



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

" ARAGON "

**LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y
EL COMBATE AL NARCOTRAFICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

EVERARDO SANDOVAL PEREZ

SÁN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	Págs.
INTRODUCCION	1

C A P I T U L O I

UNA INSTITUCION: LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

A. El Ministerio Público como antecedente	3
1. Concepto	3
2. Antecedentes del Ministerio Público en Grecia y Roma..	4
3. Edad Media	6
4. Antecedentes del Ministerio Público en Francia	6
5. La Promotoría Fiscal Española	7
6. Antecedentes del Ministerio Público en México. Epoca - Precortesiana, Conquista, Colonia, México Independien- te	9
B. El Surgimiento de la Procuraduría General de la Repú- blica	17
C. Fundamento Constitucional y Régimen Jurídico	25
D. Atribuciones de la Procuraduría General de la Repúbli- ca	37
1. Vigilancia de la Constitucionalidad	38
2. Promoción de la Justicia	41
3. Atribuciones de Representación	41
4. Consejero Jurídico del Gobierno	43
5. Persecución Penal	44

6.	Celebración de Convenios con los Estados en Materia de Procuración de Justicia	45
7.	Actos de Alcance Internacional	45
E.	Organización Interna	47
F.	Funciones	49

C A P I T U L O I I

LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL COMO DEPENDENCIA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

A.	Antecedentes de la Policía	54
1.	Concepto	54
2.	La Policía en los Pueblos Antiguos	55
3.	La Policía en los Principales Países Europeos	62
4.	Antecedentes de la Policía en México	68
B.	Fundamento Legal de la Policía Judicial Federal ..	72
C.	Facultades	83
D.	Estructura Orgánica	89
E.	Atribuciones	93
F.	Funciones	96

C A P I T U L O I I I

NARCOTRAFICO Y DROGADICCION. NOCIONES GENERALES.

A.	Semblanza de las Drogas	99
B.	Los Estupefacientes, Psicotr6picos y Narc6ticos ...	116
C.	Drogadicción, Farmacodependencia y Toxicomanía ...	127
D.	Narcotr6fico y Delitos Contra la Salud	135

C A P I T U L O I V

EL COMBATE JURÍDICO Y SOCIAL CONTRA EL NARCOTRAFICO.

A.	Dualidad de la Procuraduría General de la República en el Combate al Narcotráfico	154
B.	El Programa de Atención a la Farmacodependencia ...	159
C.	La Campaña Permanente Contra el Narcotráfico	171
D.	Resultados de la Campaña	183
CONCLUSIONES		193
BIBLIOGRAFIA		196

INTRODUCCION

La presente investigación trata de establecer la importante labor que la Procuraduría General de la República realiza en la lucha y combate contra el narcotráfico, actividad que produce una problemática compleja tanto en el campo jurídico como en la salud de las personas.

Con el fin antes mencionado, la presente investigación ha sido dividida en cuatro capítulos, de los cuales los dos primeros contemplan los aspectos históricos, jurídicos y sociales más destacados en el surgimiento y evolución del Ministerio Público y la Procuraduría General de la República, institución esta última que preside el Ministerio Público Federal y a la Policía Judicial Federal a quienes entre sus funciones corresponde la persecución e investigación de los delitos contra la salud relacionados con estupefacientes y sicotrópicos, entre otros.

En cuanto al tercer capítulo, nos avocaremos al estudio general de las Drogas, así como de los fenómenos de la drogadicción y de aquellas conductas relacionadas con estupefacientes y psicotrópicos que nuestros legisladores han considerado susceptibles de ser punibles.

Finalmente, en el cuarto capítulo, analizaremos las medidas y programas que el Gobierno Federal, a través de la Procuraduría General de la República y sus dependencias, ha establecido para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia en una forma integral, abarcando tanto medidas preventivas con programas de tipo social, como a través de programas correctivos como la Campaña Permanente contra el Narcotráfico, y finalmente realizaremos un breve estudio de los resultados que se han obtenido en la aplicación de dichos programas en diferentes regímenes presidenciales.

C A P I T U L O I

UNA INSTITUCION: LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

La Procuraduría General de la República, al igual que todas las instituciones que conforman el gobierno de nuestro Estado, tiene su origen en diversas circunstancias de índole jurídico, social y político. Cabe mencionar que la Procuraduría General de la República es una institución de reciente creación si consideramos que es en los inicios de este siglo y a través de las reformas jurídicas de 1900 cuando se realiza el surgimiento de la mencionada dependencia.

A).- EL MINISTERIO PUBLICO COMO ANTECEDENTE

Para conocer y entender el surgimiento de la Procuraduría General de la República así como el desarrollo y la evolución de la misma, es menester introducirnos en el estudio y desarrollo histórico del Ministerio Público, órgano que conforma la base celular de la mencionada Procuraduría.

1.- CONCEPTO.- El Ministerio Público es una institución que se conoce con dicha denominación dentro del Derecho Moderno. Al ejercer el Estado la acción Penal, establece órganos facultados para ejercerla. Así pues el Ministerio

Público se ha establecido en la mayor parte de los Estados modernos, considerandolo como una magistratura independiente que, tiene como misión velar el estricto cumplimiento de la ley y salvaguardar los intereses de la sociedad. De ahí que se le denomine " Representante Social". (1)

2.- ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO EN GRECIA Y ROMA.

Dentro del Derecho Griego encontramos que un ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el Tribunal de los Heliastas, en cambio, en el Derecho Atico era el ofendido por el delito quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales. No se admitía la intervención de terceros en las funciones de acusación y de defensa y rigiendo el principio de acusación privada, que se fundó en la idea de venganza, medio primitivo de castigo donde el ofendido cumplía, a su modo, la noción de justicia.

Posteriormente, en la misma sociedad griega surge la acusación popular, en donde se encomienda el ejercicio de la acción penal a un ciudadano independiente, haciendo que un tercero despojado de ideas de venganza persiguiera al culpable

¹ Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República. PGR, México 1987, pág. 11

y procurase su castigo o el reconocimiento de su inocencia.

La acusación popular significó un positivo adelanto en los juicios criminales, su antecedente histórico se pretende encontrarlo en los Temosteti que tenían en el Derecho Griego la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del pueblo, quien designaría a un representante que llevaría la voz de la acusación. (2)

En la cultura romana encontramos como antecedentes a unos magistrados denominados *curiosi*, *stationari* o *irenarcas*, encargados de la persecución de los delitos ante los tribunales. Estos funcionarios únicamente desempeñaban funciones policíacas, ya que el Emperador y el Senado designaban, en casos de suma importancia o gravedad, algún acusador. (3)

En las legislaciones bárbaras encontramos a los *gastaldi* del Derecho Longobardo, los *cantes* o los *sayones* de la época franca y a los *misci dominici* del Emperador Carlo Magno. El procedimiento de oficio implantado en Roma, se reconoce en el Derecho Feudal por los condes y justicia señorial.

² Cfr. Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa, México 1985, pág. 10

³ Cfr. Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. Edit. Porrúa 5a. ed., México 1983, pág. 70

3.- EDAD MEDIA.- En esta época y dentro del territorio italiano, existen unos funcionarios a quiénes se les encomienda el descubrimiento de los delitos y se les designa *sindici*, *cónsules locurum villarum* o *ministrale*. Su función consistía en ser denunciadores oficiales que se hallaban a las ordenes de los jueces y que podían actuar sin intervención de éstos. A finales de la Edad Media, los *sindici* o *ministrales* se revistieron con caracteres que los acercaban al Ministerio Público Francés. Durante esta época se les conoció con el nombre de Procuradores de la Corona.

4.- ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO EN FRANCIA.

En forma general, se establece que el Ministerio Público en su acepción moderna y con las funciones que desempeña actualmente, surge en Francia, no obstante lo anterior, a través del desarrollo del Ministerio Público Francés encontramos diversos funcionarios que no en todas las ocasiones representaban a la sociedad, ya que en el año 1303 el rey de Francia Felipe IV o Felipe el Hermoso dictó una Ordenanza por la que se creaba la institución de Procuradores del Rey y que lo representaban ante los tribunales.

Posteriormente se agregó un Abogado del Rey, así tenemos dos funcionarios reales que son producto de la

Monarquía Francesa y creados para la defensa de los intereses del monarca. El Procurador del Rey se encargaba de los actos del procedimiento, en tanto que el Abogado del Rey se dedicaba a asuntos jurídicos de los cortesanos protegidos del Rey.(4)

Con la Revolución Francesa surge el Acusador Público, que era un cargo de elección popular y que tenía como función sostener las acusaciones ante los tribunales, también se nombraron comisarios que se encargaban de promover la acción penal y de ejercitar las penas. Posteriormente, en la Ley 22 Brumario año VIII, se restablece el Procurador General que se conserva en las Leyes Napoleónicas de 1808 y 1810, el Ministerio Público queda definitivamente organizado como una institución jerárquica, dependiente del Poder Ejecutivo. (5)

5.- LA PROMOTORIA FISCAL ESPAÑOLA.- Los Patronos fisci eran hombres encargados de defender los derechos de la Corona . Posteriormente se les denominó Procuradores Fiscales y a los cuales se les extendieron sus funciones, vr. gr. actuar como un órgano acusador de determinadas conductas que se consideraron delictivas. También en el Derecho Español existieron funcionarios conocidos como personeros del rey, los cuales representaban al Rey y además defendían todo lo que se

⁴ Cfr. Apuntes y Documentos, op. cit., págs. 11 y 12

⁵ Cfr. Franco Villa, op. cit. pág. 14

refería a los derechos de la Corona. En las Leyes de Partidas encontramos referencias a los personeros y a los patronos del fisco, quienes estaban a cargo de negocios jurídicos pero sin intervención en causas penales.

En Castilla encontramos que se concedía a los pueblos a nombrar funcionarios encargados de vigilar la administración de la Justicia e interviene en la investigación de los delitos.

En Navarra encontramos el abogado fiscal que tiene función de asesor de delitos, así como la figura del abogado patrimonial quien se encarga de los asuntos del erario y del patrimonio del soberano.

Felipe VI ordenó que en las audiencias se contara con dos fiscales de los cuales uno se encargaría de las causas civiles y otro de las causas criminales, concediéndose que el más antiguo de los residentes de las audiencias pudiera elegir entre uno y otro cargo.

En las Leyes de Recopilación de 1576 se señalaban como funciones de los promotores fiscales la de vigilar lo que sucediera ante los tribunales del crimen y obrar de oficio a nombre del pueblo cuyo representante era el rey (6)

⁶ Cfr. Apuntes y Documentos, págs. 12 y 13

6.- ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO.

EPOCA PRECORTESIANA, CONQUISTA, COLONIA, MEXICO INDEPENDIENTE.

Dentro del Derecho Mexicano, también encontramos antecedentes remotos de la institución que estudiamos, así tenemos que dentro del Derecho Azteca se encuentra una figura conocida como Cihuacoatl, el cual desempeñaba funciones muy peculiares; auxiliaba al Hueytlatoani; vigilaba la recaudación de los tributos; presidía el Tribunal de Apelaciones; además era una especie de consejero del monarca a quien representaba en algunas actividades como la preservación del orden social y militar. Otro funcionario importante lo era el Tlatoani, quien representaba a la divinidad y podía disponer de la vida humana a su arbitrio.

Dentro de las facultades del Tlatoani, destacaba la de acusar y perseguir a los delincuentes, función que generalmente delegaba a los jueces, los cuales con ayuda de los alguaciles, se encargaban de aprehender a los delincuentes. (7)

La conquista que los españoles realizaron en nuestro territorio, tuvo como consecuencia la paulatina transformación en la sociedad de los usos, costumbres y derecho de los pueblos

⁷ Cfr. Franco Villa, op. cit., pág. 44

indígenas y a la vez se implantaron los ordenamientos jurídicos imperantes en España. La Real Audiencia y Cancillería de México se estableció en 1527, la cual tuvo diferentes reformas mismas que coadyubaron con las reformas de 1568 y 1597 con las que se creó - la Real Sala del Crimen que se integraba con cuatro alcaldes de Casa y Corte o Alcaldes del Crimen. (8)

Como ya es conocido, durante la Colonia llegaron a nuestro territorio un gran número de aventureros, delincuentes, - comerciantes codiciosos, etc., quienes ejercían sobre los naturales su dominio a través de abusos que eran solapados por los funcionarios, particulares e inclusive por representantes eclesiásticos. Con todo ello se generó un caos en el cual tanto las autoridades civiles, militares y religiosas, invadían jurisdicciones imponiendo multas e incluso llagaban a provar de la libertad a las personas, sin que existiera limitación alguna. Ante tal situación las Leyes de Indias fijaron la obligación de respetar las normas jurídicas Indias, así como su gobierno y costumbres, siempre que no contravinieran el derecho Hispánico.

En esta etapa la persecución de los delitos corresponde al Virrey, los Gobernadores, las Capitanías

⁸ Cfr. Apuntes y Documentos, pág. 13

Generales y los Corregidores, entre otros funcionarios, negando injerencia a los Indígenas. No obstante lo anterior, el 9 de octubre de 1549 a través de una Cédula Real, se estableció una selección para que los naturales desempeñaran funciones de jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de justicia. Con lo anterior, los alcaldes indios se encargaban de la aprehensión de los delincuentes y los caciques tenían función jurisdiccional criminal, excepto en las causas que merecían pena de muerte, por ser facultad exclusiva de las Audiencias y Gobernadores.

Al igual que en la Península Ibérica, en el virreinato se instituyó la Promotoría Fiscal, que en un principio fue una institución de origen canónico y posteriormente establecida en las jurisdicciones laicas. (9)

Felipe II se preocupó por el perfeccionamiento de la Promotoría Fiscal y en 1565 dictó disposiciones para organizarla. En un principio se estableció la existencia de dos fiscales en las Audiencias de México; una civil y otra penal, posteriormente se incluyó un tercer fiscal que también se encargaba de asuntos civiles y ya en 1777 mediante un Decreto se agrega una Fiscalía especializada en asuntos de la Real

⁹ Cfr. Franco Villa, op. cit., págs. 44 a 46

Hacienda, llegándose a integrar la Audiencia de México por cuatro fiscales.

En las Audiencias Americanas los fiscales desempeñaban un papel muy importante, pues llevaban el título de protectores de los indios, lo que implicaba prácticamente ser sus abogados en los pleitos que tenían contra los españoles. (10)

Coincide con lo anteriormente señalado el tratadista Enrique Ruíz Guiñazu quien respecto a los fiscales nos dice :

" Los fiscales cuidaban de las causas públicas y de las del soberano. Defendían los pleitos de la real hacienda; seguían los de condenaciones hechas, con los fieles ejecutores a mercaderes y regatones, por lo que vendían y compraban, contrariando las ordenanzas. Hacían la defensa de los oficiales reales. Defendían también, " la jurisdicción, patronazgo y hacienda real"; cuidando "del castigo de los pecados públicos, dando cuenta al rey de todo, y de cuanto más convenga al real servicio".

"Seguían las causas de inmunidad ante los jueces eclesiásticos, por sus personas o la de sus agentes. Eran protectores de los indios, para alcanzar justicia conforme a derecho, alegando por ellos en todos los juicios civiles y criminales en que fueren actores o demandados. Su deber era también reclamar en las audiencias la libertad de los indios, cualquiera fuere su sexo, calidad, servidumbre o su color de esclavitud. En una palabra, estaba a su cargo el patrocinio de las causas y litigios, que activa o pasivamente afectaban al fisco; cuidaban o debían cuidar de todas las cosas atinentes al soberano y al interés público. Eran, pues, procuradores generales. Existían dos fiscales, uno civil y otro de criminal; se les guardaban honores y preeminencias. Concurrían a los

¹⁰ Cfr. Apuntes y Documentos pág. 18

acuerdos por derecho propio, y en tesis general, puede afirmarse que les comprendían las prohibiciones sancionadas para los oidores; pudiendo ser recusados. Les remplazaba en ocasiones el " agente fiscal".(11)

En los inicios del México Independiente, no hubo cambios en las instituciones jurídicas de tal manera que persistieron las antiguas leyes hasta que existió una consolidación política.

En la Constitución de Apatzingan (1814) se previo la existencia de dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal. En tanto que en la Constitución de 1824 se establece que la Corte Suprema de Justicia se conformaría de once ministros distribuidos en tres salas y de un fiscal.

Posteriormente, en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, ordenamiento centralista, específicamente en la Quinta Ley y en el Artículo segundo se señala que la Corte Suprema de Justicia se conformaría con once ministros y un fiscal. Los fiscales de la Corte formaban parte integrante de la misma. En el Artículo dieciséis fracciones IV y V se le prohibía recibir comisión alguna del Poder Ejecutivo.

En las Bases Orgánicas de la República de 1843, el

¹¹ Vid. Cabrera Luis. La Misión Constitucional del Procurador General de la República. Edit. Botas, México 1963, pág. 13

fiscal tiene un tratamiento similar. Hasta 1853 existe una tendencia hispánica de considerar a los fiscales como integrantes del Poder Judicial y solamente en forma esporádica se le asignaban funciones defensoras de la Hacienda Pública y de acusadores en el Proceso penal. La Ley del 23 de noviembre de 1855, expedida por el Presidente Comonfort, extiende la intervención de los promotores a la justicia federal.

En el proyecto de Constitución de 1857, en su artículo 27 se menciona por primera vez al Ministerio Público, disponiendo que : " a todo procedimiento del orden criminal , debe proceder querella o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad ". Se facultaba al ofendido para acudir directamente ante el juez ejercitando la acción penal o bien el proceso podía iniciarse a instancia del Ministerio Público. El ofendido y el Ministerio Público mantenían una posición de igualdad en el ejercicio de la acción penal. (12)

Cabe mencionar que en la Asamblea Constituyente de 1857, se planteó la posibilidad de establecer al Ministerio Público como una institución independiente de la función jurisdiccional, no obstante, la opinión general fue contraria

12 Cfr. Franco Villa, op. cit., pág. 42

al establecimiento del Ministerio Público, lo que llevo finalmente a consagrar el establecimiento de la Fiscalía en los Tribunales de la Federación. (13)

En 1869, Juárez expidió la Ley de Jurados, en donde se previene de la existencia de tres promotores fiscales o representantes del Ministerio Público, en esta ley se siguió la tendencia española en cuanto a estos funcionarios.

El Código de Procedimientos Penales de 1880, adopta la teoría francesa al establecer que en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público, sin perdida de tiempo, requerirá la intervención del juez competente del Ramo Penal para que inicie el procedimiento; asimismo intervenía como miembro de la Policía Judicial en la investigación de los delitos, aunque con ciertas limitaciones, ya que el Jefe de la Policía Judicial era el Juez de la instancia. Al Ministerio Público le correspondía perseguir y acusar ante los Tribunales a los responsables de los delitos y vigilar por la ejecución puntual de las Sentencias. En términos generales, se estableció que el ofendido por un delito o quien tuviera conocimiento del mismo, debía comunicarlo al juez que fuere competente o a un

13 Ibidem. págs. 48 a 50

funcionario que, conforme a la ley tuviera atribuciones de policía judicial. El juez iniciaba de oficio el procedimiento sin esperar a que lo requiriera el Ministerio Público que, en todo caso debería ser citado.

En el mismo ordenamiento jurídico, se estableció que en los delitos de oficio el ofendido podía desistirse de la acción intentada, lo que no impedía que el Ministerio Público continuara con dicha acción en relación a los delitos perseguibles por querrela, el perdón del ofendido extinguía la responsabilidad penal, inhabilitando la acción del Ministerio Público, excepto cuando ya se habían formulado conclusiones ya que en tal caso el desistimiento producía responsabilidad civil. En caso de adulterio ambas acciones se extinguían.

Por último, cabe señalar que el Código de Procedimientos penales de 1880 en su artículo 28 establece al Ministerio Público como: una magistratura instruida para pedir y auxiliar la pronta administración de la justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta.

Posteriormente, el 23 de mayo de 1894, se promulgó el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación, ordenamiento jurídico que conservó la

estructura de su antecesor, corrigiendo los vicios advertidos en la práctica; pero con una clara tendencia a mejorar y dar mayor fuerza a la institución del Ministerio Público y a reconocerle su autonomía e influencia propia en el proceso penal. (14)

B.- EL SURGIMIENTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Con todo lo anteriormente señalado, hemos tratado de establecer que la institución del Ministerio Público es el antecedente de la moderna Procuraduría General de la República la cual es, en la actualidad, la institución rectora, a nivel federal, de la función del Ministerio Público Federal, por lo que, en base a lo anterior, trataremos de reseñar el surgimiento y formación de la Procuraduría General de la República, que también señalaremos por sus siglas (PGR).

En primer término, señalaremos que el jurista Luis Cabrera, menciona que en las Bases para la Administración de la República de 1853 se encuentra por primera vez, en nuestro Derecho Constitucional, la mención del cargo de Procurador General de la Nación. Dicho ordenamiento jurídico, en su

14 Ibidem., pág. 54

artículo 9º establecía:

" Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la Nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoraciones de Ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la Nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será movable a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios." (15)

En noviembre de 1896, el Ejecutivo Federal, previo acuerdo del Consejo de Ministros, y a través del Secretario de Gobernación, Manuel González de Cosío, presentó ante la Cámara de Diputados un paquete de reformas constitucionales. Dentro de dichas reformas se encontraban, las iniciativas referentes a la supresión de los cargos de Fiscal y Procurador General de la República que absorbía las funciones del Ministerio Público.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales, específicamente en los incisos señalados con los números 31 a 38 encontramos las razones que suscitaron un cambio radical en la estructura judicial federal.

¹⁵ Vid. Cabrera, Luis. op. cit., pág. 16

Así en el inciso 36, a la letra establecía :

36. "Para colocarnos a la altura de los adelantos de la época, es indispensable buscar el perfeccionamiento del sistema judicial en el Ministerio Público, institución eminentemente liberal, científica y provechosa.

37. "Dejar en la Corte de Justicia exclusivamente a los ministros encargados de decidir las cuestiones de su resorte y encomendar la custodia de los intereses de la Federación a una Magistratura especial, que bajo la dirección del Procurador General auxilie la administración de justicia, promueva la represión de los delitos federales, defienda los bienes de la Hacienda Pública y exija la observancia de las leyes que determinen la competencia de los tribunales.

38. "La Supresión del Procurador General y del fiscal como entidades constitucionales, será entonces de rigor y la ley, al encargarse de organizar al Ministerio Público, determinará la órbita de atribuciones de cada uno de sus miembros, sus requisitos, deberes y responsabilidades; pero ello necesita una autorización o por lo menos una base constitucional que quedará claramente formulada en las reformas que con tal objeto se proponen." (16)

Una vez que la iniciativa fue presentada, la misma se discutió en el seno de la Cámara de Diputados, donde se concluyó con un dictamen dentro del cual sobresalen los puntos que a continuación reproducimos:

" Trátese, pues, de eliminar del seno de la Suprema Corte al Fiscal y al Procurador, y de instituir con las atribuciones de estos funcionarios el ministerio público federal por medio de una ley que seguramente lo definirá y organizará mejor que como está ahora para la defensa de los intereses públicos, en sus múltiples manifestaciones

" La institución del Ministerio Público vendrá a disolver ese diptongo inaceptable que hace del Fiscal y del Procurador jueces en su propia causa, y permitirá una más amplia y más independiente defensa de los intereses públicos y un fallo más imparcial y sereno de la justicia....

16 Vid. Apuntes y Documentos, pág. 28

" Si el Ministerio Público federal ha de resumir en su organización las funciones actuales del Fiscal y del Procurador General y si estas funciones no son otra cosa que el ejercicio de las facultades y de los deberes propios del poder administrativo, cuyo Jefe Supremo es el Presidente de la República, claro es que los funcionarios que han de constituir el Ministerio Público federal deben ser nombrados libre y exclusivamente por el Ejecutivo." (17)

En razón de los dictámenes anteriores, las comisiones encargadas de la revisión y aprobación de la iniciativa de reforma del artículo 96 constitucional, aconsejó se modificará en los siguientes términos:

Art. 96.- La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por el Ejecutivo y presidido por un Jefe, con el título de Procurador General de la República.

Cabe mencionar que durante la discusión de la reforma, en la Cámara de Diputados, el Diputado Rosendo Pineda propuso que se estableciera un artículo transitorio en el sentido de que las reformas surtirían efectos al expirar el período para el cual fueron electos el fiscal y el procurador General. Dicha propuesta fue aceptada por lo que el proyecto pasó a la Cámara de Senadores en donde las comisiones encargadas establecieron:

" Para evitar la duda que sugiere la redacción de la

17 Ibidem., pág. 29

fracción II del art. 96, tal como fue redactada por las Comisiones de la Cámara de Diputados, los que subscriben someten a la - ilustrada consideración del Senado una nueva redacción, para que quede precisado el pensamiento de que el Procurador General de la República ha de ser nombrado también por el Ejecutivo; y asimismo han de suprimirse en la redacción del art. 91 la distinción de Ministros Propietarios y Supernumerarios de la Corte de Justicia, porque, en su concepto, deben todos los miembros de ese alto Tribunal tener igual categoría y formar el acuerdo pleno, dejando para la disposición de la ley secundaria la manera de componer las tres Salas del mismo Tribunal, y de suplir las faltas de unos Magistrados por otros.

" Someten, pues, las suscritas Comisiones, como resultado de esas observaciones, al superior criterio y deliberación de esta Asamblea, las siguientes reformas constitucionales."

" Art. 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince Ministros, y funcionará el Tribunal Pleno o en Salas, de la manera que establezca la ley.

" Art. 96. La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

" Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo."

T R A S I T O R I O

" Las reformas anteriores comenzarán a regir al expirar el período para el que fueron electos los actuales Fiscal y Procurador General." (18)

Con las adiciones referidas, el proyecto de reforma fue aprobado tanto en lo general como en lo particular, pasando nuevamente a la Cámara de Diputados para que se analizaran las enmiendas propuestas por el Senado, mismas que fueron aprobadas

¹⁸ Ibidem., pág. 31

y se turnó la reforma a la Legislatura de los Estados para los efectos constitucionales y finalmente en mayo de 1900 se concluyó con el procedimiento de reformas, siendo el 22 de mayo de 1900 la fecha en que se promulgó el decreto correspondiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes y año, siendo el texto aprobado el transcrito en páginas anteriores.

