jefatura Delegacional, conocer del fenómeno e impulsar acciones de prevención e investigación acertadas que incidan en el respeto a los derechos humanos de las personas que residen y transitan en dicha demarcación ⁹⁹.

VI. Posicionamiento de la CDHDF sobre la violación de derechos humanos

Esta Comisión reconoce que los contextos que se desarrollan en la Delegación Cuauhtémoc implican la convergencia de derechos, tanto de los vecinos, como de quienes son víctimas o están susceptibles de ser víctimas de trata o de otras formas de explotación.

Ello, sin duda requiere de la participación de distintos actores, comenzando con las instituciones públicas que tienen el deber de intervenir para garantizar el ejercicio de los derechos de toda la población. Por ello, es necesario que se parta de la implementación de acciones, con perspectiva de derechos humanos y que vinculen principios de igualdad y no discriminación, así como perspectiva de género y máxima protección de personas que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad.

El caso que nos ocupa, revela no sólo un desconocimiento del tema por parte de las autoridades de la Jefatura Delegacional en Cuauhtémoc, sino una falta de voluntad política para atender el fenómeno de trata u otras formas de explotación. Ello implica, para la población que habita, labora y transita en la zona en la que se ejerce la prostitución en la Delegación Cuauhtémoc una afectación a diversos derechos y condiciones de desprotección.

Tomando en cuenta que la realidad social refleja que en la zona hay personas que se asumen trabajadoras sexuales libres, este pronunciamiento no debe ser interpretado de forma alguna como un mecanismo de persecución, estigmatización, exclusión o intolerancia para quienes se asumen como tales, lo anterior ante la falta de regulación con perspectiva de derechos humanos, que deviene en un control administrativo arbitrario, basado en la aplicación de la Ley de Cultura Cívica y que genera contextos de corrupción. Al contrario, debe adoptarse como una herramienta que permitirá documentar y conocer las condiciones en las que desarrollan su actividad y los riesgos a los que se enfrentan, con el fin de que se realicen las acciones necesarias y suficientes para que ejerzan en igualdad de condiciones, libres de toda discriminación, sus derechos y libertades.

Es decir, la presente determinación debe interpretarse como la oportunidad de trabajar en una política integral, que parta de una visión de derechos que permita prevenir la trata de personas y otras formas de explotación y además, permita identificar los espacios de oportunidad para trabajar coordinadamente con otras autoridades, que por competencia deban intervenir no sólo en la prevención, sino en la investigación de hechos delictivos asociados a la trata, así como la identificación de las víctimas, para proporcionarles el acompañamiento integral que requieran.

Para ello, es necesario partir de identificar que la trata de personas tiene dos vertientes, una que se refiere a la interna, es decir que se realiza dentro de un país y la otra, la que se despliega de forma internacional. Dicha práctica, independientemente del ámbito espacial en el que se desarrolla cuenta con características muy específicas, según las cuales las personas son engañadas, obligadas a trabajar en contra de su voluntad, en condiciones en las que se niega su libertad personal y sexual, sometidas a agresores que

⁹⁹ Véase evidencia de la IV.38 a la IV.42 y IV.32, en relación a la necesidad de establecer políticas de prevención y atención a las víctimas.

Recomendación 09/2012

utilizan métodos violentos, por los que logran intimidarlas y que actúan de forma organizada y con la tolerancia o aquiescencia de las autoridades, lo que genera un clima de impunidad y el riesgo de la comisión de nuevos delitos o del recrudecimiento de las condiciones en que se cometen.

Por ello, la naturalización de espacios en los que se ejerce la prostitución, con presencia de vigilantes de la actividad sexual, es un facilitador de los contextos de trata y otras formas de explotación. Además, con ello se envían mensajes de permisibilidad e impunidad.