Así, a punto de iniciarse el siglo XX nacía la Procuraduría General de la República, como resultado de más de 50 años de esfuerzos para adoptar, a nivel federal, el modelo francés del Ministerio Público y superando la herencia española que nos transmitiera la Colonia, de la fiscalía y sus promotores.

Cabe mencionar que en 1897 existía en un solo cuerpo legal, denominado Código de Procedimientos Federales, todo lo referente a los aspectos orgánicos y procedimentales de la justicia federal. Dicho Código tuvo que ser modificado en razón de las reformas constitucionales ya señaladas y así el 18 de septiembre de 1900 se presentó ante la Cámara de Diputados, por parte del Ejecutivo Federal, una iniciativa de reformas al Código de Procedimientos Federales a fin de adecuarlo con el texto de los artículos 91 y 96 constitucionales. Después de satisfacerse los trámites legislativos correspondientes, el

Ejecutivo Federal, por Decreto del 3 de octubre de 1900, promulgó las reformas y adiciones al citado Código con lo cual culmina la reforma jurídica y judicial que da origen a la -- Procuraduría General de la República. (19)

En el nuevo Código de Procedimientos Federales se establecían como requisitos para ser Procurador General de la República, los siguientes: ser mexicano por nacimiento, ser mayor de 30 años, abogado y no pertenecer al estado eclesiástico. Además se contempla la existencia de tres agentes del Ministerio Público Federal adscrito a la Procuraduría, junto con los adscritos a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito. Para ser Agente del Ministerio Público Federal se debía contar con los mismos requisitos exigidos para ser Procurador General a excepción de la edad que era de 25 años.

En 1908 se promulgó la Ley de Organización del Ministerio Público Federal, siendo esta ley la primera en delinear los principios que regían esta institución. Dicha ley en su artículo primero establecía:

"El Ministerio Público federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales; y

¹⁹ Ibidem. pág. 42

defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito Y Juzgados de Distrito. (20)

En la mencionada ley, en sus artículos 6 y 7 se estableció que el Ministerio Público se compondría de un Procurador General de la República, Jefe del Ministerio Público; de un agente sustituto, primer adscrito; de dos agentes auxiliares, segundo y tercer adscritos y de los agentes necesarios para cada Tribunal de Circuito con el fin de que cada Juzgado de Distrito tuviera una adscripción. En cuanto a los requisitos para ser Procurador General o Agente del Ministerio Público Federal, se siguió el criterio señalado en el Código de Procedimientos Federales de 1900.

Es así como en plena época porfiriana se cuenta ya con un Ministerio Público para el fuero común; y otro para el fuero federal. Más adelante, al consumarse la Revolución Mexicana, Don Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, convocó a elecciones de Diputados al congreso Constituyente, mismo que inició sus trabajos el 12 de diciembre de 1916, fecha en que el propio Venustiano Carranza presentó su proyecto de Constitución, que iba acompañado de una exposición de motivos de la redacción de los principales artículos constitucionales que nos interesan, y que estudiaremos a continuación.

20 Ibidem., pág. 35

C.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y REGIMEN JURIDICO.

En esta ocasión, trataremos de establecer, de una manera breve, el surgimiento de los artículos 21, 102 y 107 constitucionales, mismos que fundamentan y reorganizan al Ministerio Público y a la Procuraduría General de la República.

Tal y como ya se había mencionado con anterioridad, en la exposición de motivos, que a manera de informe presentó Don Venustiano Carranza, respecto del artículo 21 constitucional sobre salen las siguientes ideas:

" El artículo 21 de la Constitución de 1857 dió a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales."

" Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso; pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente a su voluntad, por cualquier falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo."

" La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa." (21)

21 Ibidem., pág. 39

Siguiendo con esta serie de ideas, Don Venustiano Carranza en otro de los párrafos señala:

" La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la responsabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción que ya no se hará por medios a tentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes."

" Por otra parte el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy ha tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular..." (22)

Podemos observar con claridad que Don Venustiano Carranza ataca el sistema procesal existente y en el cual las autoridades administrativas tenían facultades persecutorias, hecho que permitía que se llevaran a cabo arbitrariedades; de la misma manera, trata de poner fin a las actividades de los jueces contra inocentes al contar aquél con funciones persecutorias contra los delitos lo que creó la peligrosísima confesión con cargos. Por todo lo anterior, propuso delimitar en forma precisa las funciones de persecución de los delitos a cargo del Ministerio Público.

22 Ibidem., pág. 40

Es importante señalar que el artículo 21 constitucional que proponía Don Venustiano Carranza, en su texto original estaba así:

" La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a disposición de éste."

" La autoridad judicial mandará, siguiendo este criterio, buscar y aprehender a los reos. Se podrá valer, para la aprehensión, de la autoridad administrativa para cuyas funciones la autoridad administrativa tendrá a sus órdenes al Ministerio Público y a la Policía Judicial." (23)

A la anterior propuesta se hicieron algunas modificaciones por parte de los asambleístas constituyentes, dentro de las cuales el General Francisco J. Mújica, Paulino Machorro y Narváez, y José Natividad Macías secundaron la iniciativa que presentara Venustiano Carranza.

Por otra parte, el Diputado Enrique Colunga propugnó por que se fijara un límite en cuanto a la imposición de los arrestos; por su parte, el Diputado Refugio Mercado solicitó se señalara un límite en cuanto a las sanciones pecuniarias, en tanto que el Diputado Heriberto Jara solicitó lo mismo. Con las anteriores

23 Ibidem., pág. 41

proposiciones se elaboró un nuevo texto del citado artículo 21 que establecía:

" Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

" La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando su balternada al ministerio público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones. (24)

Al texto anterior también se le hicieron algunas modificaciones y adiciones toda vez que se suscitaron una serie de discusiones en cuanto a señalar un límite a las multas, pues al no ser señalado dicho límite, se podría presentar que la autoridad administrativa aplicara sanciones excesivas.

En la sesión ordinaria del 12 de enero de 1917 se leyó el nuevo dictamen del artículo 21, así como un voto particular del Diputado Enrique Colunga, que en su exposición de motivos se refirió en primer término al informe del 1º de diciembre de 1916, que proponía revolucionar el sistema procesal restituyendo su dignidad a los jueces y al Ministerio Público mediante la implantación de la Policía Judicial. Estas

24 Ibidem. pág. 42

ideas podían compendiarse expresando que la persecución de los delitos quedaría a cargo del Ministerio Público y la Policía Judicial, dejando ésta bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

Con los razonamientos anteriormente señalados, el Diputado Colunga propuso el siguiente texto:

" Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de quince días." (25)

Respecto al texto anterior, el Diputado por Michoacán, José Álvarez, manifestó que con la redacción anterior las clases menesterosas se encontrarían en desventaja al no señalar un límite para que la autoridad administrativa aplicara una multa, por lo que propuso que al multicitado numeral se le adicionara lo siguiente:

" La multa que imponga la autoridad administrativa a los trabajadores o jornaleros, no podrá ser mayor en ningún caso que la mitad del salario mínimo correspondiente a quince días."

25 Ibidem, pág. 48

El voto personal del Diputado José Alvaréz fue aprobado y la redacción del artículo 21 obtuvo 158 votos a favor y tres en contra; quedando la redacción del numeral aprobado como sigue:

" La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernamentales y de policía, el cual unicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagase la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

" Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana." (26)

Por último, en el año 1983, el artículo que estudiamos, fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero del mismo año, en esa ocasión, las reformas fueron en el sentido de que tratándose de jornaleros u obreros la multa aplicable no se excedería del importe de una jornada o salario de un día, adicionándose la situación de los trabajadores no asalariados los que quedarían sujetos a una sanción por el importe de un día de su ingreso como multa.

²⁶ Ibidem, pág. 49

Otro de los artículos constitucionales que dan forma y fundamento a la Procuraduría General de la República lo es el artículo 102, mismo que a diferencia del artículo 21, en el seno del Congreso Constituyente fue aprobado sin mayor discusión en la 47ª sesión ordinaria el día 17 de enero de 1917. El mencionado numeral en su texto original establecía:

" Artículo 102.- La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

" Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos de orden federal y, por lo mismo, a él corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determine.

" El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte; y en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

" El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno, y tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsable de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones." (27)

27 Ibidem., págs. 50 y 51

Actualmente el texto del artículo 102 Constitucional conserva la esencia del Congreso Constituyente. No obstante lo anterior, se le ha dado una reestructuración que hace más fácil de entender el contenido y los alcances de dicho precepto.

Otro más de los artículos que dan forma y fundamento Constitucional a la Procuraduría General de la República lo es el artículo 107; el cual, en términos generales, marca los lineamientos a seguir por parte del ministerio Público Federal dentro del Juicio de Amparo.

En la fracción VIII del citado numeral se incluyó desde el proyecto presentado por Venustiano Carranza, una referencia al Ministerio Público que no había aparecido en las disposiciones constitucionales anteriores. En la referida -- fracción VIII del proyecto, que quedó aprobada en sus términos dentro del texto definitivo se estableció:

" Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndole por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del Estado al que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el procurador general o el agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la queja contenga." (28)

28 Ibidem, pág. 51

Esta referencia al Procurador General introducida en el artículo 107 constitucional no fue motivo de discusión en el debate que al respecto tuvo el Congreso Constituyente y que se centró básicamente en la procedibilidad del juicio de amparo contra sentencias definitivas en los juicios civiles o penales.

En la primera Ley reglamentaria de Amparo de 1861 se señalaba que el promotor fiscal debía declarar si procedía o no abrir el juicio de garantías.

El artículo 107 constitucional ha tenido diversas modificaciones dentro de las cuales destacan las realizadas en 1950. En la exposición de motivos de dichas reformas se establece:

" El ministerio público federal, a través del procurador general de la República o del agente que éste designe, siempre ha sido parte en todos los juicios de amparo, lo cual le ha dado posibilidad de presentar sus consideraciones fundamentalmente como regulador de este juicio. Sin embargo, debe modificarse esa regla en el sentido de que tanto el procurador general de la República como el agente que designe puedan abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate, carezca a su juicio, de interés público. La discusión en amparo sobre muchos actos civiles en que se versan intereses patrimoniales de los particulares, que generalmente se caracterizan por pretendidas violaciones a leyes secundarias, pero no directamente a la Constitución, no tienen ningún interés para el ministerio público, que debe dedicar su atención fundamentalmente a problemas esenciales constitucionales." (29)

29 Ibidem., pág. 52

Con las ideas anteriores la fracción XV del artículo 107 Constitucional establece:

El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público.

La participación del Ministerio Público en el juicio de amparo ha sido considerada por diversos autores como la más importante de sus funciones dado que a través de ella puede ejercer vigilancia del cumplimiento de la Constitución y de las leyes. (30)

Una vez que hemos estudiado el fundamento Constitucional de la Procuraduría General de la República, es conveniente estudiar su régimen jurídico. Así tenemos que la Procuraduría General de la República es una dependencia del Ejecutivo Federal y que, junto con las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos, forma parte de la administración pública centralizada, lo que se encuentra reflejado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo primero.

30 Ibidem, pág. 53

Más adelante, la propia ley que comentamos, señala en su artículo 4º., que a la letra dice:

Art. 4º.- El Procurador General de la República es el consejero jurídico del gobierno Federal, en los términos que dictamine la ley.

Además de la Constitución General de la República y la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, encontramos que la legislación expedida en relaciónal Ministerio Público se ha desarrollado en dos direcciones; una en lo que respecta al Distrito Federal en donde se expidieron las leyes del Ministerio Público de los años 1919, 1929 y 1954; en 1971 se adopta el nombre de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, misma que fue sustituida por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1977, la cual fue derogada por la ley del mismo nombre de 1983.

Por otra parte, en el ámbito Federal contamos con diversas leyes reglamentarias del Ministerio Público Federal como lo son las expedidas en los años de 1919, 1934, 1941 y 1955. En 1974 se adopta la denominación de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y finalmente en 1983 se promulgó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, misma que se encuentra vigente en nuestros días, y su reglamento publicado en

el Diario Oficial de la Federación el día 26 de diciembre de 1988, el cual fue derogado por un nuevo Reglamento publicado el 4 de febrero de 1991 en el Diario Oficial.

Tanto la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, como su reglamento, constituyen el ordenamiento jurídico en el cual se contienen el conjunto de atribuciones con las cuales realizan sus funciones tanto el Ministerio Público Federal como el Procurador General de la República.

Asimismo, en los ordenamientos jurídicos antes mencionados, encontramos la organización interna y las funciones de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público Federal.

El conjunto de atribuciones y las funciones que desempeñan las instituciones que estudiamos serán analizadas en el transcurso de la presente investigación, razón por la cual no se realiza una enumeración general de las características de los ordenamientos jurídicos mencionados.

No debemos olvidar que la actividad del Ministerio Público Federal también se encuentra regulada por una serie de disposiciones que contiene el Código Federal de Procedimientos Penales y que marcan los lineamientos del Ministerio Público

Federal dentro del proceso penal.

D.- ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

En nuestro sistema federal, la existencia y la actividad de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público Federal, debe de ubicarse dentro de un panorama complejo. Lo anterior es en razón de que en el Distrito Federal existe, además, una Procuraduría de Justicia que depende del Ejecutivo Federal. Asimismo existen Procuradurías de Justicia en cada uno de los Estado de la Unión y en cuyo caso dependen del Gobernador.

No obstante lo anterior, por encima de situaciones de derecho comparado o de cotejos con órganos foráneos similares en el fondo o en el nombre de la Procuraduría General de la República o al Ministerio Público Federal, es preciso puntualizar que ni la Procuraduría como dependencia, ni el Procurador como funcionario al que se otorgan determinadas atribuciones, ni la institución del Ministerio Público Federal obedecen o han de obedecer a cierto modelo o patrón universalmente aceptado a propósito de la Procuraduría de Justicia o de la naturaleza y actividad del Ministerio Público.

Podemos afirmar que la tradición concretada en leyes orgánicas del Ministerio Público se rompe en el año de 1971 con

la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y con ello se pasó a señalar, en forma adecuada, que la Procuraduría y el Ministerio Público no se confunden. La primera es la dependencia o el órgano en el que se integra y actúa el propio Ministerio Público con sus auxiliares de diversos caracteres y especialidades. (31)

Con las ideas anteriormente señaladas surge la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de diciembre de 1983, en la cual se encuentra la reordenación de atribuciones de la dependencia. Dichas atribuciones serán objeto de estudio en esta sección.

Dentro de los artículos 20. a 90. de la mencionada ley orgánica se contiene las atribuciones de la Procuraduría, el Procurador y del Ministerio Público que en síntesis son:

1.- VIGILANCIA DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.- En esta dirección, el Ministerio Público prescinde de cualquier calidad de parte e incluso se desliza, por así decirlo, de la condición de órgano autoritario con intereses y fines constitucionales propios, para ponerse exclusivamente al

³¹ Serie Legislación Mexicana Comentada. Ley Orgánica de Procuraduría General de la República, PGR, México 1988, pág. 9

servicio de la constitucionalidad y de la legalidad, eso es, de la juricidad, del Estado de Derecho. Por ello, es aquí donde con más pureza desarrolla el carácter de representante social que posee el Ministerio Público. (32)

La vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad se realiza a través de diversas acciones como son:

a).- INTERVENCION EN LOS JUICIOS DE AMPARO.- La intervención concreta que tiene el Ministerio Público Federal en los juicios de amparo se basa precisamente en el fin primordial que debe perseguir, esto es, velar por la observancia del orden constitucional, y específicamente, vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías individuales y que establecen el régimen de competencia entre la Federación y los Estados."En esta Situación el Ministerio Público Federal es una parte equilibradora desde el punto de vista constitucional y legal."(33)

b).- REFORMAS LEGISLATIVAS.- Esta es una atribución personal del Procurador. El proponer reformas legislativas es con el fin de lograr la fiel observancia de la Constitución.

³² Ibidem, pág. 15

³³ Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, 18a. ed. México 1982, pág. 348

En este caso las gestiones del Procurador han de llevarse a cabo por medio de propuestas de reforma, adición, abrogación o derogación; dichas propuestas serán presentadas al Presidente de la República si se trata de materia federal, o bien, tratándose de mandamientos estatales, a través de instancias turnadas a la autoridad competente en el orden local o estatal.

c).-**APLICACION DE LA LEY EN RECLUSORIOS.**- Se ordena que el Ministerio Público Federal vigile la aplicación de la ley en los centros de detención, prisión o reclusión en que se hallen personas inculpadas o sentenciadas por delitos federales para corregir irregularidades, evitar excesos o perseguir los delitos que, en su caso, se cometan por cualquier autoridad encargada de esos centros y la custodia de los internos de que se trata.

d).- **QUEJAS Y ORIENTACION LEGAL.**- En este sentido se realiza la recepción de quejas formuladas por los particulares y que no constituyan delitos federales, por actos de otra autoridad. En esta caso el Ministerio Público Federal carece de atribuciones de imperio sobre la autoridad contra la cual se establece la queja, por lo que su tarea se contrae en poner formalmente la queja o la instancia del conocimiento de la autoridad competente y a orientar legalmente al particular

sobre la atención que proceda.

2.-PROMOCION DE JUSTICIA.- La Constitución General de la República su artículo 17 consagra el derecho a la justicia, lo anterior se recalca en el artículo 102 Constitucional ya que en lo conducente señala:...hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita... De ahí que este rubro comprenda la participación en el Plan Nacional de Desarrollo en lo que se refiere a programas y acciones correspondientes a la procuración e impartición de justicia. (34)

Dentro de esta atribución se encuentran incluidas propuestas ante el Presidente de la República de medidas pertinentes para el mejoramiento de la impartición de justicia. Dichas medidas pueden ser nuevos ordenamientos jurídicos, así como acciones administrativas(art. 4o. de la Ley Orgánica de la PGR)

3.- ATRIBUCIONES DE REPRESENTACION.- En este conjunto de atribuciones, se conjuntan actos de representación ante autoridades jurisdiccionales y de intervención diversa en ciertas controversias.

³⁴ Cfr. Franco Villa, op, cit., pág. 413

En el primer caso, el Procurador o el Ministerio Público Federal institucionalmente considerado, según corresponda, actúa en nombre de la Federación, que es parte material, actora o demandada, en un litigio, reclamando el amparo y la protección de la justicia Federal, en defensa de los derechos patrimoniales de aquélla conforme al inciso "c" de la fracción V del artículo 107 Constitucional que regula el amparo directo para combatir sentencias definitivas en el ámbito civil. En esta situación, el Ministerio Público asume la posición de litigante.

En el mismo plano, el Procurador por sí o por medio de sus agentes intervendrá como representante de la Federación en todos los casos en que aquélla sea parte o tenga interés jurídico, asumiendo la posición de abogado de la Federación. Asimismo el Ministerio Público Federal puede actuar como coadyuvante cuando se trate de negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades de la Administración Pública Paraestatal. Lo anterior no soslaya la representación jurídica que por sí mismas han de tener dichas entidades. Esta intervención procederá cuando así lo disponga el Presidente de la República o bien cuando lo soliciten los coordinadores del sector correspondiente. (35)

³⁵ Ibidem, pág 415

También el Ministerio Público interviene como representante de la Federación en los casos y términos en que debe de producirse la nacionalización de los bienes conforme a la ley del mismo nombre, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 Constitucional.

El artículo 102 Constitucional preve otras hipótesis en las que el Procurador o sus agentes intervienen, pero sin representación procesal, para promover la solución legal de diversos conflictos. En este caso la resolución sería un dictamen jurídico sin efectos vinculantes y a requerimiento de las partes. Lo anterior se presenta cuando las controversias se suscitan entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los de un mismo Estado. Sin embargo, cuando la controversia verse sobre un litigio, al Procurador incumbe representar en juicio a la Federación (fracc. V del art. 5o. de la Ley Orgánica de la PGR).

Por último, el Ministerio Público Federal podrá intervenir en las controversias en que sean parte los diplomáticos y cónsules generales, pero dichas controversias deben estar relacionadas con su calidad de diplomático, excluyéndose la responsabilidad penal.

4.-CONSEJERO JURIDICO DEL GOBIERNO.- La Constitución

reserva esta atribución como propia y personal del Procurador General. La consejería jurídica lleva consigo la injerencia en todos aquellos asuntos del Ejecutivo, así como de las dependencias de la administración pública federal. El artículo 6o. de la ley Orgánica de la PGR señala que la consejería jurídica sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que el Ejecutivo Federal envíe para su estudio, o sobre los asuntos que éste ordene o solicite el titular de cualquier dependencia de la administración pública federal. Asimismo comprende el asesoramiento jurídico, estrictamente técnico y constitucional, de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratados en reuniones de titulares de las dependencias del Gobierno Federal.

5.- PERSECUCION PENAL.- Esta atribución es considerada como primordial en el Ministerio Público Federal y la consagra el artículo 102 Constitucional, en donde se señala que incumbe al Ministerio Público Federal la persecución de los delitos federales y solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados.

El artículo 21 Constitucional señala el monopolio de la acción penal a cargo del Ministerio Público, el cual interviene en un primer momento como autoridad que investiga objetivamente, buscando la verdad histórica dentro de la

averiguación previa, para posteriormente participar en el proceso penal en nombre del Estado.

"El Ministerio Público Federal enfrenta hoy el universo creciente en cantidad y entidad de los delitos federales que se identifican a partir del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."(36)

6.- CELEBRACION DE CONVENIOS CON LOS ESTADOS EN MATERIA DE PROCURACION DE JUSTICIA.- La función representativa del Gobierno Federal, conferida al Procurador en actos ante los Estados de la República, que se ejercerá previo acuerdo del Ejecutivo Federal, comprende: La promoción y celebración de convenios sobre apoyo y asesoría recíprocas en materia policial, técnico jurídica, pericial y formación de personal para la procuración de justicia; y la celebración de acuerdos para efectos de auxilio al Ministerio Público Federal por parte de autoridades locales. (37)

7.- ACTOS DE ALCANCE INTERNACIONAL.- El titular de la Procuraduría General de la República, y eventualmente otros

³⁶ Serie Legislación Mexicana Comentada, op. cit., pág. 28

³⁷ Cfr. Franco Villa, op. cit., pág. 416

funcionarios de ésta, intervienen oficialmente en diversas actividades que tienen un alcance potencialmente internacional en lo que se refiere a asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución.

Comprende la promoción, ante el Ejecutivo Federal, de los instrumentos de alcance internacional en materia de colaboración judicial o policiaca. Se contempla la intervención del agente del Ministerio Público Federal en lo relacionado a la extradición internacional de los delincuentes.

Se prevé la intervención, por acuerdo del Ejecutivo Federal, del Procurador General, en la aplicación de los tratados celebrados sobre ejecución de sentencias conforme a lo establecido en el artículo 18 Constitucional. Además de la intervención en el cumplimiento de otras disposiciones de carácter internacional, cuando se trate de asuntos que corresponden a la Institución. Un ejemplo de lo anterior lo es el Convenio de nuestro Gobierno con el de los Estados Unidos celebrado respecto a la recuperación y devolución de vehículos robados. (38)

38 Cfr. Serie Legislación Mexicana Comentada, op. cit., pág. 38

**E).- ORGANIZACION INTERNA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA
REPUBLICA.**

Esta ocasión trataremos de señalar la estructura y organización interna de la Procuraduría General de la República, es decir, las dependencias y áreas que conforman dicha Institución.

La Procuraduría General de la República, desde su surgimiento hasta nuestros días, ha adoptado diversas estructuras conforme a las necesidades que la sociedad plantea. Continuando con esta serie de ideas, y en razón del compromiso de nuestro gobierno para combatir el narcotráfico, al iniciarse la presente administración, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, promulgó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1988, dentro del cual se marcaba la existencia de una Subprocuraduría que se dedicaría exclusivamente a combatir el narcotráfico. Sin embargo, por razón de movimientos realizados por el Ejecutivo Federal dentro de su gabinete, el Presidente de la República actualizó dicho reglamento al promulgarse un nuevo ordenamiento jurídico que reorganizó a la Institución. Dicho ordenamiento es el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de

la República publicado el día 4 de febrero de 1991, el cual fue a su vez reformado por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de junio de 1991, con lo cual se establece que la Procuraduría General de la República se integra por:

- 1.- Subprocuraduría de Averiguaciones Previas.
- 2.- Subprocuraduría de Control de Procesos.
- 3.- Subprocuraduría Regional de la Zona Norte.
- 4.- Subprocuraduría Regional de la Zona Sur.
- 5.- Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud.
- 6.- Oficialía Mayor.
- 7.- Coordinación General Jurídica.
- 8.- Contraloría Interna.
- 9.- Visitaduría e Inspección Interna.
- 10.- Unidad de Comunicación Social
- 11.- Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Social.
- 12.- Dirección General de Amparo.
- 13.- Dirección General de Averiguaciones Previas.
- 14.- Dirección General de Control de Bienes Asegurados.
- 15.- Dirección General de Control de Procesos.
- 16.- Dirección General de Supervisión y Auditoría.
- 17.- Dirección General de Enlace en Materia de Delitos contra la Salud.
- 18.- Dirección General de Intercepción.
- 19.- Dirección General de la Policía Judicial Federal.
- 20.- Dirección General Jurídica.
- 21.- Dirección General de Servicios Aéreos.
- 22.- Dirección General de Recursos Humanos.
- 23.- Dirección General de Planeación en Delitos contra la Salud.
- 24.- Dirección General contra la Producción de Estupefacientes
- 25.- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- 26.- Dirección General de Quejas y Denuncias.
- 27.- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios.
- 28.- Dirección General de Servicios Periciales.
- 29.- Delegaciones Estatales y Metropolitanas.
- 30.- Instituto de la Policía Judicial Federal.