Como se mencionó en el desarrollo de este instrumento, los factores que fomentan y perpetúan la práctica de dicha conducta —tales como la ausencia de oportunidades, la pobreza, la desigualdad, la discriminación, particularmente aquella basada en el sexo, la inestabilidad política, la ruptura de las comunidades o redes de apoyo, la violencia que se ejerce en contra de ciertos grupos, el abuso de las autoridades y la impunidad— colocan en una situación de riesgo a las personas más vulnerables, como las mujeres, los niños y las niñas, y las poblaciones callejeras, entre otros¹⁰⁰.

La falta de políticas públicas de prevención y de mecanismos tendientes a garantizar la seguridad y protección de las víctimas o el establecimiento de acciones de gobierno inadecuadas que radicalizan e inciden en la perpetuación sistémica de las violaciones de derechos humanos que dicha práctica genera, actualizan la responsabilidad de las autoridades gubernamentales y la obligación de reparar los daños que se causen.

En ese sentido, en tanto no se garantice el ejercicio efectivo del derecho a la educación, al trabajo, a la salud, a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado, los colectivos más vulnerables están expuestos a condiciones de explotación, y están colocados en situaciones que favorecen la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena.

La necesidad de implementar políticas públicas para impulsar la realización de los derechos humanos atiende sobre todo a una lógica de prevención de violaciones a los derechos humanos y se justifica ampliamente en tanto que su objetivo es el de transformar las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales que generan dichas violaciones a derechos humanos, lo cual implica atender las problemáticas de derechos humanos en sus causas y no sólo en sus efectos¹⁰¹.

El establecimiento de zonas toleradas refleja el desconocimiento de las condiciones en el que éste suele desarrollarse la prostitución, agrava la problemática relacionada con la explotación, incita las agresiones de los lenones y proxenetas e incluso los dota de recursos y un espacio público para el desarrollo de su actividad ilícita.

¹⁰⁰ En ese sentido, la doctrina ha señalado que la persistencia de la violencia o el abuso contra de mujeres ha sido identificado como otro factor de vulnerabilidad que propicia la trata de personas. Asimismo, señala que en cuanto a las características particulares de la víctima, existen los siguientes detonantes, circunscritos a la violencia: el primero es que 99 por ciento de niñas y mujeres (víctimas) han sido objeto de incesto, abuso o violación de un familiar cercano en la etapa de la infancia o adolescencia; han sufrido violencia emocional, psicológica o física, llegando a la venta directa de niñas y niños por parte de los padres, orillados por la pobreza extrema que implica hacinamiento, enfermedades, hambre e ignorancia. Reyes Parra, Elvira, "Gritos en el silencio: niñas y mujeres frente a redes de prostitución. Un revés para los derechos humanos", Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2007, p. 117.

¹⁰¹ Brumori, Alberto, "Derechos Humanos y Políticas Públicas: obligaciones de los Estados"; en: "Hacia una Política de Estado con Enfoque de Derechos Humanos y Género"; 49-50 pp; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2009.

Recomendación 09/2012

Las violaciones a derechos humanos que devienen de la pasividad, omisión o tolerancia de las autoridades de la Delegación Cuauhtémoc requieren acciones urgentes, especializadas y concertadas, que generen la sinergia necesaria para que se involucre a los actores gubernamentales, con el fin de que se implementen políticas públicas con una perspectiva integral de derechos humanos.

En ese sentido, esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal insta a la Jefatura Delegacional a cumplir con el mandato constitucional y legal de respeto y garantía de los derechos humanos; a implementar acciones de gobierno enmarcadas en políticas públicas tendientes a cumplir dichas obligaciones, bajo los estándares más altos de protección en favor de las personas y a dar seguimiento a la implementación de las mismas y evaluar constantemente los resultados que se obtengan y su incidencia en *pro* de quienes residen y transitan en dicha demarcación territorial y en la ciudad en general.

Finalmente, con este pronunciamiento este Organismo hace un llamado a todas las autoridades que deban intervenir en acciones de prevención, erradicación e investigación de contextos de trata, para que tomen este caso de ejemplo y con la intención de prevenir y erradicar contextos de trata u otras formas de explotación inicien o fortalezcan las acciones que les correspondan.