Como podemos observar, la Procuraduría General de la República mantiene dos directrices en cuanto a los delitos federales, pues por una parte se cuenta con todo un sistema de procuración de justicia en materia de delitos contra la salud y, por otro lado, encontramos un sistema similar que se aplica a los demás delitos federales excepto el narcotráfico.

Cabe mencionar que el reglamento del 26 de diciembre de 1958 contenía una enunciación esquemática de las áreas que correspondían a cada subprocuraduría así como de las unidades que dependían directamente del Procurador, lo que no sucede en el actual reglamento.

F).- FUNCION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

En el apartado correspondiente a las atribuciones de la Procuraduría General de la República señalamos que una de esas atribuciones consiste en la persecución de los delitos federales, atribución que generalmente se conoce como función persecutoria, actividad que será analizada en el presente apartado a fin de separar dicha atribución en razón de la importancia que representa la función persecutoria dentro de nuestro sistema jurídico.

En primer término señalaremos que el vocablo función proviene del latín *functio*, que es la acción o ejercicio de un empleo, facultad u oficio. En tanto que facultad significa aptitud, poder para hacer una cosa. (39)

En base a lo anterior podemos señalar que la función persecutoria es la facultad que tiene la Procuraduría General de la República de perseguir los delitos del orden federal. Claro que dicha función se realiza a través del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal conforme a lo establecido en el artículo 21 Constitucional.

Ahora bien, la función persecutoria consiste en buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad penal de los inculpados; pidiendo la aplicación de las penas correspondientes. (40)

La función persecutoria se realiza a través de la actividad investigadora, la cual consiste, como ya se había señalado, en la búsqueda constante de las pruebas que acrediten la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participaron.

³⁹ Vid. Franco Villa, op. cit., pág. 56

⁴⁰ Ibidem, pág. 85

La actividad investigadora tiene ciertos principios que rigen su existencia como son:

PRINCIPIO DE INICIACION.- La investigación no se deja a la iniciativa del órgano investigador en cuanto a su inicio, pues para iniciar una investigación es necesario que se cumplan ciertos requisitos fijados por la ley (denuncia o querrela).

PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD.- La búsqueda de pruebas no necesita de solicitud de parte, inclusive en los delitos que se persiguen por querrela. Iniciada la investigación, el órgano investigador, oficiosamente, lleva a cabo la búsqueda que hemos señalado.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD.- La investigación debe llevarse a cabo sujetándose a los preceptos señalados por la ley, por lo que la investigación no queda al arbitrio de el órgano investigador. (41)

Una vez que hemos estudiado los principios que rigen la actividad investigadora de la función persecutoria, señalaremos que la Procuraduría General de la República delega las funciones persecutorias en los delitos contra la salud (que

⁴¹ Cfr. Rivera Silva, op, cit., pág. 57

en conjunto conforman el narcotráfico) en la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud, que es la dependencia encargada de combatir el narcotráfico a través de las diversas Direcciones Generales que expresamente se asignan a dicha tarea.

Efectivamente, la Procuraduría General de la República tiene como función la persecución de los delitos contra la salud y para ello cuenta con una estructura especializada y bien definida, encabezada, como ya se había señalado, por la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud y cuyo titular, denominado Coordinador General, cuenta con atribuciones relativas a los subprocuradores (art. 7º del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR). El área responsable de enfrentar a los delitos contra la salud cuenta con dos direcciones jurídicas como son las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas y la de Control de Procesos en Delitos contra la Salud.

Se cuenta además con una unidad de enlace entre la Procuraduría y las dependencias federales, estatales y municipales con el fin de establecer programas de coordinación en la lucha contra el narcotráfico. Dicha unidad, denominada Dirección General de Enlace en Materia de Delitos contra la Salud, también funciona como enlace con gobiernos extranjeros y

organismos internacionales en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

También se cuenta con tres unidades operativas integradas por Agentes de la Policía Judicial Federal del área de Narcóticos con funciones de investigación, intercepción y contra la producción de estupefacientes y psicotrópicos.

Las unidades operativas se encuentran apoyadas por un área de información nacional e internacional en materia de prevención y de investigación en materia de delitos contra la salud, control de estupefacientes y psicotrópicos y operaciones de reciclaje financiero de los productos del narcotráfico. Esta unidad de información se conoce como Dirección General de Planeación en Delitos contra la Salud, y es la encargada de proponer estrategias específicas para combatir las diferentes manifestaciones y técnicas delictivas relacionadas con los delitos contra la salud.

Finalmente, la Dirección General de Operaciones Aéreas también apoya a las unidades operativas en lo referente a el traslado de personal, levantamientos aéreos fotográficos, tareas de fumigación, etc.

CAPITULO II

LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL COMO DEPENDENCIA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

A).- ANTECEDENTES DE LA POLICIA.

1.- CONCEPTO.-"Policía proviene de Politeía, nombre griego dado a la colectividad de las ciudades, de sus derechos, su forma de vivir, su Estado, de la polis. Si se transmitieran los derechos constitucionales de los ciudadanos griegos a los ciudadanos de hoy, cada uno sería propiamente un policía."(42)

En los diccionarios, el vocablo policía, lo encontramos definido como: Conjunto de Reglamentos que mantienen dicho orden. Cuerpo encargado de vigilar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos. Conjunto de Agentes.

De lo anterior se desprende que el vocablo policía lo podemos fijar en dos acepciones. Una amplia en donde enmarca

⁴² Arnaud, Frank. Historia de la Policía. Luis de Caralt Editor Barcelona, España, 1966, pág. 17

a la policía como el conjunto de derechos, esto es, normas y reglamentos establecidos para mantener el orden público de la sociedad; en una manera restringida, policía es la administración o corporación destinada a mantener el orden público.

Una vez establecido el significado del vocablo policía, realizaremos una breve reseña de los antecedentes de la misma, de los pueblos antiguos a la actualidad.

2.- LA POLICIA EN LOS PUEBLOS ANTIGUOS.- EGIPTO.- En EL AÑO 2850 a. de c., el primer rey Menes, divide su imperio en 42 distritos administrativos con un jefe de policía en cada distrito conocido como Sab Neri Seker que reunía las funciones de investigador, juez instructor y funcionario ejecutivo.

Se contaba además con una policía fluvial, policía fronteriza, guardia civil y una policía de abastecimientos. Cabe mencionar que a principios del primer siglo de nuestra era, la policía egipcia ya contaba con las cartas requisitorias, esto es, un "boletín" escrito en papiro que contenía la descripción del criminal, un relato del hecho por el que se le perseguía y la cantidad ofrecida como recompensa; posteriormente se agregaron las señas particulares como las que

existen hoy en todo el mundo. (43)

HEBREOS.- Los hebreos son considerados como los iniciadores de la separación de distritos ya que dividieron a Jerusalén en 4 zonas, administradas por una jefatura central. Cada distrito contaba con un Sar Pelek o comisario de distrito. De esta zonificación deriva el concepto administrativo de cuartel (del latín "quartus") usado en la actualidad en los países latinos. (44)

Los hebreos contaban con una policía criminal, una sanitaria y una correccional, correspondiendo a esta última el deber de evitar que las mujeres vistieran en forma impúdica y que no usaran vestimenta masculina y evitar que los hombres se vistieran con ropas femeninas.

CHINA.- Hacia el año 1450 a 1050 a. de c. aproximadamente, durante la dinastía Schang, existió en China una división de distritos y en los más extensos se contaba con una policía de orden público que registraba a los habitantes, por otra parte, los funcionarios debían informar de todo suceso importante al juez correspondiente, quién tenía la facultad de

43 Cfr. Arnaud, Frank. op. cit., pág. 23

44 Idem

entrar en cualquier momento a cualquier casa dentro de su distrito y de interrogar a sus habitantes. (45)

En el siglo VII de nuestra época, durante la dinastía TANG (630 a 700) se encuentran vestigios de lo que podía considerarse el primer detective en el sentido moderno de la palabra, en la persona del juez Ti-Jean-Tschien, llamado también juez criminalista. (46)

Dentro de las facultades que tenía un juez se encontraban: recaudar impuestos; inscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones; como juez presidente del tribunal local, su obligación era la de detener a los malhechores y castigarlos; vigilar todos los interrogatorios en los juicios civiles y penales, etc.

El juez investigaba personalmente los delitos, para lo cual se auxiliaba de 3 ó 4 ayudantes elegidos por el propio juez. Una situación relevante consistía en que la persona que fungía como juez era originario de una población distinta, con ello se pretendía evitar influencias que opacaran el desempeño de la función.

⁴⁵ Ibidem, pág. 26

⁴⁶ Sam López, Jesús A. La Policía Judicial en México. Litho Ediciones América S.A., México 1988, pág. 21

ESPARTA Y ATENAS.- Como ya se había observado con anterioridad, de Grecia proviene el vocablo policía, desde el punto de vista etimológico.

En Esparta existían formaciones Militares instaladas especialmente contra la oposición interna, estas fuerzas podrían ser consideradas como "policia estatal". (47)

En tanto que en Atenas, los soberanos griegos se servían de su policía contra el pueblo. Tenemos entonces la policía en su primer forma europea como "autoprotección del gobernante" y de los grupos y camarillas cercanas a él, existiendo así policía y ejército con administración propia cada una y con una comandancia superior conjunta para la defensa tanto interna como externa.

La policía militar tenía que proteger el tesoro de la ciudad, las minas y evitar las fugas de los esclavos. En resumen, los deberes de la policía helénica eran: vigilancia de sospechosos, detención de malhechores, administración de las cárceles y ejecución de la pena de muerte.

La organización de la policía ateniense se basaba en

⁴⁷ Cfr. Arnaud Frank, op. cit., págs., 29 y 30

elementos de tropa, funcionarios superiores y altos funcionarios. Se adoptaba una ramificación y especialización en cuanto a sus funciones, es decir, se contaba con divisiones que tenían funciones específicas. (48)

ROMA.- En la sociedad romana también encontramos algunos antecedentes de cuerpos policíacos y sus funciones. Así tenemos que Numa Pompilius (715-672 a. de c.), segundo rey de Roma, estableció a los *cuestores*, quiénes, entre otras funciones, debía mantener el orden, las buenas costumbres y perseguir malhechores. Los *cuestores* eran nombrados por el soberano y eran elegidos por los ciudadanos.

Más adelante, el gobernador civil Marcus Vipsanius Agrippa contaba con 14 *cuestores urbis*, cada uno de los cuales tenía un distrito de policía, el cual se formaba por los *denuntiatoris* y los *stationarii*. Se contaba además con una policía militar que cuidaba de las afueras y límites de Roma. (49)

La policía dependía del gobernador de Roma cuya autoridad se ejercía a través del *praefectus vigilum*, quien --

⁴⁸ Cfr. Sam López, op. cit., pág. 27

⁴⁹ Cfr. Arnaud, Frank, op. cit., págs. 37 y 38

tenía bajo su mando a 7 comandantes de cohortes y existían varios subgrupos que se encontraban bajo el mando de capitanes. Se contaba con un departamento especial para la delincuencia violenta (asesinos, atracadores y ladrones). También existía una policía correccional o preventiva que vigilaba la prostitución femenina y masculina.

Existió una sección especial para perseguir la falsificación de moneda, cuidar la higiene pública, etc. (50)

Finalmente señalaremos que en las afueras de las ciudades, secciones especiales del ejército se encargaban del orden público y en ellas encontramos a los precursores de las gendarmerías (del francés gens d' arms, los armados).

EDAD MEDIA.- Durante esta época impera el Derecho Condal, es decir, el señor feudal es la máxima autoridad dentro del condado, ducado, etc. En esta época los miembros de la policía eran sometidos a influencias de todo tipo y en realidad se encontraban al servicio de la aristocracia, de los príncipes laicos y eclesiásticos.

Debemos recordar que en este tiempo se estableció la

⁵⁰ Arnaud Frank, op. cit., págs. 34 y 35

Inquisición, quien tenía su propio cuerpo policiaco el cual es considerado como el introductor de la tortura sobre el derecho europeo y canónico para obtener la confesión del inculcado (51)

Hacia el siglo VII de nuestra era, aparece la *ronda*, en Francia, que consistía en un servicio nocturno de guardia y protección, que originalmente era contra incendios, y en el siglo IX cumplió funciones policiacas al mantener el orden, combatir los abusos y crímenes e interrogar a delincuentes, sospechosos o sorprendidos en flagrante delito; esta policía era impotente y de poca eficacia por lo que la burguesía formó su propia ronda, existiendo así dos rondas: la burguesa y la ronda real de itinerario. (52)

En la Edad Media, y en términos generales, no se encuentran vestigios de una evolución sustancial de la policía, es por ello que coincidimos con el investigador Frank Arnaud, quien señala:

"Y lo que vale para la vida estatal, es más apropiado para la historia de la policía: en el feudo no es "historia - con líneas de desarrollo que pasan cronológicamente sin interrupción, sino una mezcla abigorrada y deprimente de factores aislados que difícilmente puede ser abarcada en un retrato, de manera que cualquier informe sobre la policía de aquellos tiempos, tiene que parecernos imperfecto." (53)

51 Sam López, op. cit., pág. 34

52 Ibidem, pág. 35

53 Arnaud, Frank. op. cit., pág. 42

3.- LA POLICIA EN LOS PRINCIPALES PAISES EUROPEOS.-

En esta sección haremos referencia a la policia existente en paises como Francia, Alemania e Inglaterra.

FRANCIA.- En el año 1750 hace su aparición la Policia Judicial Francesa, en dicha corporación se forma una oficina central de seguridad integrada por tres inspectores encargados de recibir las denuncias depositadas entre los comisarios de barrio; se generaliza la difusión de las fichas de los malhechores y se centralizan los archivos de la policia. Un primer registro señala el nombre de los ladrones y sospechosos; un segundo, describe los objetos robados en tanto que un tercero las sentencias pronunciadas por los jueces del reino. Se reorganizan los servicios de la policia creándose 5 departamentos:

1.- Policia General.- Se ocupaba de las calles, espectáculos, incendios y guardia de Paris;

2.- Partes contenciosas y sus detalles (formado por 48 comisarios), audiencias correccionales del castillo que tenían lugar todos los viernes, vigilancia de las artes y profesiones de la comunidad;

3.- Asuntos extranjeros y asuntos secretos: resúmenes de información y ordenes del rey, de la Bastilla y prisiones;

4.- Finanzas, comercio y manufacturas: presupuesto de la policia, loterías, policia de la Bolsa, etc.;

5.- Seguridad y extranjeros: se encargaba de los hoteles, judios, peregrinos. etc.

En 1789, durante la revolución francesa, dejó de funcionar la policía, siendo suprimida en sus funciones. En consecuencia, el comité revolucionario designó, en forma provisional, un comité de policía, seguridad y tranquilidad de la ciudad de París. Los comisarios del castillo, los inspectores y parte de la guardia fueron invitados a formar parte de dicho comité, quien por decreto del 5 de noviembre de 1789 recibió en exclusiva la facultad de interrogar a los detenidos en forma preventiva. Más tarde, el 16 de noviembre de 1789, se le designó como Departamento de Policía de la Ciudad de París, aunque en realidad desempeñó funciones de tipo político más que policiaco.

El orden propiamente dicho lo realizaba la guardia nacional bajo el mando del General Lafayette.

En 1799, Joseph Fouché toma el mando de la policía y forma 4 diferentes divisiones policiacas:

- 1.- Comercio, salubridad y de los caminos;
- 2.- De la vigilancia y de la seguridad;
- 3.- Medidas y opiniones; y
- 4.- División de los despachos.

Fouché es mundialmente conocido por su habilidad para organizar y dirigir una policía política que a través del

espionaje de altos funcionarios dieron gran poder al propio Fouché, razón por la cual el Emperador Napoleón se siente desplazado y el 3 de junio de 1810 Fouché es destituido.

Francia es el primer país que inició una organización de detectives de tipo moderno, cuando el ex-convicto Eugenio Francisco Vidocq realizó la formación de un pequeño cuerpo de detectives para librar a París de los asaltantes y asesinos que abundaban en aquellos tiempos. (54)

El cuerpo formado por Vidocq se integró por ex presidiarios y con el tiempo paso a formar la famosa Sureté (Seguridad), cuerpo policiaco francés. Una práctica obligatoria para Vidocq y sus agentes fue la "Parade" o ronda de presos. Con regularidad los inspectores entraban a los patios de las prisiones y hacían que los prisioneros caminaran en círculo a su alrededor, con el fin de grabar en su memoria los rostros de los delincuentes. (55)

La brigada de seguridad se reorganiza por decreto del 15 de noviembre de 1832; su máxima es eliminar rigurosamente de sus filas a toda persona que haya sufrido la más leve condena.

⁵⁴ Cfr. Soderman y O'Connell. Métodos Modernos de Investigación Policiaca. Edit. Limusa, México 1988, pág. 26

⁵⁵ Orellana Wiarco, Octavio A. Manual de Criminología. Edit. Porrúa, México 1981, pág. 67

Para concluir, señalaremos que dentro de la policía francesa se inicia la moderna investigación criminal a través de Alphonse Bertillon, quien inicia la identificación antropométrica de los delincuentes a fin de identificar a los reincidentes. Adjunto al servicio de identificación antropométrica, se confía al propio Bertillon el Departamento de Fotografía, y no debemos olvidar que Bertillon estableció un sistema de identificación por medio de las huellas digitales. Así se inicia el camino de la investigación criminal apoyada por la medición antropométrica, la fotografía criminal y la dactiloscopia.

ALEMANIA.- En el año 1800 encontramos en la policía alemana un intento serio para garantizar la paz y la seguridad, en razón de que las guerras napoleónicas provocaron un incremento en la criminalidad. En la ciudad de Wutwenberg se organizó la policía montada; en Bavaria se creó la gendarmería y se reforzó la policía prusiana.

En el reglamento de la policía de Berlín de 1812, encontramos antecedentes de la policía no uniformada ya que dicho reglamento en sus párrafos XIX y XX establecía la posibilidad de que un policía vistiera de civil cuando tuviera que realizar trabajos sin su identificación y en cuyo caso deberían llevar su legitimación mediante una medalla debajo

del chaleco, en el pecho, la cual llevaría de un lado el águila prusiana y en el otro las palabras "Policía de Berlín". (56)

La policía criminal alemana confeccionaba listas de los habitantes sospechosos, de los penados y de los asociales, en ellas se incluía a los detenidos por vagancia, personas bajo vigilancia policiaca, prostitutas y personas sin trabajo.

Paralelamente existían listas de los bienes robados, los crímenes no resueltos y los delitos graves. Había además un registro de cartas requisitorias de personas buscadas por delitos punibles, sospecha de intriga política o de espionaje. De 1820 a 1848, la policía actuaba empíricamente, los sistemas de soplones y delatores estaban vigentes.

En 1859 entró en vigor la Ley policiaca de Prusia que sirvió de modelo para otros estados alemanes; esta ley establecía la formación de tropas policiacas especializadas enteramente a la investigación criminalista. En el año de 1894 se adopta el sistema dactiloscópico de Bertillon y más tarde, en 1896, Berlín instala una central de fichas utilizando el sistema de medidas de Bertillon. Por último, debemos recordar que en Alemania en 1934 se estableció el Ministerio de Policía

⁵⁶ Cfr. Sam López, op. cit., pág. 44

del Reich, dentro del cual incluía el famoso Servicio Secreto Alemán. (57)

INGLATERRA.- En 1679 el parlamento inglés estableció la " Habeas Corpus Act " , la cual estableció la plena protección contra las detenciones ilegales. A pesar de la dureza de las leyes penales inglesas, la criminalidad era muy alta en la ciudad de Londres.

En 1739, se hizo un intento serio para atacar los elementos criminales entre los privilegiados y el pueblo. En 1748 se encargó a Henry Fielding la dirección de la Policía de Londres, éste organizó la primera brigada de agentes de policía, recibiendo por primera vez un estatuto oficial y un sueldo fijo. A estos policías se les llam Bow-Stret-Runners, - es decir, corrían tras los ladrones.

Fielding fue también el primer jefe de policía que introdujo boletines impresos y creó un método para la persecución de los criminales fugados. Le sucedió a Fielding, - Sampson Wright, quien formó la primera patrulla nocturna con 68 hombres no uniformados. (58)

57 Ibidem, pág. 45

58 Ibidem, pág. 51

En 1829 se estableció que las diferentes tropas policíacas, con excepción de la de Londres, serían coordinadas por una sola dirección. Dos comisarios dependientes del Secretario del Interior encabezaban la dirección de la nueva organización policíaca de la cual derivó la famosa Scotland Yard que nació en 1890. Cabe mencionar que la característica de la policía inglesa, que la distingue de las demás, es que sus servicios se realizan sin armas. (59)

4.- ANTECEDENTES DE LA POLICIA EN MEXICO.

Corresponde en esta ocasión estudiar los antecedentes que en materia policíaca encontramos en nuestro país. Cabe mencionar que dicho estudio corresponde de la época colonial -- hasta la época porfiriana, toda vez que la Constitución de 1917, al igual que al Ministerio Público, es la piedra angular de las diferentes corporaciones policíacas que existen en nuestros días, motivo por el cual el instrumento constitucional será estudiado en la sección correspondiente al fundamento de la Policía Judicial Federal.

a).- EPOCA COLONIAL.- Durante esta época existieron dos tipos de policía; los simples vigilantes nocturnos o -

59 Idem.

serenos y los alguaciles. Los primeros tenían a su cargo cuidar del orden de la ciudad y de los bienes de los ciudadanos, su función era, desde tener las llaves de los domicilios hasta la detención de los sospechosos. Los segundos eran funcionarios dependientes de los jueces que se encargaban de realizar la práctica de las diligencias, hacer comparecer a testigos y ejecutar aprehensiones.

Realmente en esta época existían escasas referencias a la policía, más aún si consideramos que, tal y como se había señalado en los antecedentes del Ministerio Público, existía un caos en el cual las autoridades civiles, militares y -- eclesiásticas invadían jurisdicciones.

Posterior a la declaración de Independencia de 1810, la Constitución de Cádiz del mismo año establece la re - instalación en la Nueva España de los ayuntamientos y 6 diputaciones provinciales. En esta Constitución solo encontramos referencia en cuanto a la policía en su Título 3º , Capítulo VII referente a las facultades de las Cortes, el artículo 131, fracción 23º. señala: Aprobar los reglamentos para - la policía y sanidad del reino. (60)

60 Ibidem, pág. 63

b).- CONSTITUCION DE APATZINGAN.- En el Capítulo VII, referente a las atribuciones del Supremo Congreso, señala en su artículo 118: Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de la policía.

El Capítulo XVI referente a los juzgados inferiores, señala en su artículo 206: " Estos jueces tendrán en los ramos de justicia o policía la autoridad ordinaria, que las leyes del antiguo gobierno concedían a los subdelegados. Las delegaciones de cada partido tendrán los mismos límites, mientras no se varíen con la aprobación del Congreso."

c).- CONSTITUCION DE 1824.- En este ordenamiento jurídico encontramos únicamente lineamientos generales cuando habla de la división de poderes y entre líneas nos da a conocer su relación con la justicia. (61)

d).- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.- En la Sexta Ley que se refiere a la división del territorio y del gobierno Interior de sus pueblos, señala a quien compete mantener el orden y tranquilidad y las funciones de policía.

⁶¹ Ibidem, pág. 66

En efecto, en el artículo 16 señala que en la cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador, y confirmado por el Gobierno General, el artículo 18 señala que, corresponde a los prefectos:

I.- Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador;

II.- Cumplir y hacer cumplir las ordenes del gobierno particular del departamento;

III.- Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos y, en general, sobre todo lo concerniente al ramo de policía.

e).- BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.-

Esta ley ya contiene referencias precisas de la función de la policia, en su artículo 86, fracción XXX la cual señala:

Aumentar o disminuir las fuerzas de policía de los departamentos, según lo exijan las necesidades de su institución.

En el Título 7o., referente al gobierno de los departamentos, en las facultades de la Asambleas Departamentales que hace el artículo 134, las fracciones X y XIX señalan:

X.- Hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar

la policía municipal, urbana o rural.

XIX.- Decretar la fuerza de policía que debe haber en el departamento , y reglamentar su servicio, que se reducirá a conservar el orden, cuidar de la seguridad pública, y auxiliar la ejecución de los mandatos de las autoridades políticas y judiciales. Esta fuerza no gozará fuero, y deberá estar distribuida en las poblaciones con proporción a sus necesidades.

En el artículo 142, fracción IX dispone, respecto a los Gobernadores de Departamento: "Disponer de la fuerza de policía para los objetos de su institución."

f).- CONSTITUCION DE 1857.- No se encuentran referencias a la policía ni a las funciones de la misma.

B).- FUNDAMENTO LEGAL DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL.

La organización de la policía en México, sus bases fundamentales y sus antecedentes, se encuentran íntimamente ligados con la evolución histórica del Ministerio Público, del Procedimiento Penal y del Procedimiento Administrativo que impone sanciones por la violación a los reglamentos de policía y buen gobierno.

Debemos recordar que en Derecho existe una máxima que señala: " Lo accesorio sigue la suerte de lo principal ", y en este caso la Policía Judicial lo es del Ministerio Público.

En efecto, el surgimiento y evolución de la Policía Judicial Federal ha tenido como directriz el desarrollo del Ministerio Público Federal y es por tal razón que, en general, tanto los preceptos Constitucionales que dan vida y funcionamiento al Ministerio Público Federal, lo hacen a su vez con la Policía Judicial Federal. Lo mismo sucede con los ordenamientos procesales y Códigos Penales Federales.

En el Código Penal de 1871, encontramos en su artículo 5o. que menciona que : Falta es: la infracción de los reglamentos o bandos de policía o buen gobierno. En el Libro Primero, Título Cuarto, Capítulo XII, en sus artículos 169 y 170 se establecía:

Art. 169.- La sujeción a la vigilancia de la autoridad política es de dos clases: La primera se reduce a que los agentes de policía estén a la mira de la conducta de la persona sujeta a ella, informándose además de que si los medios de que vive son lícitos y honestos.

Art. 170.- Los jefes de policía y sus agentes desempeñarán, con la mayor reserva, las obligaciones de que habla el artículo anterior; cuidando siempre de que el público no trasluzca que se vigila a los reos, para evitar a éstos los perjuicios que de otro modo se le seguirían.

El mismo ordenamiento en el artículo 876 habla sobre la persecución de juegos prohibidos y la obligación de la policía para realizarla y señala las penas en caso de no cumplir con dicha obligación; en el artículo 1002 habla del

abuso de autoridad.

En el Código de Procedimientos Penales de 1880 se regula ampliamente la labor y función de la Policía Judicial; en efecto, el mencionado ordenamiento jurídico trata de la organización y función de la Policía Judicial en sus artículos 11 a 16. El artículo 11 indica el objeto de la Policía Judicial, como es la investigación de los delitos y el descubrimiento de los delincuentes.

En los artículos 12 y 13 se señala quien ejercía la función de Policía Judicial dentro y fuera de la capital del país, mismos que por su importancia transcribimos a continuación:

Art. 12.- La policía judicial se ejerce en la ciudad de México:

- I.- Por los inspectores de Cuartel;
- II.- Por los comisarios de policía;
- III.- Por el inspector general de policía;
- IV.- Por el Ministerio Público;
- V.- Por los jueces correccionales;
- VI.- Por los jueces de los criminal.

Art. 13.- La policía judicial, fuera de la ciudad de México y en el territorio de Baja California, se ejerce:

- I.- Por los jueces auxiliares o de campo;
- II.- Por los comandantes de fuerza de seguridad rural;
- III.- Por los jueces de Paz;
- IV.- Por los jueces menores;
- V.- Por los prefectos y subprefectos políticos;
- VII.- Por los jueces del ramo penal.

Por último, en el artículo 29 se indica la subordinación de los auxiliares de la policía judicial al

Ministerio Público, dicho artículo establecía:

Art. 29.- Los inspectores de cuartel, los comisarios, el inspector general de policía, los prefectos y subprefectos políticos, los jueces auxiliares o de campo, los comandantes de fuerza de seguridad rural, los jueces de paz y los menores foráneos, como funcionarios de la policía judicial, dependen del Ministerio Público, que está autorizado para librarles sus órdenes e instrucciones directamente, a fin de que procedan a la averiguación de los delitos y al descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.

Encontramos además otro artículo referentes a la policía judicial como lo es el 36, que señala la obligación de proceder de oficio a la averiguación respecto de los delitos que tuviera conocimiento, salvo en caso de estupro que requería de querrela; el artículo 51, facultaba a la policía judicial a recibir denuncias cuando en el lugar no hubiese juez penal, el artículo 247 señala la facultad de detener infraganti - sin necesidad de orden, por cualquier persona, la que deberá presentarlo en el acto a algún agente de la policía judicial.

En el Código de Procedimientos Penales de 1894 en lo que respecta a la función de la policía judicial y los funcionarios que ejercen dicha función reciben el mismo -- tratamiento señalado en el Código de Procedimientos Penales de 1880. (62)

Por otra parte, el artículo 74 establece la obligación de la policía judicial de remitir sus actuaciones al

⁶² Ibidem., págs 156 y s.s.

Ministerio Público. Además de lo anterior, el ordenamiento jurídico que estudiamos señala dentro de su articulado diversas obligaciones a la policía judicial como son: firmar las diligencias que practique y acompañado de testigos de asistencia; procurar comprobar el cuerpo del delito, etc. Algo que es de suma importancia es que en su artículo 207 señala que la confesión hecha ante el funcionario de la policía judicial que practicara las primeras diligencias, tendría los efectos de prueba plena. (63)

Cabe mencionar que los comentarios y ordenamientos jurídicos señalados corresponden tanto a la Policía Judicial como al Ministerio Público del Fuero Común, en razón de que hasta antes del año 1900, eran las autoridades que se encargaban de desempeñar la labor policiaca y, por una noción de orden, consideramos que era necesaria hacer tales referencias a fin de observar con claridad la importancia del Congreso Constituyente de 1917, toda vez que dicho Congreso puso fin a vicios y deficiencias en lo que toca a la administración de la justicia.

Correponde ahora estudiar brevemente los ordenamientos jurídicos que se refieren a la entonces Policía

⁶³ Ibidem., pág 159

Judicial de la Federación, concretamente al Código Federal de Procedimientos Penales de 1908, el cual da un tratamiento similar a la Policía Judicial de la Federación respecto de los ordenamientos procesales del orden común, en donde la función policiaca se desempeñaba por diversos funcionarios.

En el artículo 1º se establecía como objeto de la Policía Judicial de la Federación la investigación de los delitos del Fuero Federal, la reunión de las pruebas y el descubrimiento de él autor o autores del mismo. El artículo 2º señala como funcionarios de la Policía Judicial de la Federación:

- I.- Los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero;
- II.- Los capitanes, maestros y patronos de embarcaciones mexicanas;
- III.- Los administradores de aduanas, los comandantes de la gendarmería fiscal y los jefes de sección aduanera;
- IV.- Los pilotos mayores de los puertos;
- V.- Los empleados públicos que en el Distrito y Territorios Federales o en los Estados, desempeñen las funciones de policía judicial en el Fuero Común, quines obraran como auxiliares de la federal;
- VI.- Los representantes del Ministerio Público Federal;
- VII.- Los jueces de distrito;
- VIII.- Los Magistrados de Circuito cuando a ellos correspondiera la instrucción de un proceso, y
- IX.- Todos los funcionarios a quienes por disposición de la ley esté encomendada una instrucción.

EL ARTICULO 21 DE LA CONSTITUCION DE 1917.- Tal y como ya se había establecido con anterioridad, el fundamento legal

de la Policía Judicial, tanto del fuero común como federal, se encuentra en el artículo 21 de la Constitución de 1917, motivo por el cual nos referiremos a las ponencias que al efecto se realizaron en el Congreso Constituyente respecto de la Policía Judicial.

Comenzaremos el análisis del artículo 21 Constitucional, señalando que en la exposición de motivos que a manera de informe presentó Don Venustiano Carranza respecto de la Policía Judicial señala:

"Por otra parte, el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más mérito que su criterio particular." (64)

Nuevamente señalaremos que la intención de Don Venustiano Carranza es la de poner fin a un sistema viciado que producía un gran número de arbitrariedades. Esta intención es comprendida por el Congreso Constituyente por lo que en su dictamen del día 2 de enero de 1917, la comisión encargada del proyecto entre algunos de sus puntos señala:

" La institución de la policía judicial aparece como una necesidad, máxime cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de las garantías que otorga el artículo 20. Es natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público...

⁶⁴ Vid. Apuntes y Documentos, op. cit., pág. 40

" Desarrollando nuestra opinión acerca de la Policía Judicial, creemos que cualquiera que sea la forma en que la organicen los estados en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias, ejerzan funciones de Policía Judicial, sean auxiliares del Ministerio Público; y, en el cumplimiento de esas obligaciones, en el ejercicio de tales funciones, deben quedar subalternados a dicho Ministerio:" (65)

Después de la lectura del dictamen se sucedieron una serie de discusiones e intervenciones de distintos diputados entre las que destaca la del diputado José Natividad Macías quien expresa:

" Vino después en México la institución del Ministerio Público pero como se han adoptado entre nosotros todas las instituciones de los pueblos civilizados, como se han aceptado y se aceptan de una manera enteramente arbitraria y absurda, se estableció el Ministerio Público que no pudo ser... más que una entidad decorativa, porque en lugar de ser el que ejerciese la acción penal, el que persiguiese a los delincuentes acusándolos y llevando todas las pruebas, no hacía más que cruzarse de brazos para que el juez practicara todas las diligencias y él, pendiente de todos estos actos. El Código de Procedimientos Penales actualmente vigente en el Distrito Federal, está tomado del Código de Procedimientos de Francia y allí se dice: La Policía Judicial está comprendida por tales y cuales funcionarios; pero se cometió el error de hacer policía judicial al Ministerio Público y el Ministerio Público no es la Policía Judicial; de manera que éste fue el error. Se hizo una amalgama enteramente confusa e imposible; de allí resultó que el Ministerio Público era la Policía Judicial. La Policía Judicial propiamente dicha, la Policía Judicial y la policía preventiva que es cosa enteramente distinta, es lo que quiero aclarar para evitar la confusión." (66)

Haciendo mención de los países en que existían instituciones libres, principalmente Estados Unidos, aludió a

⁶⁵ Apuntes y Documentos, pág. 41

⁶⁶ Ibidem, pág 44

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

la capacidad del Ejecutivo de acusar por medio del Procurador General de la Nación, ya que éste representa al Presidente de la República en la materia penal. Acto seguido, el diputado Macias planteó y respondió al problema de la persecución del delincuente; ¿cómo lo va a hacer?, ¿mediante qué organismo? ; respecto a lo anterior señala:

" La Policía Judicial en los países libres está dividida en dos clases: la policía preventiva y la policía inquisitiva, que se llama Policía Judicial, que es el nombre técnico con que se le designa. La policía preventiva es el gendarme que está en cada esquina cuidando el orden; éste no se preocupa de si se va a cometer un delito o no; sus atribuciones se reducen únicamente a cuidar que no se aletere el orden público o que los reglamento de policía en toda la circunscripción que le corresponde, se cumplan debidamente siempre que estén a su vista. esto es lo que en Estados Unidos se llama 'policeman' y lo que entre nosotros se llama 'gendarme'; de manera que todavía en el interior de la República se le designa con el nombre de 'policía' y por las noches con el de 'sereno'; pero todos son la policía preventiva que es la que trata de evitar que se cometa un delito, pero ésta no es la Policía Judicial. La Policía Judicial la forman los agentes que el Ministerio Público tiene a su disposición para ir a averiguar dónde se cometió el delito, que personas pudieron presenciarlo, etc. es una cosa parecida a lo que entre nosotros ha estado muy mal establecido con el nombre de policía de seguridad, porque en ésta, los individuos que la forman no están vestidos de policías; en los Estados Unidos éstos traen una placa, con la cual se revela inmediatamente que tratan de ejercer sus funciones; antes nadie los conoce como agentes de la autoridad..." (67)

De la exposición hecha por el Diputado Macias, podemos observar que propugna porque se adopte un sistema policiaco como el existente en los Estados Unidos; además relata

en forma breve, la manera en que debe funcionar la Policía Judicial.

El artículo 21 Constitucional habla de la Policía Judicial y menciona que: " ... la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél ... " , se refiere al Ministerio Público, es decir, ya en la Constitución General de la República de 1917 se establece que el Ministerio Público es el jefe inmediato de la Policía Judicial en los respectivos fueros: común y federal.

Por otra parte, el artículo 21 Constitucional hace mención a la policía preventiva a pesar de que no la nombra ni señala la propiamente como tal. Es así como nuestro derecho en la Constitución General de la República separa a la policía en dos grandes ramas que son: la Policía Judicial (del fuero común o federal) y la Policía Preventiva, por lo que las denominadas secretas, políticas, etc., no son sino variantes de las mismas y que en última instancia invaden funciones de una u otra y como ejemplo de ello tenemos la experiencia de las desaparecidas corporaciones anticonstitucionales conocidas como: Servicio Secreto y su sucesora la División de Investigación y Prevención de la Delincuencia (DIP), y muy recientemente la Dirección Federal de Seguridad. No obstante lo anterior, actualmente existen otros grupos policiacos que son notoriamente anticonstitucionales.

Además de la Constitución General de la República, la

Policia Judicial Federal tiene fundamento legal en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que en su artículo 14 la señala como auxiliar directo del Ministerio Público Federal; asimismo en el artículo 22 de la mencionada ley orgánica se establece:

Art. 22.- La Policía Judicial Federal actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público Federal en los términos del artículo 21 de la Constitución, auxiliándolo en la investigación de los delitos del orden federal. Para este efecto, podrá recibir denuncias y querellas sólo cuando por la urgencia del caso no sea posible la presentación directa de aquélla ante el Ministerio Público, pero deberá dar cuenta sin demora a éste para que acuerde lo que legalmente proceda. Conforme a las instrucciones que se le dicten, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa y exclusivamente para los fines de ésta, cumplirá las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen, y ejecutará las ordenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial.

Además de los citados artículos, existen diversas disposiciones en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Código Federal de Procedimientos Penales.

Dichas disposiciones serán analizadas en los siguientes apartados en razón de contener el objeto de estudio de dichos apartados.

C).- FACULTADES DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL.

Nos referiremos en esta ocasión a las facultades que tiene la Policía Judicial Federal par cumplir con las encomiendas señaladas en el artículo 21 Constitucional.

Como ya ha quedado establecido, es facultad de la Policía Judicial Federal auxiliar al Ministerio Público Federal en la persecución de los delitos federales. Ahora bien, la facultad antes mencionada se lleva a cabo en un primer momento dentro de la averiguación previa y para ello la ley, a través del Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 2o. fracción I, faculta a la Policía Judicial Federal a recibir las denuncias de los particulares o de cualquier autoridad, sobre hechos que pueden constituir delitos del orden federal. Cabe mencionar que dicha facultad entra en vigor cuando por las circunstancias del caso las denuncias no puedan ser presentadas directamente ante el Ministerio Público.

La facultad antes mencionada no termina con el hecho de recibir la denuncia, sino que además la Policía Judicial Federal debe reunir los elementos necesarios para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Es obligación de la Policía Judicial Federal proceder

de oficio en la investigación de los delitos del orden federal de que tenga conocimiento e informar de inmediato al Ministerio Público Federal. (artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Penales)

Por otra parte, la Policía Judicial Federal tiene la facultad de aprehender al o los probables responsables de delitos federales en caso de flagrancia o de notoria urgencia por existir temor fundado de que el inculcado trate de eludir la acción de la justicia y que no haya en el lugar autoridad judicial. (68)

También es facultad de la Policía Judicial Federal, asegurar los instrumentos del delito, así como las cosas-objeto o producto de él. Asimismo puede asegurar los objetos en los que existan huellas o vestigios del delito o pudieran tener relación con éste (art, 181 del Código federal de Procedimientos Penales).

En las diligencias que realice la Policía Judicial Federal, a fin de cumplir con su función persecutoria e investigadora de los delitos federales, deberá acompañarse de

68 Fuera de estos casos se considera que la detención no está justificada legalmente.

su secretario, si lo tuviese, o de dos testigos de asistencia, que darán fe de todo lo que en aquéllas pase (art. 16 del citado Código Federal).

En el caso de que la Policía Judicial Federal detenga a una persona o personas en flagrante delito deberá levantar el acta correspondiente que contendrá: La fecha y modo en se tenga conocimiento de los hechos; el nombre y carácter de la persona que dio noticia de ellos y su declaración, así como la de los testigos cuyos dichos sean más importantes y la del inculpado, si se encontrarse presente, incluyendo el grupo étnico indígena al que pertenece, en su caso; la descripción de lo que haya sido objeto de inspección ocular; los nombres y domicilios de los testigos que no se hayan podido examinar; el resultado de la observación de las particularidades que se hayan notado a raíz de ocurridos los hechos, así como los demás datos y circunstancias que se estime necesario constar. (art. 124 del citado Código Federal).

Con todo lo anteriormente señalado queda establecido las diversas facultades que tiene la Policía Judicial Federal para desempeñar su función de auxiliar del Ministerio Público en la persecución de los delitos federales, por lo que corresponde señalar lo que son o cuales son los delitos federales. El artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial

de la Federación establece:

Art. 51.- Los jueces de Distrito en materia penal conocerán:

I. De los delitos del orden Federal.

Son delitos del orden federal:

a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados;

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

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

d) Los cometidos en la embajadas y legaciones extranjeras;

e) Aquellos en los que la Federación sea sujeto pasivo;

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

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

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

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

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

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

Como podemos observar, en el primer inciso del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se marca un amplio margen en cuanto a los delitos federales, toda vez que dicho inciso menciona que tienen carácter de delito federal las conductas ilícitas que se encuentran señaladas y descritas en los tratados

internacionales y en las leyes federales como el Código Fiscal de la Federación; Ley de Imprenta; Ley Federal de Juegos y Sorteos; Ley Federal de Radio y Televisión; Ley de Nacionalidad y Naturalización; Ley del Servicio Militar obligatorio; Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; ect.

Dentro de nuestra legislación encontramos que suman 46 las leyes que tipifican las conductas delictivas y que al encontrarse fuera del Código Penal son llamados delitos federales especiales. (69)

El segundo inciso del citado artículo 51 nos remite a el Código Penal, expresamente a los artículos 2o. y 5o. que a letra dice:

Art. 2o.- Se aplicará asimismo:

I. Por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República; y

II.- Por los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieran sido juzgados en el país en que se cometieron.

Art. 3o. Los delitos continuos cometidos en el extranjero que se sigan cometiendo en la República, se perseguirán con arreglo a las leyes de ésta, sean mexicanos o extranjeros los delinquentes.

⁶⁹ Cfr. García Domínguez, Miguel Ángel. Los Delitos Especiales Federales. Edit. Trillas, México, 1988, pág. 11

Las mismas reglas se aplicarán en los casos de los delitos continuados.

Art. 4o. Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes :

- I. Que el acusado se encuentre en la República;
- II. Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquirió; y
- III. Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país que se ejecutó y en la República.

Art. 5o. Se considerarán como ejecutados en territorio de la República :

I. Los delitos cometidos por mexicanos o por extranjeros en alta mar, a bordo de buques nacionales.

II. Los ejecutados a bordo de un buque de guerra nacional surto en puerto o en aguas territoriales de otra nación. esto se extiende al caso de que el buque que sea mercante, si el delincuente no ha sido juzgado en la nación a que pertenezca el puerto;

III. Los cometidos a bordo de un buque extranjero, surto en puerto nacional o en aguas territoriales de la República, si se turbare la tranquilidad pública, o si el delincuente o el ofendido no fueren de la tripulación. En caso contrario, se obrará conforme al derecho de reciprocidad;

IV. Los cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio o en atmósfera de aguas territoriales nacionales o extranjeras, en casos análogos a los que señalan para buques las fracciones anteriores, y

V. Los cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas.

Tanto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como en los artículos antes reproducidos se establece una serie de hipótesis que comprenden en términos genéricos los que son los delitos federales sin olvidar los delitos en materia de estupefacientes y

psicotrópicos considerados en nuestro Código Penal como delitos contra la Salud, mismos que estudiaremos más adelante.

D).- ESTRUCTURA ORGANICA DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL.

Actualmente la Policía Judicial Federal se encuentra adscrita en diversas Direcciones Generales, mismas que se han señalado en la estructura interna de la Procuraduría General de la República.

Dentro de dichas Direcciones, encontramos a la Dirección General de la Policía Judicial Federal; Dirección General de Intercepción y la Dirección General contra la Producción de Estupefacientes.

Cabe mencionar que la actual estructura de la Policía Judicial Federal se estableció a través del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de febrero de -- 1991, mismo que fue reformado y adicionado mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial el 20 de junio de 1991.

Además de las tres Direcciones Generales antes mencionadas, se cuenta con unidades de información que integran y conforma el complejo sistema que nuestro gobierno ha establecido

para efectuar la lucha al narcotráfico.

Todas las Direcciones Generales antes mencionadas dependen directamente de la Coordinación General para la Atención de los delitos contra la Salud, cuyo titular tiene atribuciones similares a las del Subprocurador (art. 7 del citado Reglamento).

En forma esquemática podríamos decir que el área antinarcóticos se conforma de :

Dirección General de la Policía Judicial Federal;
Dirección General de Intercepción;
Dirección General contra la Producción de Estupefacientes;
Guardia de Agentes;
Unidad de Control y Custodia, e
Interpol.

La Dirección General de la Policía Judicial Federal - está integrada por elementos regulares de la Policía Judicial Federal, mismos que, conforme a las necesidades del servicio, se encuentran comisionados en puntos estratégicos del territorio nacional como las fronteras del norte y sur del país, así como en las ciudades y regiones consideradas como productoras de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.

Dentro de la Policía Judicial Federal existen diversos rangos como son: Primer Comandante; Segundo Comandante, Jefe de Grupo; Agente "C"; Agente "B" y Agente "A".

Una vez que hemos señalado las jerarquías existentes en la Policía Judicial Federal, debemos señalar que la Guardia de Agentes estará a cargo de un Segundo Comandante, y en sustitución de éste, de un Jefe de Grupo. Dentro de las obligaciones de la Guardia de Agentes encontramos:

- " - Distribuir al personal de Guardia en los diversos puntos que las necesidades del servicio y de seguridad requieran;
- Recibir los informes y partes elaborados por las Comandancias y otras unidades de la Policía Judicial Federal y turnarlos a quien deba tener conocimiento de los mismos.
- Recibir y distribuir entre el personal a su cargo, las órdenes que giren las autoridades competentes para su debido cumplimiento;
- Disponer lo conducente para la vigilancia y protección de las instalaciones de la Procuraduría General de la República y para salvaguarda del personal, conforme a las instrucciones que reciba;
- Pasar lista de asistencia a las horas que para ese efecto se determine; informar las novedades al superior que hubiere en el acto de pasar lista, y leer el orden del día;
- Recoger de las líneas de transporte foráneo la correspondencia y los objetos que oficialmente remitan las unidades desconcentradas de la Procuraduría General de la República;
- Custodiar y distribuir la correspondencia y los objetos a que se refiere el inciso anterior." (70)

Por otra parte, la Unidad de Control y Custodia tiene como tareas:

- " - Recibir los detenidos que hubiere, conociendo la situación que guarden y a disposición de que autoridad se encuentran;
- Recibir durante su guardia, a las personas que sean presentadas conforme a la ley, así como resguardar sus pertenencias y obtener del servicio médico de la Procuraduría General de la República el certificado correspondiente;

70 Manual de Organización, Políticas y Procedimientos Generales de la Policía Judicial Federal, Procuraduría General de la República, 1986, págs. 39

"-Mantener una dotación básica de armamento y parque para atender las necesidades del servicio y conservar en condiciones adecuadas los vehículos a su cargo." (71)

Por último, la unidad correspondiente a Interpol se encarga del intercambio de información respecto de delincuentes que se puedan encontrar en nuestro territorio y que son requeridos por autoridades judiciales de otra Nación.

Es importante advertir que la Interpol no es un grupo policiaco que actúe a nivel internacional, sino una organización que además de recabar y proporcionar informes a las policías de los países miembros, ha establecido medios para que se auxilien entre sí a través de la Oficina Central Nacional (designación de la unidad de Interpol) que sirve de enlace con las demás Oficinas Centrales Nacionales de otros países. En la mayor parte de los asuntos, la cooperación se reduce a intercambio de información. (72)

Cabe mencionar que las actividades antes mencionadas se llevan a cabo a nivel interno, toda vez que no se encuentran señaladas en ordenamiento jurídico alguno, sin embargo son tareas que se realizan en forma cotidiana.

71 Manual de Organización, op. cit., pág. 39

72 Cfr. Apuntes y Documentos, op. cit., pág. 80

E).- ATRIBUCIONES

En esta ocasión estudiaremos las atribuciones que las Direcciones Generales, mencionadas en el apartado anterior, poseen para realizar en forma eficaz la lucha y combate contra el narcotráfico.

El artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece:

Art. 24.- Son atribuciones de la Dirección General de Intercepción, las siguientes, que serán ejercidas por los Agentes de la Policía Judicial Federal adscritos a la misma:

I. Dirigir, coordinar y supervisar las operaciones técnicas especializadas tendientes a evitar la introducción de estupefacientes y psicotrópicos, a territorio nacional;

II. Desarrollar y operar los sistemas de comunicación e información con las instancias de coordinación y cooperación, nacionales e internacionales, para la obtención de los datos necesarios que permitan la interrupción del tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos;

III. Desarrollar e instrumentar las técnicas especializadas para la intercepción de tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos;

IV. Proteger las evidencias, datos e indicios que se recaben durante las acciones de intercepción, a efecto de evitar su destrucción y permitir la actuación de peritos, expertos y demás autoridades competentes; y

V. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

Como podemos observar, la Dirección General de Intercepción es, tal y como se había establecido, una unidad operativa encargada de evitar la introducción y tránsito de estupefacientes y psicotrópicos por nuestro territorio nacional y para-

ello se ha situado equipo especializado de detección y seguimiento de aeronaves en diversos puntos de nuestro país.

Asimismo, a esta Dirección corresponde la coordinación con instituciones nacionales y extranjeras a fin de cumplir con sus atribuciones.

Por otra parte, el mencionado Reglamento establece en su artículo 26 como atribuciones de la Dirección General de la Policía Judicial Federal:

Art. 26.- Son atribuciones de la Dirección General de la Policía Judicial Federal las siguientes, que se realizarán por conducto de sus Agentes:

I. Investigar, por instrucciones del Ministerio Público, los hechos que presuntivamente sean constitutivos de delito;

II. Recabar, por instrucciones del Ministerio Público, las pruebas que tiendan a comprobar el cuerpo de los delitos que investiguen y las que acrediten la presunta responsabilidad de los indiciados;

III. Dar cumplimiento a las ordenes de localización, cita, aprehensión, reaprehensión, custodia, traslado, arresto, comparecencia, presentación, cateo, arraigo y aseguramiento, en la forma que corresponda con arreglo a la ley;

IV. Practicar, en auxilio del Ministerio Público, las diligencias que este le encomiende; y

Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

Las actividades señaladas, corresponden a las tareas que generalmente se asignan a la Policía Judicial Federal como-

auxiliar del Ministerio Público Federal.