VIII. Reparación Integral.

El artículo 1° constitucional establece en su párrafo tercero que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

En el presente caso, ha quedado acreditada la violación al derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre cometida por las autoridades señaladas como responsables en la presente Recomendación, en virtud del establecimiento de acciones de gobierno que se traducen en políticas de tolerancia u omisión para evitar la trata de personas o la explotación de la prostitución ajena y la falta de seguimiento a las políticas previamente establecidas en cuanto a la prevención, erradicación y sanción de la trata de personas, las cuales se encuentran establecidas en el Programa de la materia. En congruencia con el orden jurídico nacional e internacional la violación a derechos humanos obliga a la autoridad responsable a la reparación del daño causado.

Además de la obligación derivada del artículo 1°, la obligación de reparar se establece en el artículo 113, párrafo segundo de la Constitución, que determina la responsabilidad objetiva y directa del Estado cuando se produzcan daños a los particulares:

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Asimismo, la reparación del daño se encuentra prevista en otras disposiciones del derecho nacional, tales como: la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A nivel local, la referida obligación encuentra fundamento en el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal; 17 fracción IV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

En el ámbito internacional, el deber de reparar a cargo del Estado ante violaciones a derechos humanos está previsto en los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional.¹⁰² Al respecto, de acuerdo con los citados Principios:

Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario [...].

A nivel regional, éste deber encuentra regulación en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que a la letra estipula que:

Quando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte [Interamericana de

Derechos Humanos] dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

En relación con este precepto la Corte Interamericana ha establecido que:

Refleja una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación.¹⁰³

Además en su jurisprudencia ha establecido lo siguiente respecto al alcance y contenido de las reparaciones:

¹⁰²Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

¹⁰³Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Párrafo 208; Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147. Párrafo 175; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146. Párrafo 196; y Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144. Párrafo 295.

Recomendación 09/2012

Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza [...] depende del daño ocasionado [...]¹⁰⁴

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones [...]¹⁰⁵

Por su parte, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su artículo 46, establece que:

Concluida la investigación, el Visitador correspondiente formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o Acuerdo de No Responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados [...].

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

En ese sentido, puede concluirse que el Estado tiene la obligación de cumplir con la reparación del daño ocasionado a las víctimas por violaciones a los derechos humanos cometidas por parte de sus servidores públicos.

En razón de lo anterior, con fundamento en los artículos 1 y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 17 fracción IV y 22 fracción IX de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como 1 y 140 de su Reglamento Interno, este organismo público autónomo.

IX. Recomienda

A la Jefatura Delegacional en Cuauhtémoc:

Primero. En un plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación se capacite a los servidores públicos de las áreas que correspondan de dicha Jefatura Delegacional y que se encargarán del diseño, desarrollo, implementación y evaluación de los presentes puntos recomendatorios, en temas relacionados con la trata de personas como violación a derechos humanos y como delito, con perspectiva de derechos humanos.

En dicha capacitación deberá participar por lo menos una organización civil experta en el tema.

¹⁰⁴Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrafo 193.

¹⁰⁵*Ibidem.* párrafo 182.

Recomendación 09/2012

Segundo. En un plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, dentro del marco de las atribuciones de la Jefatura Delegacional, se elabore un diagnóstico en coordinación con la Comisión Interinstitucional para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas y organizaciones de la sociedad civil especializadas, que permita identificar los grupos en condición de vulnerabilidad que convergen en la zona y que se encuentran relacionados con el tema de la presente Recomendación, con el fin de conocer las condiciones en las que están y los riesgos a los que se encuentran expuestos.

Tercero. Con base en lo anterior, dentro del marco de las atribuciones de la Jefatura Delegacional, se diseñe en coordinación con la Comisión Interinstitucional un plan de trabajo, que comprenda la elaboración de un programa en el que se establezcan indicadores claros, así como los resultados que se pretenden obtener, respecto de las medidas que se adoptarán para prevenir la trata de personas en la demarcación, cuyos ejes rectores serán una visión de derechos humanos, la igualdad sustantiva de las personas, y la máxima protección de las personas en condición de vulnerabilidad.