Por otra parte, el artículo 32 del multicitado Reglamento establece:

Art. 32.- Son atribuciones de la Dirección General contra la Producción de Estupefacientes, las siguientes, que serán ejercidas por los Agentes de la Policía Judicial Federal, adscritos a la misma:

I. Planear, diseñar y proponer los programas contra la producción de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas o peligrosas para la salud, tomando en cuenta las prevenciones que sobre ésta contenga la legislación penal y sanitaria, y las demás normas aplicables a la materia sin perjuicio de las atribuciones de otras dependencias;

II. Coordinar, supervisar y controlar la destrucción de plantíos y laboratorios de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas y peligrosas para la salud y la destrucción o entrega a la autoridad competente de las sustancias y demás objetos;

III. Participar en la experimentación y desarrollo y aprobar en su caso los herbicidas, coadyuvantes y equipos de operación y seguridad que se utilicen en la localización, verificación y destrucción de plantíos y laboratorios de estupefacientes;

IV. Colaborar con el Ministerio Público en la investigación de los delitos relacionados con estupefacientes y psicotrópicos, y coordinarse con las áreas correspondientes para los efectos de la investigaciones que sobre esta materia se realizan; y

V. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador:

Como podemos observar, se comprende la planeación, coordinación y verificación de destrucción de plantíos, laboratorios y sustancias peligrosas para la salud conforme a

lo establecido por la legislación sanitaria y penal.

Asimismo, son de su competencia la destrucción o entrega, en su caso, de estupefacientes y psicotrópicos. Además señala una injerencia directa sobre el equipo de operación y seguridad utilizado en dichas tareas.

Como podemos observar, la Policía Judicial Federal cuenta con una serie de facultades que se encaminan a combatir con la mayor eficiencia posible el narcotráfico en todas sus etapas, desde la producción hasta el comercio y distribución. Para conseguir realizar esa lucha, la Procuraduría General de la República, ha realizado intensos esfuerzos tanto a nivel jurídico como técnico.

F).- FUNCIONES.

La principal función de la Policía Judicial Federal, conforme a lo establecido por el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es la de auxiliar al Ministerio Público Federal. Este auxilio se realiza directamente en la función investigadora que desempeña el Ministerio Público Federal dentro de la averiguación previa. El Ministerio Público Federal al tener conocimiento de los hechos, se encuentra ante el problema de saber quien es el autor o si

aquél a quien se le imputa lo ha cometido y para ello procede a la averiguación previa y, en el desarrollo de ésta, se pone de manifiesto la función de la Policía Judicial Federal.

La finalidad de la función investigadora que realiza la Policía Judicial Federal es la de procurar ante todo la comprobación del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculcado. La Policía Judicial Federal podrá utilizar los medios de prueba que estime conducentes, siempre que estos medios no sean contrarios a derecho (arts. 168 y 180 del Código Federal de Procedimientos Penales).

En el cumplimiento de sus atribuciones, la Policía Judicial Federal, y conforme a sus funciones, podrá requerir informes y elementos de prueba, en general, a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a las correspondientes del Distrito Federal, y a otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones (art. 11 de la Ley Orgánica de la PGR).

Otra de las funciones que tiene la Policía Judicial Federal es la de detener a los que aparezcan responsables de un delito de los que se persiguen de oficio, sin necesidad de orden judicial en caso de flagrante delito o de notoria

urgencia cuando exista temor fundado de que el inculpado se sustraiga de la acción de la justicia. Se entiende que el delincuente es aprehendido en flagrancia cuando está cometiendo el delito o bien cuando es perseguido materialmente después de ejecutado el hecho delictuoso, o cuando en el momento de haberlo cometido, alguna persona lo señala como responsable del mismo y se encuentra en su poder el objeto del delito o los instrumentos con que lo cometió, o huellas o indicios que hagan presumible su culpabilidad(arts. 193 y 194 del Código Federal de Procedimientos Penales).

Otra de las funciones de la Policía Judicial Federal es la del aseguramiento, guarda y custodia de los objetos del delito y los instrumentos con que se perpetró el mismo.

También son funciones de la Policía Judicial Federal: dar cumplimiento a las ordenes de localización, aprehensión, reaprehensión, custodia, traslado, arresto, presentación, cateo arraigo y aseguramiento que le sean giradas.

CAPITULO III.

NARCOTRAFICO Y DROGADICCION. NOCIONES GENERALES .

A).- SEMBLANZA DE LAS DROGAS.

Desde épocas remotas, el hombre ha utilizado sustancias que alteran el funcionamiento del cuerpo humano, dicho uso se ha presentado, en ocasiones, con fines terapéuticos y, algunas veces, en ceremonias rituales de sociedades o culturas que en la actualidad se encuentran prácticamente extintas.

Dentro de esas sustancias encontramos que, en su mayoría, tienen una amplia y ancestral relación con el hombre y la sociedad así como con las creencias que en ésta se dan. Como un ejemplo de lo anterior, encontramos a los opiáceos que se conforman por una serie de sustancias susceptibles de originar en el hombre una dependencia de tipo mórfico, por ser la morfina uno de sus principales alcaloides. Algunas de estas sustancias son de origen natural, otras semisintéticas y otras más sintéticas. (73)

⁷³ Cfr. Manual de Control de Drogas. Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Agencia Para el Control De drogas, Washington D.C. 1984, pág. 166

"Se estima que el opio contiene unos setenta alcaloides, de los cuales unos veinte son conocidos y dentro de ellos encontramos a la morfina y a la heroína que son sustancias altamente tóxicas." (74)

"El opio se obtiene de la amapola o adormidera cuyo nombre científico es **PAPAVER SOMNIFERUM**. La palabra Papaver proviene del griego y significa amapola, en tanto que la voz somniferum es de origen latín y significa soñar o inducir al sueño." (75)

El opio se obtiene de una cápsula (bulbo) globosa, del tamaño de una nuez achatada con una corona en la parte superior; cuando se desprenden las hojas de la flor se practican cortes en los bulbos, de dichos cortes se segrega un jugo lácteo, el cual al contacto con el aire se oxida convirtiéndose en una pasta de color marrón que constituye el opio crudo. El o los cortes generalmente se realizan en las primeras horas de la mañana, dejando que el bulbo segregue durante todo el día toda vez que al día siguiente se recoge la sustancia lechosa. El proceso de segregación es conocido como lagrimeo o llanto de la amapola. (76)

74 Calderón Moreno, Félix. Las Drogas Estupefacientes y Psicotropicas. Policía Española, Madrid 1984, pág. 27

75 Manual de Control de Drogas, op. cit., pág. 166

76 Idem.

El proceso de siembra, cultivo y rayado de la amapola se realiza principalmente durante el verano, sin embargo, conforme a nuestra experiencia, hemos observado que en algunas ocasiones el mencionado ciclo se lleva a cabo durante la época de lluvias, obteniéndose en este caso una goma de opio muy hidratada y de baja calidad. "Se estima que se necesita aproximadamente media hectárea para producir de tres a cinco kilogramos de opio crudo." (77)

"En la historia encontramos diversas referencias a la amapola, así por ejemplo en el año 4,000 antes de cristo, en la ciudad sumaria de Uruk, en la baja Mesopotamia, se elaboraron tablillas en las cuales, según los expertos, se enuncia a la adormidera que alegra. También en un bajo relieve del siglo X antes de nuestra era, correspondiente a los asirios, se representa a un sacerdote con un ramo de amapolas sobre un hombre dormido." (78)

"En la Odisea también encontramos referencias del uso de la adormidera al hablar de que Helena ofreció a Telémaco un brebaje llamado *Nepenthes* proveniente de Egipto y que hacía aliviar los dolores y disipaba las penas." (79)

77 Manual de Control de Drogas, pág. 166

78 Calderón Moreno, op. cit., pág. 29

79 Idem.

Hipócrates se consideró como un adepto del empleo médico de la adormidera. Ya en la era cristiana, Dioscórides, médico griego, parece ser el autor del primer estudio científico de la amapola.

Se menciona como primer opiómano al Emperador Romano Marco Antonio, quien tratando de aliviar sus constantes dolores de cabeza, utilizaba la triaca, sustancia derivada de la amapola y que prescribía Galeno. (80)

China es uno de los países más azotados por el opio e incluso ésta llegó a sostener la primera guerra del opio contra Inglaterra. En 1729 el Emperador Yung Thcheng prohibió la importación y venta del opio; en 1854 tiene lugar la segunda guerra del opio en donde Francia e Inglaterra son aliadas. (81)

En 1860, mediante el Tratado de Pekín, el opio se estableció como una mercancía libre sujeta a un impuesto de 5% para China. En 1927 Chan Kai Chek reinicia la lucha contra la amapola y el uso del opio. (82)

Cabe mencionar que China, que no era originaria ni en

80 Cfr. Calderon Moreno, op. cit., pág. 30
81 Idem.
82 Ibid., pág. 31

el cultivo ni en el consumo del opio, sin embargo sufrió el azote del consumo indebido hasta el extremo de que siempre se ha asimilado la imagen del consumo (fumar) de opio con ciudadanos originarios de China. (83)

En Europa, durante el siglo XVI, se utilizó la triaca, con la que, según algunos investigadores, el famoso Richelieu se convirtió en toxicómano. En el siglo XVII aparece el láudano, que se usó con fines médicos y de placer en las clases altas.

Posteriormente, en el siglo XIX, Hanover Friederich Serturmer en 1806 logra aislar la morfina. esta sustancia fue introducida al mercado como la maravilla curativa de la adicción al opio. Este descubrimiento marcó el principio del uso y abuso de los narcóticos. La codeína fue aislada en 1832 y más tarde se aislaron otros alcaloides del opio. (84)

A mediados del siglo XIX, Charles Gabriel Pravaz inventó la jeringa que llevó su nombre, misma que comenzó a utilizarse para administrar morfina bajo la piel, lo que causó la proliferación de morfinómanos. A partir de 1870, con la guerra Franco-Prusiana, la morfina tuvo una utilización masiva.

83

Cfr. Calderón Moreno, op. cit., pág. 31

84

Cfr. Manual de Control de Drogas, págs. 37 y 38

La morfina es uno de los narcóticos más violentos, y en un principio se usó para tratamiento de enfermedades pulmonares y tuberculosis. En la actualidad se utiliza como analgésico por sus propiedades. Debido a que esta sustancia genera tolerancia, se necesita elevar la dosis para obtener el efecto deseado. (85)

Hacia finales del siglo XIX (1898), aparece en Europa la heroína. Esta droga surge con la finalidad de encontrar un sustituto de la morfina que tuviera menos efectos adictivos que la propia morfina. Los laboratorios químicos Bayer encargaron al químico alemán Dreser la experimentación de la heroína. Se creyó que con esta droga se había vencido la disnea y la tuberculosis, de ahí su nombre que proviene del alemán herisch que significa "enérgico". La heroína desarrolla una rápida dependencia, lo que la establece como una de las drogas que causa uno de los mayores problemas de salud pública y social.

La heroína es en realidad una morfina doblemente acetilada (diacetilmorfina) y se obtiene de la morfina a través de una técnica relativamente sencilla. La heroína es de 2 a 10 veces más potente que la morfina en cuanto a producir dependencia física y psicológica. (86)

85 Cfr. Calderón Moreno, op. cit., pág. 34

86 Ibidem, págs, 37 y 38

Con la guerra de Viet Nam, la heroína tuvo un gran auge en la juventud norteamericana y europea. La heroína es también conocida como el jinete del apocalipsis. (87)

En la actualidad, la heroína es una sustancia prohibida en la mayoría de los países. No obstante lo anterior, existen tres regiones que son consideradas productoras de heroína ilícita y son:

a).- El Triángulo Dorado.- Que está formado por Laos, Tailandia y Birmania, donde se estima que se produce aproximadamente hasta el 60% de la producción mundial;

b).- La Luna Dorada.- Formada por los países de Afganistán, Paquistán e Irán, ocupan el segundo lugar de producción mundial; y

c).- México.- Desafortunadamente nuestro país es considerado como país productor y exportador de heroína y se estima que produce el 10% de la producción mundial y que se consume en Norteamérica. (88)

En efecto, en nuestro país se produce una heroína de color marrón o café conocida como Brown Sugar o azúcar morena, cuyas características se obtienen por un proceso de refinamiento de poca calidad. Las regiones productoras de goma

⁸⁷ Ibidem, pág. 38

⁸⁸ Cfr. Manual de Control de Drogas, op. cit., pág. 166

de opio y de heroína son Sinaloa, Durango y Chihuahua en el norte y Jalisco, Michoacán, Guerrero y Oaxaca en el sur, principalmente. Cabe mencionar que, de acuerdo a nuestra experiencia, el Estado de Guerrero en nuestros días es una zona de producción de grandes cantidades de opio y de heroína, lo anterior en razón de que cada vez son mayores los plantíos de amapola que se establecen en la zona de la montaña ubicada al noreste del Estado y que colinda con la sierra de Puebla y Oaxaca, lo que se suma a la zona de la sierra (sur del Estado).

Dentro del Estado de Guerrero podemos mencionar como puntos estratégicos de operaciones ilícitas de compra-venta de heroína (también conocida como "chiva " o "polvo") las ciudades de Tlapa, Chilapa, Acapulco, San Luis la Loma, San Luis San Pedro, Petatlán, Zihuatanejo, Ciudad Altamirano y desde luego la capital del Estado, Chilpancingo, donde realizamos diversos aseguramientos de goma de opio y heroína y se desmantelaron laboratorios clandestinos de procesamiento de heroína, así como una constante destrucción de plantío de amapola y marihuana.

La heroína que se produce en nuestro país es diferente a la heroína producida en las otras dos regiones ya mencionadas en razón de que generalmente su proceso de refinamiento se produce, en nuestro país, en forma rústica, pues en ocasiones dicho proceso se lleva a cabo en plena sierra

y al aire libre.

Cabe mencionar que en México, durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno norteamericano promovió el cultivo de la amapola principalmente en la sierra de Sinaloa y Durango para atender las necesidades de morfina de los ejércitos aliados, dejando secuelas que aún continúan en nuestros días, toda vez que los campesinos empleados siguieron cultivando amapola por los benéficos económicos que les producía, pero ahora la producción se vende a particulares, mismos que utilizan el opio con fines ilícitos. (89)

También durante la Segunda Guerra Mundial encontramos el punto de partida de los preparados analgésicos y estupefacientes elaborados por el hombre en laboratorios médicos. Estos son los opiáceos sintéticos como la metadona.

En nuestro país, además de la amapola, se cuenta con una serie de vegetales que producen efectos psicotrópicos y que son conocidos como alucinógenos. Respecto a dichos vegetales encontramos referencias de los mismos desde la época colonial. En dichas referencias se hace alusión a los vegetales que las

⁸⁹ Vid. Mejía Prieto, Jorge. México y el Narcotráfico. Edit. Uníverso, México 1988, pág. 13

sociedades y culturas prehispánicas utilizaban durante sus ceremonias religiosas o con fines medicinales.

Podemos aseverar que en el México precolombino no se encontraban ni la amapola ni la marihuana que son originarios de Asia y traídos a nuestro territorio a través de los inmigrantes europeos. (90)

Dentro de los vegetales alucinógenos originarios de nuestro país encontramos al peyote, ololihqui, hongos alucinógenos, etc.

El peyote es un cactus que crece en forma silvestre en los Estados de San Luis Potosí y Zacatecas. Es utilizado por los indígenas Huicholes y los Tarahumaras. Se identifica con frecuencia con el dios sol y su alcaloide es la mezcalina que tiene una estructura química muy similar a la adrenalina, cuya actividad fisiológica puede hacer pensar que el alcaloide intervenga directamente en el metabolismo neuronal. (91)

El ololihqui es una planta trepadora y conocida como

⁹⁰ Cfr. Cárdenas de Ojeda, Olga. Toxicomanía y Narcotráfico. Aspectos Legales. Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México, 1976, pág. 19

⁹¹ Cfr. Gilbert Calabuig, Juan A. Los Alucinógenos en Delitos Contra la Salud Pública, Universidad de Valencia, España, 1977, pag. 221

hierba de las serpientes, con raíces fibrosas, tallos verdes, cilíndricos y delgados, hojas verdes y delgadas, pero aco-razadas y grandes flores blancas y una semilla en forma de cilindro. Los sacerdotes aztecas comían estas semillas con lo que entraban en un estado de embriaguez durante el cual se comunicaban con los dioses. Sus principios activos son de naturaleza semejante al ácido lisérgico, lo que le da un parentesco con el LSD. (92)

Los hongos sagrados o teonanáctli (carne de los dioses), se crían debajo del heno en los campos o páramos; son redondos y tienen el pie atilillo y delgado; se consumen frescos o secos. Su principio activo es la psilocibina. Los efectos de la psilocibina son similares a los del LSD por lo que es común que en ocasiones se promueva LSD como si fuera o se tratara de psilocibina. (93)

Los hongos alucinógenos mexicanos se encuentran principalmente en la región de los altos en Oaxaca, lugar donde hasta hace poco tiempo se encontraba la sacerdotisa del hongo, María Sabina, quien realizaba ritos religiosos y curativos a través del uso de los hongos alucinógenos.

⁹² Ibidem., pág. 221

⁹³ Vid. Manual de Control de Drogas, op. cit., pág. 230

Otra de las drogas que tiene importancia a nivel mundial es la cocaína (benzoilmetileno ecgonina) que se deriva de la hoja de la coca, que crece principalmente en Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil y Colombia. Cabe mencionar que generalmente se piensa que la cocaína proviene de Colombia por ser esta nación sede de un gran número de laboratorios clandestinos de cocaína, y centro de distribución de la misma, sin embargo también puede hablarse de cocaína peruana, boliviana, etc.

"La cocaína se presenta en forma de polvo de color blanco cristalizado. Es considerada como estimulante no narcótico, no crea dependencia física ni tolerancia y como efectos produce el aumento de la presión arterial y disminuye la fatiga." (94)

"La cocaína también tiene algunos usos médicos, por lo tanto, existen plantíos oficiales o legales. Se utiliza como anestésico local (aplicada a la superficie) tópica puesto que la droga tiene cualidades vaso constrictivas al restringir y detener el flujo de la sangre." (95)

94 López Santiesteban, Antonio. Las Drogas y Sustancias Estupefacientes desde el Punto de Vista Policial en Delitos Contra la Salud Pública, Univ. de Valencia, España, 1977 pág. 223

95 Manual de Control de Drogas, op. cit., pág. 183

La cocaína, al igual que la heroína, generalmente llega al usuario con un bajo grado de pureza, esto sucede porque la droga se va rebajando o "cortando" con sustancias como lactosa, vitamina en polvo, azúcar en polvo, etc. Tanto la cocaína como la heroína tienen diversas formas de consumo como son: oralmente, inyectada, fumada, etc. La cocaína también puede ser aplicada directamente a las encías o bajo la lengua, pero la forma más común es la inhalación a través de las fosas nasales y se utilizan diversos objetos como cucharas, popotes, billetes enrollados, etc.

Cabe mencionar que la cocaína a través del tiempo a alcanzado una gran demanda, lo que se observa en las grandes cantidades que de la misma se aseguran anualmente, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Nuestro país no es productor de cocaína, sin embargo es utilizado como paso para llegar al mercado más grande de drogas: Los Estados Unidos. En nuestro país la cocaína no se ha considerado aún como problema de adicción, sin embargo al existir más producción de cocaína de paso por nuestro territorio, la cocaína cada día gana más adeptos en nuestra sociedad a pesar de ser una droga de las consideradas como caras.

Lo anterior lo podemos constatar al incrementarse el número de personas que son consignadas ante la autoridad jurisdiccional por delitos contra la salud relacionadas con cocaína, ya sea como consumidor o como distribuidor.

La hoja de coca es considerada en la región andina como un don divino. Los incas la masticaban suponiéndola un don del dios Manco Capac y Mama Ocllo. Los chibchas alternaban su uso con otros alucinógenos de origen vegetal. Aún en nuestros días los naturales de dicha zona mastican la hoja de coca para vencer la fatiga. (96)

Al parecer, en México la hoja de coca y su consumo es conocida desde la época precolombina y colonial. (97)

Uno más de los vegetales que producen efectos estupefacientes lo encontramos en la marihuana cuyo nombre científico es el de **Cannabis Sativa** y que actualmente se conoce también como cannabis indica, cannabis americana e incluso se habla de cannabis mexicana, sin embargo los botánicos han establecido que las anteriores denominaciones corresponden a especies que son una variante de la cannabis sativa que es la -

⁹⁶ Cfr. Mejía Prieto, op. cit., pág. 151

⁹⁷ Vid. Cárdenas de Ojeda, op. cit., pág. 21

única especie en el orden. Dentro de los nombres comunes que os tenta encontramos el de marihuana, grifa, juanita, etc., o bien se le conoce por su origen como la golden Acapulco, roja panameña o azul de Nepal. (98)

El principio activo de la marihuana es el alcaloide de nominado tetrahidrocannabinol. La marihuana se cultiva en todo el mundo, y se considera que su cultivo se inició en China, desde donde se propagó. Actualmente crece en forma silvestre o se cultiva en América del Norte y Sur, Asia, Africa y algunos países europeos. (99)

En nuestro país se señala la hipótesis de que fue introducida la marihuana en el siglo XVII o XVIII por algunos negros que fueron traídos a la Nueva España. (100)

La marihuana es considerada tanto en México como en el resto del mundo, como la droga más utilizada por las clases de escasos recursos. Tal es el alcance de la marihuana, que se estima que existen en el mundo aproximadamente ciento cincuenta millones de personas afectas al consumo de marihuana. (101)

98 Cfr. Soderman y O'connell, op. cit., pág. 409

99 Vid. Manual de Control de Drogas, pág. 200

100 Cfr. Cárdenas de Ojeda, op. cit., pág. 29

101 Cfr. López Santiesteban, op. cit., pág. 249

Respecto a la clasificación de la marihuana dentro de los estupefacientes y los psicotrópicos, los expertos en la materia no han llegado a unificar criterios en cuanto a considerarla como alucinógeno o como estupefaciente. Tampoco se ha concluido en forma uniforme que tipo de dependencia genera.

En México la marihuana es la droga que más se ha popularizado en el medio castrense. En efecto, generalmente se asocia al soldado de línea con el hábito de fumar marihuana. Tal es el caso que se denomina *juan* a los elementos de tropa, y *juanita* o *doña juanita* se le denomina a la cannabis, es decir, se considera que la hierba es la mujer, la entrañable compañera de *juan* soldado. Durante la Revolución era común que los combatientes, tanto revolucionarios como soldados, se dieran sus *toques* (fumadas de marihuana), lo que les infundía valor.

Como ejemplo de lo anterior tenemos la canción de "La Cucaracha". (102)

Otro ejemplo lo encontramos en el siglo XIX con el General Sóstenes Rocha, quien luchó en favor del gobierno juarista, que en alguna ocasión declaró: "Mis tropas ganaron con la ayuda de Dios y de Doña Juanita".

102 Mejía Prieto, op. cit., pág. 73

También en la época de López de Santa Anna existió una canción que en una de sus cuartillas dice:

" Marihuana tuvo un hijito
y le pusieron San Expedito
Como era abogado de los de Santa Anna
todos los días fumaba marihuana." (103)

De la marihuana se obtiene una resina o aceite que es conocida como hachis o hashis, palabra árabe que significa -- hierba. En general en nuestro país el hachís es poco común, no así en Asia y Europa donde tiene gran demanda. Los opiáceos, la cocaína y la marihuana conforman el grupo de drogas que mayores problemas de salud presentan, ya sea por sus efectos o por la accesibilidad en la sociedad. Sin embargo, existen otros grupos de drogas que se utilizan con fines no terapéuticos y entre los cuales encontramos: los alucinógenos, los estimulantes y los depresores.

Los alucinógenos son el grupo de drogas que afectan el sistema nervioso central, produciendo alteraciones en la percepción, cambios emocionales e interrupción de ideas. Dentro de este grupo encontramos el peyote, LSD, Hongos alucinógenos, PCP o polvo de ángel, etc.

" Los estimulantes son compuestos que afectan el

¹⁰³ ibidem., pág. 74

sistema nervioso central al acelerar su actividad. Pueden ser sustancias normales como la epinefrina, o sintéticas como las anfetaminas. Dentro de este grupo se encuentran incluidos la nicotina, la cafeína y algunos refrescos embotellados." (104)

Por último, encontramos a los depresores, que son compuestos que afectan al sistema nervioso central disminuyendo su actividad. También los encontramos naturales o sintéticos. En este grupo se encuentran los barbitúricos, sedantes, tranquilizantes, etc.

B).- LOS ESTUPEFACIENTES, PSICOTROPICOS Y NARCOTICOS.

Generalmente encontramos tanto en la legislación como en el lenguaje común o cotidiano expresiones que eluden a el tema que nos ocupa. Tales acepciones son utilizadas en forma indiscriminada sin que se cuente con un concepto más o menos claro para hacer alguna diferenciación entre los vocablos **estupefaciente, psicotrópico y narcótico**. Continuando con esta serie de ideas, en esta ocasión trataremos de establecer las diferencias que existen entre los términos ya señalados. Así por ejemplo tenemos que el significado que el diccionario nos proporciona en cuanto a estupefaciente es: las sustancias narcóticas como la morfina y la cocaína, en tanto que por

104 Manual de Control de Drogas, pág. 211

narcótico se debe entender a la sustancia que produce sopor, relajación muscular y embotamiento de la sensibilidad. (105)

Como podemos observar, de las definiciones señaladas se desprende que los vocablos estupefaciente y narcótico son similares. Cabe señalar que las sustancias, ya sean estupefacientes, psicotrópicas o narcóticas se les denomina genéricamente droga y ésta, a fin de contar con una connotación general, ha sido definida por el Instituto de Investigación para la Defensa Social de las Naciones Unidas (UNSDRI) como: cualquier sustancia que por su naturaleza química altere la estructura o la función de un organismo vivo; en tanto que el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) nos dice: droga es cualquier sustancia que, introducida en un organismo vivo, puede modificar una o varias de sus funciones. (106)

De los conceptos anteriores obtenemos que droga es cualquier sustancia vegetal o mineral que por sus características químicas producen modificaciones funcionales en los seres vivos. Dentro de este concepto se encuentran incluidas las sustancias conocidas como fármacos, sin embargo,

105 Pequeño Larousse Ilustrado, México, 1985, págs. 444 y 713
106 vid. Cárdenas de Ojeda, op. cit., pág. 3

y considerando que la presente investigación se refiere a sustancias que están sujetas a fiscalización por parte de la autoridad, nos concretaremos a señalar que el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios, en su artículo 1124 establece:

art. 1124.- Para los efectos de este reglamento, se entiende por :

I.- FARMACO.- Toda sustancia natural o sintética, que tenga alguna actividad farmacológica, y que se identifique por sus propiedades físicas, químicas o acciones biológicas, que no se presenten en forma farmacéutica y que reúnan condiciones para ser empleadas como medicamentos o ingredientes de un medicamento,..

De lo anterior se desprende que fármaco es cualquier sustancia natural o sintética que por sus cualidades pueda ser utilizada para elaborar medicamentos, es decir, que los fármacos son sustancias permitidas. Es por todo ello que la voz fármaco debe ser considerada como un término médico.

Coincidimos con el tratadista Félix Calderón Moreno, quien señala que los fármacos son aquellas sustancias usadas en la farmacopea y su consumo viene precedido de una prescripción médica y se toma en la dosis y forma adecuada, por lo que

existe un uso debido. (107)

Tratar de encontrar un concepto o una definición sobre los vocablos que estudiamos es difícil, más aún si consideramos que los tratadistas no se han ocupado de tal situación. No obstante lo anterior, la Agencia para el Control de Drogas de los Estados Unidos (DEA), nos dice que un narcótico se define en la forma siguiente:

" 1.- Aliviará el dolor;

2.- Producirá señales al abstenerse y síntomas al parar la droga después de haber sido administrada en forma continua (administración crónica);

3.- Inducirá sueño.

Esta definición incluye todos los opiáceos y sus derivados, excluyendo a la cocaína que en el campo jurídico es algunas veces considerado como narcótico pero, en realidad, se encuentra fuera de los narcóticos pues es la cocaína un estimulante." (108)

Conforme a lo señalado en el criterio anterior, por narcótico debemos entender a todas aquellas sustancias que alivian el dolor e inducen al sueño. Así encontramos que los narcóticos pueden encontrarse dentro de lo que se considera estupefaciente.

¹⁰⁷ Calderón Moreno, op. cit., pág. 7

¹⁰⁸ Cfr. Manual de Drogas, op. cit., pág. 169

En un sentido amplio, con una proyección jurídica y administrativa, en el concepto estupefaciente se incluyen todas las drogas que por el peligro que supone su consumo, esporádico o continuo, requieren la implantación de medidas de control en su fabricación, tráfico, posesión, consumo, etc.

Respecto a los estupefacientes y psicotrópicos, los tratadistas en general adoptan los criterios utilizados en la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes y el Convenio Sobre Sustancias Psicotrópicas, suscrito en Viena el 21 de febrero de 1971. En los instrumentos internacionales antes mencionados, no se dan conceptos o definiciones, en cambio hacen un listado de las sustancias que deben ser consideradas estupefacientes o psicotrópicos.

La Convención Unica de 1961, suscrita en New York, es llamada "Unica" en razón de que recoge el contenido de otros instrumentos internacionales existentes desde 1912 y somete a fiscalización toda una serie de sustancias a las que denomina genéricamente estupefacientes y los señala en cuatro listas que acompañan como anexo a dicho instrumento.

La Lista I contiene sustancias estupefacientes sometidas a medidas de control o fiscalización como son, entre otras:

- Limitación de la fabricación y de la importación;
- Fabricación y comercio únicamente bajo licencia;
- Venta o suministro de estupefacientes a los particulares exclusivamente por prescripción médica;
- Control de transporte de estupefacientes por navíos o aeronaves, etc..

Esta lista comprende todas aquellas sustancias naturales o sintéticas relacionadas con el opio y sus derivados; analgésicos de efectos análogos; coca, cocaína y sus derivados; cannabis y su resina, así como sus derivados y preparados.

En la lista II se contempla a siete sustancias que están sometidas a las mismas regulaciones previstas para la lista I, excepto en lo que se refiere a la exigencia de receta original para la prescripción médica y a la obligación de que los medicamentos que las contengan lleven una etiqueta indicando la naturaleza y la dosis del estupefaciente contenido. Se contempla a la codeína y sus derivados obtenidos por síntesis o semisíntesis.

La Lista III se refiere a preparados que contienen alguna de las sustancias señaladas en las listas anteriores.

La Lista IV contiene un pequeño número de sustancias ya comprendidas en las listas I y II que por su potencial

tóxico deben ser consideradas como prohibidas y su utilización deberá ser con efectos de investigación científica. Encontramos en esta lista a la cannabis y su resina, heroína, desmorfina, cetobemidona.

El Convenio referente a los psicotrpicos, supone la respuesta de los organismos internacionales a los problemas de salud y sociales que estaban planteando otra serie de sustancias distintas de las consideradas como estupefacientes. Este segundo bloque lo constituyen los psicotrpicos que se señalan, al igual que en la Convención Unica, en cuatro listas.

La Lista I considera a los psicotrpicos prohibidos, entre los cuales encontramos a la mezcalina, LSD; psilocina, tetrahidrocannabinol, etc. En cambio, las sustancias señaladas en las listas II, III y IV se encuentran sujetas a control o fiscalización internacional. (109)

Otro de los problemas importantes que encontramos cuando se habla del tema que nos ocupa, es el relativo a la clasificación de las drogas. En nuestros días contamos con diversas clasificaciones que se han establecido en razón de diversos criterios, así tenemos clasificaciones por: métodos químicos; por sus efectos; criterios farmacológicos; etc.

¹⁰⁹ Cfr. Calderón Moreno, Op. cit., págs. 19 y 20

Referirnos a todas las clasificaciones señaladas sería redundante, por lo que nos concentraremos a analizar - dos clasificaciones que consideramos importantes: la primera de ellas es la realizada por Ludwig Lewin en 1924, quien efectuó la clasificación en atención a los efectos producidos en el comportamiento humano. Según Lewin existen cinco tipos de drogas como son:

1.- Las euphoricas, calmantes de la vida afectiva o sedantes del espíritu, que se podrían denominar euforizantes. En ellas incluía al opio y sus derivados, la hoja de coca y su derivado la cocaína.

2.- Las Phantásticas, donde incluía los alucinógenos como el peyote, mezcalina, cannabis, etc.

3.- Las Inebriantes, sustancias que producen embriaguez como el éter, alcohol, cloroformo, etc.

4.- Las Hipnóticas, que producen o inducen al sueño como los barbitúricos.

5.- Las Excitantes, que conocemos como excitantes, como el café, el tabaco, el té, etc. (110)

La otra clasificación nos es proporcionada por el Consejo Nacional de Problemas de Farmacodependencia, la cual intenta conjuntar aspectos jurídicos, farmacológicos y de psiquiatría social. De acuerdo a dicha institución, las drogas se dividen en tres grandes grupos: estupefacientes, psicotrópicos y volátiles inhalables.

110 Ibidem, pág. 16

-Los estupefacientes que se subdividen en :

a).- Los que se derivan del opio, ya sean naturales o semisintéticos (morfina y heroína)

b).- La coca y sus derivados como la cocaína.

-Los psicotrópicos que se subdividen en:

a).- Psicolépticos.- Dentro de los cuales encontramos a los hipnóticos (barbitúricos y matacualona); ansiolíticos (benzodiasepinas y meprobamatos); neurolépticos (fenotiacinas, butirofenonas, etc.)

b).- Psicoanalépticas.- Conformados por:

- Psicoestimulantes (anfetaminas y cafeína)

- Antidepresivos (tricclicos)

c).- Psicodislépticos.- lo conforman las drogas psicodélicas o alucinógenas como la mezcalina, LSD, etc.

Los volátiles inhalables comprenden aquellas sustancias que generalmente se usan en la industria como los cementos plásticos, solventes, gasolina, etc. (111)

Nuestra legislación adopta la clasificación antes señalada, como lo podemos observar en la Ley General de Salud.

El ordenamiento jurídico antes señalado recoge, en sus Capítulos V y VI del Título Decimo Segundo, los lineamientos de la Convención Unica Sobre Estupefacientes de 1961 y el Convenio Sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. La Ley General de Salud, en su artículo 234, señala un listado de sustancias consideradas estupefacientes y que es similar a la señalada en la Convención Unica.

111 Vid. Cárdenas de Ojeda, op. cit., pág. 9

Por otra parte, el artículo 237 de la ley sanitaria establece la prohibición en el territorio nacional de sembrar, cultivar, cosechar, adquirir, comerciar, usar, consumir y en general todo acto de relacionado con el opio, heroína, sus sales o preparados; cannabis sativa, indica y americana; papaver somniferum o amapola, papaver bacteatum y erythoxilón novogranates o coca en cualquiera de sus formas o preparados. El mismo artículo en su segunda parte establece que la Secretaría de Salud puede extender esta prohibición para cualquier sustancia que pueda ser sustituida en sus usos terapéuticos por otros elementos que, a su juicio, no originen dependencia. No obstante lo anterior, las sustancias prohibidas pueden ser utilizadas para fines de investigación científica, previa autorización de la Secretaría de Salud (art. 293 Ley General de Salud).

El artículo 246 de la citada ley sanitaria establece una clasificación de las sustancias psicotrópicas en cinco grupos:

1.- Psicotrópicos que tienen valor terapéutico nulo o escaso y que por ser susceptibles de abuso constituyen un problema especialmente grave para la salud pública.

2.- Psicotrópicos que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública.

3.- Psicotrópicos que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública.

4.- Psicotrópicos o medicamentos que los contengan, que

tienen amplios usos terapéuticos y que constituyen un problema menor para la salud pública.

5.- Sustancias con acción psicotrópica que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria.

Con todo lo anterior, podemos realizar una clasificación respecto a los estupefacientes y psicotrópicos comprendidos en nuestra legislación sanitaria y que sería:

A).- Estupefacientes y psicotrópicos prohibidos: opio, heroína, coca, cocaína, LSD, mezcalina, etc. (art. 327 y 248 de la Ley General de Salud)

B).- Estupefacientes y Psicotrópicos condicionalmente permitidos a causa de su valor terapéutico aunque su abuso constituye un problema grave para la salud: Anfetaminas, metacualona, codeína, metadona, etc. (art. 243 y 250 de la citada ley)

C).- Medicamentos que contienen sustancias psicotrópicas y que tienen valor terapéutico, pero que constituyen un problema para la salud pública: Diazepam, Quazepan, etc. (art. 251 de la ley sanitaria)

D).- Medicamentos con efectos psicotrópicos de amplios usos terapéuticos y que constituyen un problema menor para la salud pública: Aprobarbital, cafeína, etc. (art. 252 de la citada ley).

E).- Sustancias con acción psicotrópica, sin valor terapéutico, que se utilizan comúnmente en la industria: Hidrocarburos, solventes, cetonas, etc. (art. 245 fracción V de la Ley General de Salud).

Cabe mencionar que respecto a los psicotrópicos prohibidos, al igual que los estupefacientes, pueden ser

utilizados para fines de investigación científica, previa autorización de la Secretaría de Salud. Los organismos o instituciones que realicen dicha investigación deberán informar a la mencionada secretaria de los resultados de las investigaciones efectuadas (art.149 Ley General de Salud).

Debemos señalar que México forma parte de la Convención Unica, misma que fue aprobada por el Senado el 29 de diciembre de 1966 y ratificada por el Ejecutivo Federal el 17 de marzo de 1967, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1967. Por lo que toca al Convenio Sobre Sustancias Psicotrópicas, éste fue aprobado por la Cámara de Senadores el 29 de diciembre de 1972, siendo promulgada por el Ejecutivo Federal el 29 de marzo de 1973 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 1975. Con todo lo anterior, ambos instrumentos forman parte de nuestro Derecho positivo.

C).- DROGADICCION, FARMACODEPENDENCIA Y TOXICOMANIA.

Al igual que en el punto anterior, en nuestro lenguaje se han hecho comunes los vocablos **drogadicción**, **farmacodependencia** y **toxicomania**, asimismo nos encontramos frecuentemente con términos como **adicción**, **dependencia**, **tolerancia**, etc., términos que estudiaremos en esta ocasión .

Todos los términos señalados con anterioridad, son generalmente establecidos cuando se trata de hacer referencia a la relación que existe entre una o varias drogas y las personas que las utilizan.

Debemos señalar que, en cuanto a los vocablos que nos interesan, los tratadistas y algunos organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otros, se han preocupado por delimitar los alcances y características de cada vocablo.

En razón del creciente problema de salud pública existente en el mundo, es necesario conocer las diferencias que existen entre un vocablo y otro, toda vez que, como lo podremos observar más adelante, el tratamiento que da la ley a los individuos que usan drogas no es el mismo en todos los casos o hipótesis que la propia ley establece como conductas delictivas relacionadas con estupefacientes y psicotrópicos.

Continuando con esta serie de ideas, señalaremos que el Comité de Expertos de la Organización Mundial de la Salud, en sus informes de 1952 y 1957, estableció que por toxicomanía se debía entender: "Al estado de intoxicación periódica o crónica producida por el uso de una droga y caracterizado por:
- Un deseo incontrolable, compulsivo de seguir el uso de la droga y obtenerla por todos los medios;

- Una tendencia a aumentar la dosis;
- Una dependencia psicológica y en ocasiones física, y
- Con consecuencias para el individuo y la sociedad." (112)

Posteriormente, el mencionado Comité recomendó, en su décimo tercer informe en Ginebra en 1964, la sustitución de los términos hasta entonces utilizados de toxicomanía y hábito por el de dependencia seguido por el tipo de droga utilizada. Al año siguiente, en 1965, la Organización Mundial de la Salud adoptó la voz farmacodependencia, mismo que se ha utilizado desde su decimo sexto informe de 1969, y por el cual se entiende: "El estado psíquico y a veces físico causado por la interacción entre un organismo vivo y un fármaco; se caracteriza por modificaciones del comportamiento y otras reacciones que comprenden un impulso irreprímible de tomar el fármaco en forma continua o periódica, a fin de experimentar sus efectos psíquicos y a veces para evitar el malestar producido por la privación." (113)

La tratadista Olga Cárdenas de Ojeda nos dice que por toxicomanía debe entenderse: "Una condición que se caracteriza, por un envenenamiento del sistema nervioso central, recurrente

¹¹² Cfr. Calderón Moreno, op. cit., pág. 8

¹¹³ García Ramírez, Sergio. Delitos en Materia de Estupefacientes y Psicotrópicos, Edit. Trillas, 3a. ed., México 1977, pág. 24

o continuo, que no responde a ningún motivo médico o terapéutico, que busca el propio individuo." (114)

De lo anterior se desprende que la toxicomanía es el producto de un envenenamiento que se obtiene por una conducta intencional del individuo que usa sustancias conocidas como drogas sin un fin médico.

Además de los términos ya establecidos, es común oír voces como adicción, el cual encontramos que proviene del latín addictus que significa o indicaba la existencia de una relación o vínculo legal que obligaba a una persona a obedecer a otra y más aún, en el Derecho Romano la adicción contenía algunos elementos comunes a la esclavitud. El adicto estaba obligado a servir a su jefe o amo. El anterior concepto llevó a algunos autores del siglo XVI a considerar que a menudo se daba una relación similar entre una persona y el alcohol y otros hábitos dañinos. El dedicarse a una cierta práctica, o el no poder abandonarla se adoptó en un nuevo sentido para el término adicto. (115)

" En un sentido farmacológico, adicción es sinónimo de

114 Cárdenas de Ojeda, op. cit., pág 8

115 Ibidem. págs. 4 y 5

dependencia física y consiste en un estado de adaptación biológica que se manifiesta por trastornos fisiológicos más o menos intensos cuando se suspende bruscamente la droga (síndrome de abstinencia)." (116)

La Organización Mundial de la Salud propuso se usara el término hábito para indicar una dependencia similar a la expresada en la adicción aunque la primera produce síntomas menos graves que la segunda.

Las drogas formadoras de hábito no suelen presentar trastornos fisiológicos como los que se presentan al interrumpir bruscamente el suministro de droga, conocido como síndrome de abstinencia. Además las drogas formadoras de hábito producen nula o poca tendencia a aumentar la dosis que se consume.

La distinción entre hábito y adicción dio origen a dos conceptos distintos de dependencia: una fisiológica y otra psicológica. En ambas se presenta el deseo irrefrenable de seguir tomando la droga, pero en la primera existe una tendencia a aumentar la dosis y por la presencia, en caso de que el consumo sea suspendido, el síndrome de abstinencia.

116 García Ramírez, op. cit., págs. 24 y 25

De todo lo anterior se desprende un vocablo más que es el de tolerancia y por el cual debemos entender:

" Un estado de adaptación caracterizado por la disminución de las respuestas a la misma cantidad de droga o por la necesidad de una dosis mayor para provocar el mismo grado de efecto farmacodinámico." También puede considerarse como: " La aparición de una resistencia corporal a los efectos de una droga, de modo que se necesitan dosis más elevadas para producir el mismo efecto inicial."(117)

Después de analizar lo anteriormente señalado, podemos llegar a la conclusión de que la adicción se presenta por el consumo de drogas que producen dependencia física como la heroína. En tanto que el hábito, es el resultado del consumo de drogas que producen dependencia psicológica como la cocaína y la marihuana. Por último, la tolerancia es el efecto que presenta la dependencia física, toda vez que la dosis de droga se va aumentando para conseguir los efectos deseados.

Cabe mencionar que para hablar de la drogadicción, farmacodependencia, ect., es necesario conocer o tomar en cuenta que a tal estado se llega mediante un proceso de consumo, por lo que es conveniente distinguir las etapas de consumo conforme a lo establecido en el informe técnico de la Organización Mundial de la Salud número 516 que las clasifica en :

117 Vid. Calderón Moreno, op. cit., págs. 9 y 10

CONSUMO EXPERIMENTAL U OCASIONAL.- Es el que se realiza con una o más drogas que causan dependencia, una o varias veces, sin continuación posterior. Se puede realizar de forma intermitente, sin llegar a adquirir dependencia física o psicológica.

CONSUMO ESPORADICO.- Es el que se realiza con ocasión de una fiesta o reunión social, que puede durar una o varias horas.

CONSUMO SISTEMATICO.- Es la forma de consumo propia del farmacodependiente o drogadicto. (118)

Una vez que hemos establecido las etapas de consumo, consideramos pertinente señalar que por drogadicto se entienda a toda persona que se siente bien cuando usa drogas. (119)

En tanto que por farmacodependiente se entiende a todo individuo que sin un fin terapéutico tenga el hábito o la necesidad de consumir algún estuoeeficiente o sustancia psicotrópica. (120)

Considerando los conceptos anteriores y todos los -

118 Ibidem., págs 9 y 10

119 Cfr. Cárdenas de Ojeda, op. cit., pág 4

120 Cfr. Cálderón Moreno, pág. 9

aspectos a que nos hemos referido en este apartado, podemos señalar que toxicómano es aquella persona que tiene la necesidad de consumir una droga o sustancia a fin de mantener un estado agradable o para evitar el síndrome de abstinencia.

Hemos señalado en diversas ocasiones el término síndrome de abstinencia, razón por la que consideramos que es pertinente analizar las características de dicho síndrome.

El síndrome de abstinencia es una serie de trastornos que están constituidos por síntomas y signos de carácter físico y psíquico peculiares de cada tipo de droga. Dichos trastornos se alivian con la administración de la misma droga o de otra análoga.

El síndrome de abstinencia que más frecuentemente se presenta, y por ello el más estudiado, es el de los opiáceos que se da en tres etapas:

ETAPA PRIMERA.- a las cuatro o seis horas el individuo empieza a sentir síntomas leves. Generalmente ésta incomodidad es más psicológica que física. De ocho a catorce horas se presenta inquietud, sudores, ojos llorosos, nariz moqueante, bostezos y estornudos. Estos síntomas son similares a los del resfriado común. De catorce a veinticuatro horas, los síntomas aumentan y el individuo pierde el apetito, sufre temblores leves y escalofríos.

ETAPA SEGUNDA.- De veinticuatro a treinta y seis horas, el adicto sufrirá insomnio, vómitos, diarrea, debilidad y depresión además de una intensificación de los síntomas ya presentes.

ETAPA TERCERA.- De 48 a 78 horas, los síntomas llegan al punto máximo y se agregan fuertes calambres musculares y estomacales y fuertes temblores y sacudidas espasmódicas. Empeoran los vómitos y la diarrea y sube la temperatura. Las sacudidas espasmódicas empeoran por lo que a esta última etapa se le conoce como darle la patada al hábito. (121)

Después de la tercera etapa, los síntomas disminuyen gradualmente de acuerdo al grado de intoxicación. Una vez que el individuo a pasado por las tres etapas, habrá perdido la dependencia física, pero tal vez los factores que crearon la necesidad de la droga no desaparezca por lo que probablemente el individuo volverá a usar la droga y sea víctima de otro ciclo de dependencia.

D).NARCOTRAFICO Y DELITOS CONTRA LA SALUD

En la actualidad es muy común hablar de narcotráfico y narcotraficantes, considerando la primera como una actividad y a los segundos como las personas que desarrollan dicha actividad delictiva.

En realidad nuestro orden jurídico no hace referencia a los términos antes señalados, en cambio nos habla de los delitos contra la salud para referirse a aquellas conductas ilícitas desarrolladas con respecto de estupefacientes y

121 Vid. Manual de Control de Drogas, págs, 174 y 175

psicotr6picos que generan delitos contra la salud de las personas y de la sociedad.

Adoptamos la definici6n de la tratadista Olga C6rdenas de Ojeda, quien se1ala que debemos entender por narcotr6fico: "La realizaci6n de aquellas conductas que, en lo que toca a drogas, prohíbe el sistema jurídico nacional, sea en los tratados internacionales celebrados por nuestro país, sea en los c6digos penal y sanitario." (122)

Como podemos observar, la definici6n anterior se1ala las prohibiciones que, en materia de estupefacientes y psicotr6picos, establecen los tratados internacionales celebrados por nuestro país y la legislaci6n nacional en materia penal y sanitaria.

Respecto de los instrumentos internacionales y de la legislaci6n sanitaria ya hemos se1alado sus características en apartados anteriores, por lo que corresponde analizar la legislaci6n penal en materia de delitos contra la salud.

Nuestra legislaci6n encuadra los delitos contra la salud en el Capítulo I del Título Séptimo del Libro Segundo del

122 C6rdenas de Ojeda, Olga. Op. cit., pág. 77

Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 1931. En dicha sección se contempla a aquellas conductas que los legisladores consideran ilícitas respecto de estupefacientes y psicotrópicos. Cabe mencionar que dicho Capítulo es reformado constantemente para adecuarlo con la realidad y la problemática que presentan los delitos contra la salud en la sociedad mexicana.

El Código Penal de 1931, estableció como delitos, el comercio, la elaboración, la posesión, enajenación o la administración ilícita y, en general, la adquisición, el suministro o tráfico de drogas, sustancias, semillas o plantas enervantes. El uso de estupefacientes en forma aislada o crónica no fue objeto de reglamentación legal de tipo represivo, quedando el problema en el ámbito de las autoridades administrativas, las que por medio de hospitalización obligatoria de los viciosos, pueden combatir con mayor eficacia el grave problema. (123)

Efectivamente, el Código Penal vigente sigue este criterio y en su artículo 193 establece:

¹²³ Cfr. González de la Vega, Francisco. Código Penal Comentado Edit. Porrúa, 9a. ed., México, 1989, pág. 41

Art. 193.- Se consideran estupefacientes y psicotrópicos los que determinen la Ley General de Salud, los convenios o tratados internacionales de observancia obligatoria en México, y los que señalan las demás disposiciones aplicables a la materia expedida por la autoridad sanitaria correspondiente, conforme a lo previsto en la Ley General de Salud.

Para los efectos de este Capítulo se distinguen tres tipos de estupefacientes o psicotrópicos:

I. Las sustancias y vegetales señalados por el artículo 237, 245 fracción I, y 248 de la Ley General de Salud;

II. Las sustancias y vegetales considerados como estupefacientes por la ley con excepción de las mencionadas en la fracción anterior, y los psicotrópicos a que hace referencia la fracción II del artículo 245 de la Ley General de Salud; y

III. Los psicotrópicos a que se refiere la fracción III del artículo 245 de la Ley General de Salud.

El precepto anterior ha tenido diversas modificaciones desde su publicación hasta nuestros días. De entre dichas modificaciones destacan las reformas que por decreto del 12 de noviembre de 1947, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 del mismo mes y año. Dicha reforma se estableció en el sentido de que los convenios o tratados internacionales que México haya celebrado o en el futuro celebre quedarían comprendidos en la legislación interna.

Mediante el decreto del 28 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial el día 31 del mismo mes y año, el nombre de este capítulo fue modificado a fin de armonizarlo

con la moderna clasificación seguida en los Convenios y tratados internacionales en que haya participado el Gobierno Mexicano.

En cuanto a la fracción I del artículo 193, encontramos que la misma se refiere a los estupefacientes y psicotrópicos prohibidos, en tanto que en la fracción II se refiere a psicotrópicos que tienen algún valor terapéutico pero que constituyen un problema grave de salud pública, y finalmente la fracción III se refiere a los psicotrópicos que tienen valor terapéutico, pero que constituyen un problema para la salud pública.

En el artículo 194 del Código Penal encontramos diversas hipótesis dentro de las cuales, en algunas, se señalan penas privativas de libertad. El referido numeral establece:

Art. 194.- Si a juicio del Ministerio Público y del juez competente, que deberán actuar para todos los efectos que se señalan en este artículo con el auxilio de peritos, la persona que adquiriera o posea para su consumo personal sustancias o vegetales de los descritos en el artículo 193 tiene el hábito o la necesidad de consumirlos, se aplicarán las reglas siguientes:

I. Si la cantidad no excede de la necesaria para su propio e inmediato consumo, el adicto o habitual sólo será puesto a la disposición de las autoridades sanitarias para que bajo la responsabilidad de éstas sea sometido al tratamiento y a las demás medidas que procedan:

II. Si la cantidad excede de la fijada conforme al inciso anterior, pero no de la requerida para satisfacer las necesidades del adicto o habitual durante un tiempo máximo tres días, la sanción aplicable será la de prisión de dos meses

a dos años o de multa de 60 a 270 días multa.