Las medidas que se prevean para la implementación de dicho plan deben evitar criminalizar, estigmatizar o expulsar de la zona a las personas involucradas con el tema de la presente Recomendación, y desarrollarse en términos del reconocimiento de las circunstancias en las que se encuentran, como personas en condiciones de vulnerabilidad y sujetas de derechos.

Finalmente, dicho plan de trabajo deberá comprender la coordinación con entes públicos con los que por motivos de competencia deban intervenir, para que las personas involucrados en el tema accedan a un mejor nivel de vida, que debe incluir medidas para acceder a la educación obligatoria, capacitación para el trabajo, bolsa de trabajo, becas para evitar la deserción escolar en las zonas más marginadas de la demarcación. Lo anterior, considerando que el nivel de vida adecuado incide en la prevención de la trata de personas.

Cuarto. Dicho plan será acorde a lo establecido en el Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal, en el tema, y contendrá las acciones de prevención, erradicación y sanción que desarrollarán e impulsarán, de acuerdo a las atribuciones de la Jefatura Delegacional, durante el periodo comprendido del 2012 al 2015, el cual se dividirá en objetivos específicos, estrategias y líneas de acción que deberán evaluarse semestralmente por la Comisión Interinstitucional, mediante la presentación del informe que corresponda.

Además, deberá ser publicado en un plazo no mayor a un año, una vez que las autoridades que conforman la Comisión Interinstitucional realicen sus observaciones y éste se adecue a las mismas.

Quinto. En un plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se establezcan campañas de difusión y concienciación dirigidas las personas que residen y transitan en dicha demarcación territorial, en particular a las mujeres, niños y niñas, respecto de sus derechos humanos, los estándares de protección nacionales e internacionales en la materia, las redes de apoyo gubernamental y social a las que pueden acceder, la complejidad de las circunstancias en las que se desarrolla la trata de personas, las características de la misma, las situaciones o condiciones de riesgo en las que pueden encontrarse y las decisiones que pueden colocarlas en dichas condiciones. Para tal efecto deben desarrollarse campañas informativas, carteles, trípticos, y vínculos en la página de la Delegación.

Sexto. En un plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación se desarrolle un protocolo para establecer el procedimiento de canalización de denuncias ante la



Recomendación 09/2012

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el cual debe establecer los plazos y las áreas de la Delegación que intervendrán y registrarán las canalizaciones correspondientes.

En dicho Protocolo también deberá considerarse el procedimiento de denuncia ante la Procuraduría capitalina y de queja ante el Órgano de control interno, en caso de que se encuentren involucrados servidores públicos de dicha Jefatura Delegacional, así como, los plazos y las áreas de la Delegación que intervendrán y registrarán las denuncias y quejas correspondientes.

Séptimo. Para el cumplimiento de los puntos recomendados a la autoridad en la presente Recomendación, se realice la previsión presupuestaria necesaria y suficiente ante las instancias que correspondan.

De conformidad con los artículos 48 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 142 de su Reglamento Interno, se hace saber a las autoridades a las que va dirigida esta Recomendación que disponen de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ésta se les notifique, para que manifiesten si la aceptan o no, en el entendido que de no aceptarla, su respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso de que la acepten, se les notifica que dispondrán de un plazo de 10 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponían para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de cumplimiento, las cuales deberán ser remitidas a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de esta Comisión, que con fundamento en los artículos 144 y 145 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

Así lo determina y firma

**El Presidente de la Comisión de Derechos
Humanos del Distrito Federal
Luis Armando González Placencia.**

C.c.p. Lic. Marcelo Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Para su conocimiento.

C.c.p. Mtro. Jesús Rodríguez Almeida, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en su carácter de corresponsable en las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal vinculados con la trata de personas.

C.c.p. Héctor Serrano Cortés, Secretario de Gobierno del Distrito Federal, en su carácter de responsable del seguimiento al Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.