III. Si la cantidad excede de las señaladas en el inciso que antecede, se aplicarán las penas que correspondan conforme a este capítulo;

IV. Todo procesado o sentenciado que sea adicto o habitual quedará sujeto a tratamiento. Asimismo para la concesión de la condena condicional o del beneficio de la libertad preparatoria, cuando procedan, no se considerará antecedente de mala conducta el relativo al hábito o adicción, pero si se exigirá en todo caso que el sentenciado se someta al tratamiento adecuado para su curación, bajo la vigilancia de la autoridad ejecutora.

Se impondrá prisión de seis meses a tres años o de 180 a 360 días multa al que no siendo adicto a cualquiera de las sustancias comprendidas en el artículo 193, adquiriera o posea alguna de éstas por una sola vez, para su propio e inmediato consumo.

Si alguno de los sujetos que se encuentran comprendidos en los casos a que se refieren los incisos I y II del primer párrafo de este artículo, o en el párrafo anterior, suministra, además, gratuitamente, a un tercero, cualquiera de las sustancias indicadas para uso personal de este último y en cantidad que no exceda de la necesaria para su consumo personal e inmediato, será sancionado con prisión de dos a seis años o de 180 a 360 días multa, siempre que su conducta no se encuentre comprendida en la fracción IV del artículo 197.

La simple posesión de cannabis o marihuana, cuando tanto por la cantidad como por las demás circunstancias de ejecución del hecho, no pueda considerarse que ésta destinada a realizar alguno de los delitos a que se refieren los artículos 197 y 198 de este Código, se sancionará con prisión de dos a ocho años o de 180 a 360 días multa.

No se aplicará ninguna sanción por la simple posesión de medicamentos, previstos entre las sustancias a las que se refiere el artículo 193, cuya venta al público se encuentra supeditada a requisitos especiales de adquisición, cuando por su naturaleza y cantidad dichos medicamentos sean los necesarios para el tratamiento médico de la persona que los posea o de otras personas sujetas a la custodia o asistencia de quien los tiene en su poder.

En la fracción I encontramos que las conductas de

adquirir o poseer drogas se consideran atenuadas, siempre que dichas conductas sean realizadas por un adicto o habitual para allegarse una cantidad que no exceda de la necesaria para su propio e inmediato consumo. En este caso se considera que no existe un bien jurídicamente tutelado, por lo que se impone una medida administrativa consistente en poner a disposición de la autoridad sanitaria, y bajo responsabilidad de ésta, al adicto para que sea sometido a tratamiento y a las demás medidas que procedan para la rehabilitación del sujeto. (124)

La penalidad referida en la fracción II está en consonancia con la personalidad de los infractores adictos portadores de pequeñas cantidades y que les permitirá obtener el beneficio de la libertad provisional y la preparatoria, en su caso. (125)

Si el adicto o habitual posee cantidades superiores a las señaladas, no se aceptará que sea para su consumo personal, por lo que se le aplicarán las sanciones que correspondan según lo previsto por la fracción III del precepto que comentamos.

Para considerar que cantidad es la necesaria para uso personal o, en su caso, si la cantidad se excede de ese mínimo, tanto la autoridad jurisdiccional como el Ministerio Público

124 Manual de delitos Contra la Salud Relacionados con Estupefiantes y Psicotrópicos, PGR, México, 1985, pág. 29
125 Cfr. González de la Vega, op. cit., pág. 307

deberán ser auxiliados por peritos.

En el párrafo primero de la fracción IV, se contempla que la conducta de adquisición o posesión, por una sola vez, sea realizada por una persona no adicta y en cantidad propia para su uso personal. En tal caso, la pena es privación de la libertad de seis meses a tres años o de 180 a 360 días multa. En esta ocasión el bien jurídicamente tutelado es la seguridad de la sociedad en la salud del no adicto y la seguridad de la sociedad en el control estatal de los estupefacientes y psicotrópicos adquiridos o poseídos por una persona no adicta o habitual. (126)

En el párrafo segundo de la fracción IV, encontramos contemplados los delitos de:

- Suministro gratuito de sustancias indicadas en el artículo 193, a un tercero para su propio e inmediato consumo, realizada por un adicto y en cantidad que no exceda para el fin mencionado.

- Suministro gratuito en cantidad que si exceda para su propio e inmediato consumo, pero no de la requerida para satisfacer sus necesidades durante un término máximo de tres días.

- Suministro gratuito de las mismas sustancias, a un tercero para su propio e inmediato consumo, realizado por una persona no adicta y en cantidad que no exceda de la necesaria para su inmediato consumo.

126 Cfr. Manual de Delitos Contra la Salud, págs. 30 y 31
127 Ibidem., págs. 31 y 32

Los tres casos anteriores se castigan con prisión de 2 a 6 años o multa de 180 a 360 días multa. En los dos primeros casos el inculpaado quedará sujeto a tratamiento adecuado para su curación bajo la vigilancia de la autoridad ejecutora.

El bien jurídicamente tutelado es la seguridad de la salud de las personas y la seguridad de la sociedad de que no se suministren gratuitamente estupefacientes y psicotr6picos.

En el tercer párrafo de la fracción IV, se establece que la simple posesión de cannabis se castigará de 2 a 8 años de prisión o de 180 a 360 días multa, siempre que por la cantidad o circunstancias del hecho no se desprenda que dicho vegetal estaba destinado para realizar alguno de los delitos señalados en los artículos 197 y 198.

Finalmente, la adición del último párrafo del precepto que estudiamos, tiene como objeto evitar la desviación de la justicia, considerando como no sancionable la simple posesión de medicamentos previstos en el artículo 193, siempre que se acredite, en forma indubitable, que son indispensables para el tratamiento médico de quien los posea o de una persona que se encuentre a su cuidado. (128)

¹²⁸ Cfr. González de la Vega, op. cit., pág. 308

En el artículo 195 se contemplan los delitos de siembra, cultivo y cosecha de marihuana. Dicho precepto establece:

Art. 195.- Al que dedicándose a las labores propias del campo siembre, cultive o coseche plantas de cannabis o marihuana, por cuenta o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de dos a ocho años.

Igual pena se impondrá a quien permita en un predio de su propiedad, tenencia o posesión, se cultiven dichas plantas, en circunstancias similares al caso anterior.

Del contenido del numeral anterior, se desprenden dos conductas que son consideradas como delitos contra la salud y que podemos resumir en:

- Sembrar, cultivar o cosechar plantas de marihuana por cuenta o con financiamiento de terceros; y
- Permitir que en un predio de su propiedad, del sujeto activo, de su tenencia o de su posesión se cultiven dichas plantas.

Ambas hipótesis sólo operan cuando el inculpado presenta evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica, pues de no presentarse dichas características se aplicarán las penas señaladas en el artículo 197.

El texto vigente permitirá que los inculpados por delitos contra la salud señalados en el artículo 195, obtengan la libertad provisional y, en su caso, la condicional o la preparatoria, siempre que no obren por su cuenta, sino por cuenta y con financiamiento de terceros. (129)

En el artículo 196 encontramos otro delito contra la salud que presenta una pena atenuada en razón de las circunstancias que dicho precepto señala y el cual establece:

Art. 196.- Se impondrá prisión de dos a ocho años y multa de veinte mil pesos a quien no siendo miembro de una asociación delictuosa, transporte cannabis o marihuana, por una sola ocasión, siempre que la cantidad no exceda de cien gramos.

Respecto del artículo anterior, y para que el mismo sea aplicado se necesita que concurran los requisitos que son: a) que sea por una sola ocasión; b) que la cantidad no exceda de cien gramos; y c) no ser miembro de una asociación delictuosa.

En el caso anterior se presume que el inculpadado pudo actuar bajo engaño, por su inocencia o ignorancia es factible de rehabilitación, y que no medió el alcence negativo de

129 Ibidem., pág. 309

convertirse en vehículo o cómplice de la proliferación de estupefacientes. (130)

En todos los preceptos que hemos señalado con anterioridad, encontramos que tienen penas atenuadas en razón de los requisitos que cada delito señala y que hemos comentado.

En virtud de lo anterior, corresponde estudiar a los delitos contra la salud en los cuales el legislador ha considerado que son conductas que dañan en forma grave el orden jurídico establecido en razón de la peligrosidad de dichas conductas.

Encontramos que el artículo 197 del Código Penal - establece:

Art. 197.- Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien a quinientos días multa, al que fuera de los casos comprendidos en los artículos anteriores:

I. Siembre, cultive, coseche, produzca, manufacture, fabrique, elabore, prepare, acondicione, transporte, venda, compre, adquiera, enajene o trafique, comercie, suministre aun gratuitamente, o prescriba alguno de los vegetales o sustancias señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud;

II. Introduzca o saque ilegalmente del país alguno de los vegetales o sustancias de los comprendidos en el artículo 193 aunque fuere en forma momentánea o en tránsito, o realice actos tendientes a consumir tales hechos;

130 Ibidem., pág. 313

Las mismas sanciones se impondrán al servidor público, que en ejercicio de su funciones o aprovechando su cargo, encubra o permita los hechos anteriores o los tendientes a realizarlos.

III. Aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento, para la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo;

IV. Realice actos de publicidad, propaganda, instigación o auxilio ilegal a otra persona para que consuma cualquiera de los vegetales o substancias comprendidos en el artículo 193;

V. Al que posea alguno de los vegetales o substancias señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud, se le impondrá prisión de siete a veinticinco años y de cien a quinientos días multa.

El texto anterior es el vigente por decreto del 29 de diciembre de 1988 y publicado en el Diario Oficial de la federación el 4 de enero de 1989.

Como podemos observar, las penas aplicables son de las más elevadas tanto en la pena privativa de libertad como en lo económico.

La fracción I del citado artículo señala diversas conductas que podríamos resumir en :

PRODUCCION.- Dentro del cual comprende las conductas de siembra, cultivo y cosecha, manufactura, fabricación, elaboración, preparación y acondicionamiento de vegetales y sustancias señaladas en el artículo 193;

ADQUISICION.- Se conforma de la propia adquisición y de la compra.

SUMINISTRO.- Ya sea gratuito u oneroso;
TRAFICO.- Que se integra por la compra, venta, enajenación, el propio tráfico y el comercio;

TRANSPORTACION.- Que implica el concepto de transporte, propiamente dicho; y

PRESCRIBIR.- Pudiera ser, en cierta forma, una inducción.

En la fracción II del precepto que estudiamos, encontramos una transportación que, en este caso, se refiere a introducir o sacar ilegalmente del país las sustancias y vegetales señalados en el artículo 193, aunque dichas actividades sean momentáneas o de tránsito. En esta fracción también se contempla el encubrimiento o la permisón que realice un servidor público par consumir los hechos anteriores.

La fracción III es relevante en cuanto a que la persona o personas que aporten recursos económicos o de cualquier índole (vehículos, inmuebles, etc.) para la ejecución de un delito contra la salud sean responsables de dicho delito pero en la modalidad contemplada en dicha fracción.

La fracción IV nos señala diversas conductas que, en general, tienen como finalidad procurar que una persona o personas consuman estupefacientes o psicotrópicos de los señalados en el artículo 193.

La simple posesión de vegetales o sustancias señaladas en el multicitado artículo 193, sin autorización de la autoridad competente, tiene una sanción menor a las señaladas para las demás hipótesis.

El numeral 198 señala una serie de conductas en las cuales las penas aplicables por delitos contra la salud se -- agravan y por tanto se aumentan en razón de las circunstancias que se señalan en dicho precepto que a la letra dice:

Art. 198.- Las penas que en su caso resulten aplicables por los delitos previstos en este capítulo serán aumentadas en una mitad en los casos siguientes:

I. Cuando se cometa por servidores públicos encargados de prevenir o investigar la comisión de los delitos contra la salud;

II. Cuando la víctima fuere menor de edad o incapacitado para comprender la relevancia de la conducta, o para resistirla;

III. Cuando se cometa en centros educativos, asistenciales, o penitenciarios o en sus inmediaciones, con quiénes a ellos acudan;

IV. Cuando se utilice a menores de edad o a incapacitados para cometer cualquiera de los delitos previstos en este capítulo;

V. Cuando el agente participe en una organización delictiva establecida dentro o fuera de la República para realizar alguno de los delitos que prevé este capítulo;

VI. Cuando la actividad sea realizada por profesionistas, técnicos, auxiliares o personal relacionado con la disciplina de la salud en cualquiera de sus ramas y se valga de esa situación para cometerlos. Además se impondrá suspensión de derechos o funciones para el ejercicio profesional u oficio hasta por cinco años, e inhabilitación hasta por un tiempo

equivalente al de prisión impuesta;

VII. Cuando una persona aprovechando el ascendiente familiar o moral o la autoridad o jerarquía sobre otra, la determine a cometer algún delito de los previstos en este capítulo;

VIII. Cuando se trate del propietario, poseedor, arrendatario o usufructuario de un establecimiento de cualquier naturaleza y lo empleare para realizar alguno de los delitos previstos en este capítulo o permitiere su realización por terceros: además se clausurará en definitiva el establecimiento.

Como podemos observar, las penas se aumentan cuando la conducta es realizada por agentes policíacos, Ministerio Público, etc., también cuando el sujeto pasivo o víctima es un menor de edad o incapacitado; o bien se realiza en centros educativos o penitenciarios.

Mención especial requiere la fracción IV del precepto que estudiamos, en razón de que, constantemente se han utilizado a menores de edad para que éstos trasladen o vendan estupefacientes o psicotrópicos, ya que al ser menores de edad se encuentran fuera de la aplicación de las penas que se señalan en los delitos contra la salud, por lo que podían volver a ser utilizados en diversas ocasiones o bien para realizar diversas actividades relacionadas con el tráfico de estupefacientes y psicotrópicos.

Es evidente que se denota mayor peligrosidad para la

sociedad cuando este tipo de delitos son cometidos por personas que están relacionadas con las disciplinas de la salud, por la facilidad que se tiene para el manejo de drogas, controladas por las autoridades sanitarias o instituciones, y que aprovechando esa circunstancia cometen dicho delito.

También encontramos que la pena se aumenta a aquellas personas que integran una organización delictiva dentro o fuera del país, y que tiene como objetivo la realización de delitos contra la salud.

En la fracción VII se señala a aquellas personas que tienen una relación de jerarquía respecto de otra (sea familiar o laboral, etc.), y que aprovechan dicha relación, para determinar que su subordinado cometa algún delito contra la salud.

Finalmente, en la fracción VIII se establece que los propietarios, arrendatarios, poseedores o usufructuarios de un establecimiento o negociación de cualquier índole, que permitan actos que constituyan delitos contra la salud, ya sea por sí o por terceros, dentro de dicho establecimiento, se hará acreedor a las penas señaladas en el artículo 197. más lo indicado en el artículo 198 del Código Penal.

Por otra parte, el Código Penal, en el numeral 199 establece:

Art. 199.- Los estupefacientes, psicotrópicos y sustancias empleadas en la comisión de los delitos a que se refiere este capítulo, se pondrán a disposición de la autoridad sanitaria federal, la que procederá de acuerdo con las disposiciones o leyes de la materia a su aprovechamiento lícito o a su destrucción:

Tratándose de instrumentos y vehículos utilizados para cometer los ilícitos considerados en este capítulo, así como de objetos y productos de esos delitos, cualquiera que sea la naturaleza de dichos bienes, se estará a lo dispuesto en los artículos 40 y 41. Para ese fin el Ministerio Público dispondrá el aseguramiento que corresponda, durante la averiguación previa, o lo solicitará en el proceso, y promoverá el decomiso o, en su caso, la suspensión y la privación de derechos agrarios, ante las autoridades judiciales o las agrarias, conforme a las normas aplicables.

En este caso, encontramos que los estupefacientes y psicotrópicos, así como las sustancias empleadas para la comisión de delitos contra la salud serán entregados a la autoridad sanitaria federal, la cual determinará su destrucción y, en su caso, su aprovechamiento lícito.

El segundo párrafo, amplía la facultad del Ministerio Público Federal para que, dentro de la averiguación previa, pueda determinar las medidas que sean urgentes y necesarias para evitar que los inculpados evadan la acción de la justicia a través de actos que implican el aseguramiento de los bienes que han adquirido con su actividad delictiva.

Finalmente, en el artículo 467 de la Ley General de Salud encontramos que señala como delito el que una persona induzca o propicie que menores de edad o incapaces consuman sustancias que produzcan efectos psicotrópicos. La mencionada ley señala como pena la de prisión de 7 a 15 años.

Los artículos que hemos comentado conforman lo que el Gobierno Mexicano ha señalado y clasificado como delitos contra la salud relacionados con estupefacientes y psicotrópicos.

CAPITULO IV

EL COMBATE JURIDICO Y SOCIAL CONTRA EL NARCOTRAFICO.

A).- DUALIDAD DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA EN EL COMBATE AL NARCOTRAFICO.

Uno de los objetivos de la presente investigación es la de establecer que la Procuraduría General de la República, dentro del conjunto de sus atribuciones, además de realizar la persecución y represión jurídica del narcotráfico, cuenta con programas y actividades de carácter social que tienden a complementar la procuración de justicia y el combate al narcotráfico.

Dentro de esos programas podemos señalar, entre otros, el establecimiento del Ministerio Público Itinerante, la Comparecencia del Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal ante la Comunidad y el Programa de Atención a la Farmacodependencia (en adelante ADEFAR).

Mediante el acuerdo, girado por el Procurador General de la República, número 31/86 del 23 de julio de 1986, se establece el régimen de audiencias periódicas en poblaciones

donde no funciona, de manera permanente, una Agencia del Ministerio Público Federal, con el propósito de practicar diligencias propias de su competencia y abordar otras tareas que al Ministerio Público otorga la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, como la orientación legal y la participación social en programas vinculados con la procuración de justicia. (131)

Como antecedentes del Ministerio Público Itinerante, podemos señalar a los Procuradores y Tribunales que recorrieron caminos para el despacho de sus atribuciones, asimismo encontramos diversas instituciones y medidas de visita que aparejan traslado de funcionarios para la prestación del servicio. (132)

El Ministerio Público Federal Itinerante, en cuanto al programa, se inicia con una decena de Agentes y con dicho programa se trata de ampliar el servicio de procuración de justicia federal más allá de las ciudades que cuentan con una Agencia permanente del Ministerio Público Federal.

La itinerancia implica que un Agente del Ministerio -
Público Federal con radicación en cierta ciudad, acuda

¹³¹ Informe de Labores 1985-1986. Procuraduría General de la República, México, 1986, pág. 64

¹³² Cfr. Apuntes y Documentos, op. cit., pág. 119

regularmente a otras poblaciones conforme a un programa de --- visitas bien establecido. En dichas visitas recibe al público- en recintos oficiales y procura la compañía de funcionarios de la localidad (presidentes municipales, comisarios ejidales, -- etc.). Para llevar a cabo esta tarea, el Delegado de Circuito, dependiente de la Procuraduría, en coordinación con las --- autoridades estatales y municipales, establecen un programa de visitas y audiencias, mismo que se hace del conocimiento de los ciudadanos.

El Ministerio Público Itinerante reside en las Delegaciones de Circuito con que cuenta la Procuraduría General de la República, y tiene como objeto orientar y apoyar a la comunidad, al margen de la actuación que, en auxilio del Ministerio Público del Fuero Común y otros funcionarios, subalternos de éstos, por mandato de ley.

Las atribuciones con que cuenta el Agente del Ministerio Público Federal Itinerante son:

- Recibir diligencias de inspección;
- Tomar declaraciones y desahogar diligencias en averiguaciones previas que se encuentren en trámite;
- Recibir las quejas o planteamientos que se deben trasladar a otras autoridades y que no constituyen delitos federales. Dar la orientación solicitada al interesado, sobre la atención que legalmente corresponda en el asunto de que se trate y remite, en su caso, a la autoridad competente, el expediente en particular;
- Obtener información obre plantios de marihuana y amapola, así como de narcotráfico en las áreas de su jurisdicción y procede en cada caso particular conforme a derecho;
- Levantar constancia de hechos;
- Promueve y da conferencias para la difusión de la

legislación federal, sus reformas y el sistema jurídico nacional;

- Da a conocer las actividades de la Procuraduría e invita a la ciudadanía a participar en los diversos programas que lleva a cabo la institución y al mismo tiempo recibe sugerencias que puedan servirle de base para promover reformas que modifiquen los ordenamientos legales vigentes;

- Constituye en las poblaciones "base" y en las que se encuentran circunvecinas, los Comités ADEFAR y celebra mensualmente una reunión de trabajo de dichos Comités. Tratando que en cada reunión de trabajo de dichos Comités se obtengan resultados positivos para la mejor prevención de la farmacodependencia, en coordinación con la autoridad competente. (133)

Como podemos observar, el Ministerio Público Itinerante es una institución de la Procuraduría General de la República que desarrolla sus actividades con un sentido social para beneficio de la ciudadanía, constituyendo una extensión del Ministerio Público Federal tal y como se conoce.

Otro de los programas que la Procuraduría General de la República ha puesto en marcha y que contiene fines sociales es el de las Comparecencias del Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal ante su comunidad.

¹³³ Vid. Informe de Labores, op cit., pág. 65

La actuación libre ante la comunidad rige las tareas de la Procuraduría General de la República en la etapa que comenzó en el año de 1982. Es uno de los signos más trascendentales y significativos. Son muchas las experiencias de este interés, movido por un concepto popular y democrático de la procuración de justicia. En él se localiza el régimen de competencia del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal ante su comunidad.

En diversas ocasiones, el Procurador General de la República, Sergio García Ramírez, señaló la necesidad y el compromiso de que la sociedad conociera las funciones de la institución.

Las comparecencias se llevan a cabo con la asistencia personal y directa de los Agentes del Ministerio Público Federal y de los Jefes de Unidades de la Policía Judicial Federal en la comunidad en la cual realizan sus funciones. El objetivo de las comparecencias es la de entablar comunicación directa entre los funcionarios mencionados y la comunidad en la que se encuentran comisionados desarrollando y ejerciendo sus atribuciones.

Teóricamente, no se pretende un debate sobre temas jurídicos o administrativos que tal vez no preocupen tanto a

los habitantes de la comunidad. En cambio, se propone discutir acerca de problemas concretos, de esta manera la comunidad expresa su juicio, solicita información, manifiesta sus inconformidades. etc. Al mismo tiempo, los funcionarios que integran el Ministerio Público y la Policía Judicial Federal conocen los problemas existentes en la comunidad y explican el trabajo que cada uno desarrolla. Cabe mencionar que lo anterior son los aspectos que deben regular las comparecencias ante la comunidad, sin embargo, en la práctica es muy común que dichas comparecencias deriven en verdaderos debates.

"La Procuraduría General de la República pretende que las comparecencias coadyuven a que el funcionario y la sociedad conozcan bien, por mutua expresión directa, lo que ocurre y lo que debería suceder en este ámbito del servicio público." (134)

B).- EL PROGRAMA DE ATENCION A LA FARMACODEPENDENCIA.

El Programa social que la Procuraduría General de la República estableció para prevenir y combatir la farmacodependencia, denominado ATENCION A LA FARMACODEPENDENCIA (por sus siglas ADEFAR), fue puesto en marcha por la necesidad de emprender o complementar acciones sociales contra el narcotráfico.

134 Apuntes y Documentos, op. cit., pág. 120

Este programa tuvo su inicio en el mes de febrero de 1985 y desde ese entonces ha tenido un desarrollo de tal forma que en la actualidad constituyen un amplio sistema de participación ciudadana en lo respecta a educación para la salud.

" El Programa ADEFAR tiene un doble objetivo: por una parte pretende analizar con apertura y franqueza, en comunicación directa con sectores organizados de la sociedad, problemas y soluciones en el área de la procuración federal de justicia y, por otro lado, se propone acentuar la prevención y la orientación en materia de farmacodependencia, en rigurosa coordinación con otras autoridades competentes." (135)

ADEFAR tiene como objetivo disminuir la incidencia y prevalencia de la farmacodependencia, desalentando el consumo de estupefacientes y psicotrópicos con fines de adicción. De esta manera se previene el narcotráfico y la delincuencia relacionada con delitos contra la salud. El cumplimiento de dicho objetivo se pretende por medio de las siguientes actividades:

- Orientar a la población, especialmente padres de familia y maestros, sobre este fenómeno social a través del personal profesional, técnico, auxiliar y voluntario que participen en el programa.

135 Informe de Labores, op. cit., pág. 87

- Promover la asistencia social y la atención médica al - farmacodependiente a través de las dependencias públicas, en los términos de sus respectivas atribuciones.

- Promover la participación ciudadana para informar acerca de sembradíos, laboratorios clandestinos, centros de - distribución, traficantes y vendedores de estupefacientes y psicotrópicos, a fin de que la autoridad los combata, presentando atención inmediata a la ciudadanía.

- Revisar la información que permita conocer la magnitud y características de este programa, así como evaluar los resultados del programa. (136)

Para lograr sus objetivos, ADEFAR cuenta con una estructura operativa por medio de la integración de Comités, que son órganos de concertación de recursos y esfuerzos en municipios y delegaciones políticas, que presiden las autoridades locales y el Sector Salud, a cargo del titular del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en la localidad.

La Procuraduría General de la República dentro de los Comités ADEFAR, participa con un Agente del Ministerio Público Federal que toma bajo su mando la Secretaría Técnica en cada - Comité.

El Programa ADEFAR proporciona orientación e información a grupos objetivos como padres de familia, maestros y juntas de vecinos, para que éstos a su vez trasmitan dicha

¹³⁶ Ibidem., pág. 86

información con fines de multiplicar la prevención contra la farmacodependencia.

Para la recepción de información de actividades ilícitas relacionadas con la producción y comercialización de estupefacientes y psicotrópicos, la Procuraduría General de la República ha establecido como conducto a la Dirección de Participación Social y a los Delegados de Circuito, los Agentes del Ministerio Público Federal y los subdelegados de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico.

Con el propósito de alcanzar sus objetivos en lo que respecta a la colaboración ciudadana para evitar el narcotráfico y la farmacodependencia, la Dirección de Participación Social, en coordinación con la Policía Judicial Federal, recibe información acerca de delitos contra la salud y como ejemplo de lo anterior, en el año de 1985 se recibieron 173 informes de los cuales 117 casos fueron comprobados en cuanto a delitos contra la salud. (137)

Efectivamente, la Policía Judicial Federal en diversas ocasiones obtiene información de los Comités ADEFAR a través del Secretario Técnico de dicho Comité que, como ya se

137 Ibidem, pág. 90

había señalado, es un Agente del Ministerio Público Federal y en razón de ello la corporación policiaca señalada lleva a cabo investigaciones para comprobar y, en su caso, cesar la actividad ilícita relacionada con delitos contra la salud.

Para lograr sus objetivos, el Programa ADEFAR edita y distribuye material impreso para orientación a la población en general y de manera particular a los padres de familia y maestros, sobre todo en lo que respecta a la identificación temprana en el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas entre jóvenes y niños. También se realizan materiales audiovisuales para distribuirse a los Comités con el fin de que sean utilizados como apoyo en las reuniones de orientación con grupos de la comunidad.

Los Comités ADEFAR realizan un esfuerzo de comunicación en todo el país, al emitir mensajes alusivos a la importancia de la integración familiar, del empleo adecuado del tiempo libre y de las prácticas que favorecen a combatir la farmacodependencia.

En este sentido, en algunos municipios del país y delegaciones políticas del Distrito Federal, se utilizaron bardas para dirigir lemas específicos, asimismo se elaboraron carteles, folletos, audiovisuales, etc., para difundirlos por

los medios masivos de comunicación.

Al iniciar el Programa ADEFAR, se tenía contemplado establecer un Comité en cada ciudad o región donde estuviera establecida una Agencia del Ministerio Público Federal. En tanto que en la ciudad de México se estableció, con apoyo de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, 16 Comités, es decir, uno por cada delegación política.

En las entidades federativas, la Dirección de Participación Social desarrolló acciones de coordinación con Gobernadores, Presidentes Municipales y Delegados de Circuito de la Procuraduría, a fin de promover la creación de Comités ADEFAR, obteniéndose resultados positivos, de tal forma que por la voluntad comprometida de las Procuradurías de Justicia Estatales , en 1986 se promovió la instalación de dichos Comités en los municipios y ciudades que no contaban con Agencia del Ministerio Público Federal y que, por sus características, requerían de programas preventivos contra la farmacodependencia, en los cuales el Secretariado Técnico fue depositado en el Ministerio Público del Fuero Común.

En razón del desarrollo y evolución del programa, fue necesaria la creación de subcomités ADEFAR, los cuales fueron conformados por líderes naturales de la comunidad, interesados

en promover acciones preventivas contra la farmacodependencia.

Estos subcomités tienen como finalidad atender en forma específica a colonias, cuyas características sean de alto riesgo para el consumo real o potencial de drogas, sin olvidar los barrios y las unidades habitacionales. (138)

Además de todo lo anterior, la Procuraduría General de la República promueve y participa, en su caso, en la realización de estudios específicos que aporten un mejor conocimiento del fenómeno de la Farmacodependencia, en coordinación con instituciones especializadas y con la participación organizada de la comunidad.

En 1986 el Programa ADEFAR se consolida en el marco del Programa Nacional Contra la Farmacodependencia cuya ejecución coordina el Consejo Nacional Contra las Adicciones que preside la Secretaría de Salud. En el mismo año se intensificaron las acciones específicas concertadas con dependencias u organismos de los sectores, público, social y privado.

138 Idem.

Durante 1986 se instalaron 510 Comités ADEFAR, que - sumados a los 101 que ya operaban en 1985, constituyeron un total de 611 Comités en todo el país. Además se crearon 256 nuevos subcomités, en tanto que en 1985 se contaba con sólo 2 subcomités.

También en 1986 se puso en marcha el Programa SEP-ADEFAR para capacitar, en la prevención de la farmacodependencia, a los maestros de Educación Primaria y Secundaria de todo el país.

El Programa SEP-ADEFAR, en su primera etapa, desarrollada en enero de 1986, capacitó a un total de 70 médicos que, a su vez, capacitaron a 5 029 maestros. A partir de mayo del mismo año, se puso en marcha la acción multiplicadora para cubrir la totalidad de maestros del país en los niveles de educación primaria y secundaria. Al 31 de diciembre de 1986 se había capacitado a un total de 450 000 maestros.

Por otra parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social incorporó los objetivos y las estrategias del Programa ADEFAR a través del Programa de Fomento a la Salud, que desarrolla mediante la Coordinación General de Prestaciones Sociales del propio instituto.

La Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Servicios de Prevención y Readaptación Social, también cuenta con un programa de trabajo para establecer subcomités ADEFAR en los centros de internamiento para menores infractores. Además se programó un curso de capacitación para la atención de primer nivel de farmacodependientes, mismo que fue impartido por el personal de la Dirección de Participación Social, dependiente de la Procuraduría General de la República. (139)

Durante 1986 se desarrollaron acciones conjuntas con la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio para atender a los propietarios y dependientes de tlapalerías, expendios de pintura, etc., todo lo anterior en relación a la posible venta de sustancias inhalables a menores.

Finalmente, durante 1986 se realizaron acciones de vinculación con los Clubes Rotario, Asociación de Scouts de México y se inició la capacitación de padres de familia de las escuelas primarias y secundarias. (140)

Hacia 1987 el Programa ADEFAR adquiere un carácter permanente al ser incorporado a la Ley Orgánica de la

¹³⁹ Campaña de México Contra el Narcotráfico 1986. Procuraduría General de la República, México, 1987, pág. 82

¹⁴⁰ Ibidem. págs. 82 a 84

Procuraduría General de la República. Asimismo se consolida su estructura orgánica con la designación de 18 representantes de Participación Social que impulsan el desarrollo del programa en las Delegaciones de Circuito. (141)

Dentro de las actividades que ADEFAR desarrolló en 1987, destacan los informes sobre las investigaciones realizadas en cooperación con el Comité de Investigación del Consejo Nacional Contra las Adicciones. Dichas investigaciones aportaron los resultados del estudio del consumo de drogas en el Distrito Federal y del registro Permanente sobre consumo en menores infractores de la misma ciudad; de las encuestas sobre frecuencia de consumo realizadas en Mérida y Tapachula; así como del estudio sobre asociación de farmacodependencia y delincuencia en Culiacan.

Para la realización de las investigaciones mencionadas, el gobierno capitalino auxilió en forma destacada. Cabe mencionar que de los resultados que de dichas investigaciones arrojaron se destacan datos como que la mayor parte de consumidores tiene entre 15 y 29 años, aunque lamentablemente se detectaron casos de niños que se inician en el mundo de la farmacodependencia desde los cuatro años de edad, lo que es

¹⁴¹ Campaña de México Contra el Narcotráfico 1987, procuraduría General de la República, México, 1988, pág. 123

verdaderamente alarmante. (142)

Respecto al Programa SEP-ADEFAR, durante 1987, se llegó a orientar a 451,154 profesores de las escuelas oficiales a nivel federal. De lo anterior se derivó que, según informes de la SEP, se dio orientación a dos millones setecientos ochenta mil padres de familia. (143)

El Programa ADEFAR-Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social logró establecer 4 subcomités en las unidades operativas del Distrito Federal.

Se entabló comunicación con entidades como el Sindicato de Trabajadores de la Procuraduría General de la República y el INFONAVIT.

Cabe mencionar que los Centros de Integración Juvenil a través de sus representantes en todo el país forman parte de los Comités ADEFAR y coordinan acciones con dependencias y organismos acreditados ante los Comités.

142 Ibidem., pág. 123

143 Ibidem., pág. 127

Por lo que toca a 1988, la base organizativa cambia, toda vez que se instalan Comités en todo municipio que cuente con una ciudad cuya población rebase los cinco mil habitantes. Con lo anterior se suman 224 Comités ADEFAR y 12 310 subcomités con lo que en 1988 se alcanza un total de 1 045 Comités y 15 220 subcomités ADEFAR.

En 1988 se observa un incremento del Programa ADEFAR en lo que respecta a actividades de orientación, acciones de capacitación, actividades de beneficio social e información ciudadana sobre presuntos ilícitos contra la salud. En razón de lo anterior, algunos gobiernos estatales y municipales han destinado locales específicos para el funcionamiento de los Comités.

Por otra parte se iniciaban, o en su caso se continuaban, vínculos con organismos extranjeros o de carácter internacional como la UNESCO, Organización Panamericana de la Salud, Organización de Estados Americanos, etc. Dichos vínculos han tenido como fin el intercambio de información y experiencias sobre programas preventivos de la farmacodependencia. En otro tipo de acciones se ha tenido como objetivo la cooperación con diversos países para aumentar el conocimiento del público sobre los efectos y peligros de las drogas y la farmacodependencia. (144)

¹⁴⁴ Campaña de México Contra el Narcotráfico 1988, Procuraduría General de la República, México, 1988, págs. 150 a 152

C).- LA CAMPAÑA PERMANENTE CONTRA EL NARCOTRAFICO.

Como ya se ha señalado con anterioridad, México es productor de marihuana, opio y heroína, y toda vez que nuestra nación es signataria de diferentes instrumentos internacionales que se refieren al control de dichas sustancias y vegetales, en nuestro país se ha implantado un programa denominado CAMPAÑA PERMANENTE CONTRA EL NARCOTRAFICO.

Esta campaña se lleva a cabo principalmente por la Procuraduría General de la República, quien se coordina con la Secretaría de la Defensa Nacional y las Procuradurías de Justicia Estatales para realizar las tareas de localización y destrucción de plantíos de marihuana y amapola.

Cabe mencionar que dicha campaña no es de ninguna manera una medida reciente, en razón de que nuestro gobierno estableció dicho programa desde el régimen presidencial del General Lázaro Cárdenas. Durante dicho gobierno se inicia la lucha contra las drogas a través de una Comisión formada por la Policía Judicial Federal y la Policía de Narcóticos, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Ambas dependencias realizaron un programa conjunto consistente en 4 puntos que son :

1.- GENERALIDADES.- Buscar la coordinación entre las diversas Secretarías de Estado y hacer una labor conjunta;

2.- PREVENCIÓN.- Se habla de una mayor reglamentación del tráfico ilícito y de la prevención del ilícito; se planea una campaña de propaganda informativa respecto de que sustancias eran prohibidas y las penas aplicables; se dan normas para el tratamiento de toxicómanos; se propone la selección y entrenamiento de los cuerpos policíacos ya mencionados;

3.- INVESTIGACIÓN.- Implicaba una vigilancia especial en las aduanas y la conexión con información al respecto de otros países;

4.- PERSECUCIÓN.- Se propugnó para que los jueces de Distrito no concedieran la libertad caucional por delitos contra la salud. (145)

En el periodo comprendido entre 1943-1944 se selecciona un grupo de Agentes de la Policía Judicial Federal para trabajar en coordinación con la Policía de Narcóticos del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

En los años 1944-1945 se cuenta con 20 agentes de la Policía Judicial Federal para la investigación y persecución de los delitos relacionados con drogas.

Posteriormente, bajo el régimen del Presidente Miguel Alemán, se estableció que la campaña permanente contra la

¹⁴⁵ Cfr. Rodríguez Manzanera, Luis. Los Estupefacientes y el Estado Mexicano. Edit. Botas, 2a. ed., México 1974, pág. 35

producción y tráfico de drogas narcóticas estaría a cargo de la Procuraduría General de la República y de su titular el Lic. Francisco González de la Vega. En la Campaña participaron : La Policía Judicial Federal, la Policía de Narcóticos de la Secretaría de Salubridad, la Fuerza Aérea Mexicana, el Ejército Nacional y la Policía Judicial de las Entidades Federativas. Se destacaron cuerpos debidamente equipados en los lugares estratégicos de producción de amapola con el fin de destruir los plantíos y evitar la siembra. Se destinó un grupo de agentes para evitar el comercio, exportación e importación ilícito de drogas narcóticas, estableciéndose esta labor en las zonas fronterizas. (146)

Los objetivos con que cuenta la campaña en esta ocasión son :

- a).- Destrucción de plantíos;
- b).- Persecución y captura de productores y traficantes;
- c).- Descubrimiento y persecución de laboratorios y centros de vicio;
- d).- Persecución legal, ejercicio de la acción penal ante Tribunales Federales contra los productores, elaboradores, poseedores y traficantes de drogas;
- e).- Propaganda entre campesinos y público.

Un poco más adelante, durante el gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines y durante el bienio 1952-1953, se crea la Junta Intersecretarial Coordinadora conformada por

¹⁴⁶ Cfr. Apuntes y Documentos, op. cit., pág. 77

la Secretaría de Salubridad, Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Relaciones Exteriores, quienes trabajaron en forma coordinada con la Procuraduría General de la República.

En 1954 se reorganiza la Policía de Narcóticos y la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En este mismo año se adhiere México a la Organización Internacional de la Policía Criminal (OIPC) y conocida como Interpol, con lo cual se aprovecha la información proporcionada por las policías de los países miembros.

Durante ese sexenio la campaña se dirige hacia la acción social, la vigilancia y la prevención, procurándose evitar la siembra de la amapola. A nivel social se hacen circular volantes de propaganda en contra de la siembra y cultivo de estupefacientes. Asimismo se publica un folleto que explica la actividad del gobierno en su lucha contra los estupefacientes.

En los años 1961-1962, La Procuraduría General de la República adquirió equipo para lograr una mayor efectividad en la campaña. Dicho equipo consistió en lanzallamas, vehículos terrestres, helicópteros y avionetas. La campaña se hace nuevamente preventiva, mediante conferencias que se dan en los pueblos a fin de que los campesinos no sean sorprendidos por los

narcotraficantes. En este periodo desaparece la Policía de Narcóticos y sus funciones pasan a la Policía Judicial Federal.

(147)

Durante los años de 1964 a 1969 se realiza una serie de pláticas informales entre los representantes de los gobiernos de México y Estados Unidos. Dichas pláticas versaron sobre la mejor cooperación entre ambos gobiernos para el combate de la producción y tráfico de estupefacientes.

En el sexenio del Presidente Gustavo Díaz Ordaz se habla por primera vez de pastillas psicotrópicas y del LSD-25 o LSD. Se adquieren tres nuevos helicópteros para la campaña. (148)

En los años de 1970-1971 se lleva a cabo una reunión en Puerto Vallarta, con representantes de México y Estados Unidos con la finalidad de tomar nuevas medidas para combatir el narcotráfico. Se realiza un seminario de Cooperación en Materia de Narcóticos entre ambos gobiernos. Dicho seminario sirvió para capacitar a agentes de la Policía Judicial Federal. (149)

147 Cfr. Rodríguez Manzanera, op. cit., págs. 58 y 59
148 Ibidem., págs. 62 a 70
149 Ibidem., pág. 70

En marzo de 1971 se celebran varias reuniones de los Procuradores Generales de México y Estados Unidos. Estas juntas tenían por objeto lograr una mejor coordinación para combatir el narcotráfico. Un año después, 1972, en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores se reúnen los Procuradores Generales de México, Canadá y Estados Unidos. (150)

En enero de 1972 tuvo lugar, en el Distrito Federal, el segundo Seminario de capacitación para agentes de la Policía Judicial Federal. El tema fue : " Estupefacientes y otras Drogas Peligrosas".

Durante los años 1972-1973 la Procuraduría General de la República tomo acciones preventivas por medio de conferencias, películas, boletines, etc.

A finales del sexenio del Presidente Luis Echeverría, éste establece la Operación Cóndor que es efectuada por la Secretaría de la Defensa Nacional y que coadyuva con la Campaña que realiza la Procuraduría General de la República.

Durante el año de 1977 se crea la Coordinación General de la Campaña Contra Estupefacientes y más tarde, en

¹⁵⁰ Cfr. Apuntes y Documentos, op. cit., pág. 98

1978, se elabora el Plan Nacional de Campaña. El territorio nacional se divide en 13 coordinaciones. La división se realizó tomando en cuenta la topografía y la potencialidad productiva de cada región. Se inicia un estudio socioeconómico de la región limítrofe de los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua, región que se ha caracterizado por su producción de - estupefacientes. En ese mismo año se utiliza en forma experimental el rastreador electro-óptico, el cual señala con precisión de la ubicación de los plantíos. (151)

Se trata de adquirir autosuficiencia técnica en el manejo de helicópteros, así en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología se estableció un fideicomiso con el Banco de México S.A. para enviar a 24 pilotos y 20 - técnicos a los Estados Unidos a recibir capacitación en dichas materias.

A partir de 1984, a través del Acuerdo 2/84, se ordena el establecimiento de las primeras ocho Delegaciones de Circuito, que son órganos desconcentrados de la Procuraduría. En un principio se siguió el criterio de establecer una Delegación de Circuito en cada uno de los Circuitos existentes

151 Ibidem., pág. 104

del Poder Judicial de la Federación. Para 1986 se habían establecido 18 Delegaciones sobre territorio nacional. Las Delegaciones de Circuito asumieron importantes facultades como representaciones de la Procuraduría General de la República, contando los Delegados con autoridad sobre todos los funcionarios y empleados de la Procuraduría en el Circuito respectivo (152)

En agosto de 1985, conforme a la política de reestructuración administrativa y ajuste presupuestal, se crea la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, institución que se encargada de controlar todo lo referente a la Campaña Permanente Contra el Narcotráfico.

Mediante el Acuerdo 10/85, del 14 de enero del mismo año, se dispone la integración de las Coordinaciones Regionales con las Delegaciones de Circuito. También mediante el Acuerdo 17/85 se fortalece la medida anterior al resolverse que se unifique la zonificación de las Coordinaciones regionales con las Delegaciones de Circuito a fin de que las Coordinaciones existentes quedaran dentro de una sola Delegación de Circuito.

(153)

¹⁵² Cfr. Apuntes y Documentos, op. cit., págs. 116 y 117

¹⁵³ cfr. Informe de Labores 1985-1986, pág. 61

Un hecho relevante es que a partir de 1986 la Procuraduría General de la República informa sistemáticamente al H. Congreso de la Unión y a diversas dependencias, acerca de la localización y destrucción de plantíos y demás acciones contra el narcotráfico.

Durante el régimen del Presidente Miguel de la Madrid, se creó la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, la cual tenía bajo su reponsabilidad la planeación, coordinación y dirección de la Campaña Permanente. Estas funciones las desarrollaba con auxilio de la Dirección de Servicios Periciales, Dirección de Participación Social, Dirección de Control de Estupefacientes y la Policía Judicial Federal.

La Dirección de Control de Estupefacientes se encargaba de planear y dirigir los programas de la Campaña tendientes a combatir la siembra, cultivo, cosecha y comercio de estupefacientes y psicotrópicos.

A diferencia de los inicios de la Campaña Permanente, nuestro Gobierno cada año aplica importantes recursos para continuar con la Campaña Permanente. Así en 1986 se estima que intervinieron directamente 1,526 empleados de la Procuraduría, dentro de los cuales se contaba con 609 pilotos y personal

técnico de Servicios Aéreos; 580 elementos de la Policía Judicial Federal (Comandantes, Jefes de Grupo y Agentes); 13 Coordinadores de la Campaña; 180 técnicos de reconocimiento y verificación y 144 empleados del Servicio de Telecomunicaciones. En este mismo año se estima que el costo de la Campaña absorbió el 47.10% del presupuesto total de la Procuraduría. (154)

En cuanto a los recursos materiales aportados a la Campaña Permanente, en 1986 se contaba con 11 helicópteros tipo Bell-212 de doce plazas y que generalmente se utilizan para traslado de personal técnico, policiaco o militar; 43 helicópteros tipo Bell-206 de cuatro plazas y utilizados para reconocimiento, fumigación, orientación aérea y seguridad policiaca y militar, 19 avionetas tipo Cessna-206 de cuatro plazas para verificación y reconocimiento. Estas aeronaves son las utilizadas con mayor frecuencia, pero se cuenta además con diversas aeronaves de mayor tamaño y que en general son aplicadas para el traslado de personal, partes aéreas y otros implementos. Se cuenta además con vehículos terrestres para traslado de combustible, herbicidas, agua, etc. (155)

¹⁵⁴ Cfr. Campaña Contra el Narcotráfico 1986, op. cit., pág. 40
¹⁵⁵ Ibidem. pág 42

En 1987 la Procuraduría General de la República aplicó aproximadamente el 60.30% de su presupuesto para la Campaña Permanente. El número de empleados se incrementó a 1 544 personas y existían ya 19 Coordinaciones o Subdelegaciones de la Campaña.

En cuanto a los recursos materiales, se contaba con otro helicóptero Bell-212 y eran ya 54 helicópteros Bell-206 y las unidades terrestres se incrementaron de 392 a 418. (156)

Un año más tarde, se crea la 20a. Subdelegación de la Campaña con sede en Chilpancingo, Guerrero.

La creación y ubicación de las Subdelegaciones de la Campaña obedece a la existencia de las zonas localizadas y denominadas de alta reincidencia en el cultivo de estupefacientes.

En 1988 intervinieron directamente en la Campaña Permanente un total de 1620 empleados de la Procuraduría, elevándose el personal de la Policía Judicial Federal de 580 a

¹⁵⁶ Cfr. Campaña de México contra el Narcotráfico 1987, op. cit. págs. 48 a 52

649 elementos. Los recursos económicos comprendieron el 48.7 % del presupuesto de la institución. (157)

Cabe mencionar que la Campaña Permanente que nuestro Gobierno realiza recibe recursos económicos proporcionados por el Gobierno de los Estados Unidos. Dichos recursos se aplican en su totalidad al mantenimiento de la flota aérea y actividades relacionadas con ésta. (158)

A finales de 1988 el Presidente Carlos Salinas de Gortari expide un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, mismo que es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1988, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, y en el mismo se establece que las funciones de la Campaña serán realizadas por la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico a través de la Dirección General de la Campaña con tra la Producción de Narcóticos y las Direcciones de Localiza -- ción, Verificación y Destrucción de Plantíos; Dirección de Apoyo Logístico y Dirección de Operaciones Aéreas en la Campaña contra la Producción de Narcóticos. Posteriormente, -- dicho Reglamento es abrogado y sustituido por un nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4

¹⁵⁷ Campaña de México Contra el Narcotráfico 1988, págs. 39 a 43
¹⁵⁸ Ibidem. pág. 42

de febrero de 1991, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, en el cual se depositan las acciones de la Campaña en la Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud, a través de la Dirección General contra la Producción de Estupefacientes y la Dirección General de Operaciones Aéreas.

Es necesario señalar que la Campaña contra el Narcotráfico se lleva a cabo en todo el territorio nacional a través de las Subdelegaciones de la Campaña y del personal de la Policía Judicial Federal que se encuentran destacamentados en las diversas ciudades donde existen agencias del Ministerio Público Federal. Aunado a lo anterior, cada año se selecciona a grupos de agentes policiacos para que en diversas épocas del año, tomando en cuenta los periodos de siembra y cosecha, sean trasladados a las zonas de reincidencia.

D).- RESULTADOS DE LA CAMPAÑA

Concluiremos la presente investigación analizando los resultados que la Campaña Permanente Contra el Narcotráfico ha arrojado durante su aplicación. Cabe mencionar que las cantidades y estadísticas que referiremos son solo una muestra de la labor que el Gobierno Mexicano realiza en contra de los estupefacientes y psicotrópicos.

Como ya se habia señalado con anterioridad, el combate y lucha contra el narcotráfico se inicia bajo el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas, época de la que se desconocen los resultados de la campaña.

Para los años de 1946-1947 encontramos que se destruyeron en el estado de Sinaloa ciento dos plantíos de amapola con una superficie de 162 844 m², en tanto que en Sonora se detectaron y destruyeron 72 plantíos que sumaron 245 000 m². Por otra parte, en el estado de México se destruyeron 25 000 m² de marihuana. Además se descubrieron dos laboratorios clandestinos; se iniciaron 108 procesos con 2 280 presuntos responsables de delitos contra la salud.

Las anteriores cifras demuestran lo incipiente de la Campaña, toda vez que conforme a la misma se va realizando año tras año los resultados se incrementan. Así tenemos que durante el sexenio de 1946-1952 se destruyen plantíos de amapola que suman 9.244, 609 m² y 11 laboratorios clandestinos fueron desmantelados. (159)

En 1953, al establecerse la Junta Intersecretarial Coordinadora de la Campaña contra la Producción y Tráfico de

159 Cfr. Rodríguez Manzanera, op. cit., pág. 47

Estupefaciente; integrada por las Secretarías de Gobernación; Salubridad y Asistencia; de Relaciones Exteriores y la Procuraduría de la Nación, la lucha se intensifica y se levantan planos y mapas localizando los campos de aterrizaje clandestinos en los Estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango. (160)

A partir de 1954 la Secretaría de Defensa Nacional creó un sector militar especial que junto con la Policía Judicial Federal llegaron a cubrir una superficie de 21 906 kilómetros cuadrados.

Conforme la Campaña se consolida se producen resultados cada vez mayores. Se observa que los medios para esconder los plantíos se van diversificando con el fin de hacer más difícil su ubicación y destrucción. Como ejemplo de lo anterior tenemos que los plantíos empiezan a ser sembrados en las laderas de los cerros y entre las cañadas, hecho que persiste hasta nuestros días.

Las constantes acciones de localización y destrucción de plantíos origino que los narcotráficantes se fueran desplazando a otras entidades y que la producción de

160 Cfr. Cárdenas de Ojeda, op. cit., pág. 132

estupefacientes se fuera diseminando por todo el país, creándose nuevas zonas de producción que antes no existían.

Cabe mencionar que la Campaña Contra el Narcotráfico no se lleva a cabo solamente en el campo, sino que además la Procuraduría General de la República cuenta con unidades antinarcóticos en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y en las Centrales Camioneras con la finalidad de detectar a las personas que usan la vía aérea y de transporte terrestre comercial para trasladar sustancias prohibidas tanto al interior del país como al extranjero de pequeñas cantidades de estupefacientes y psicotrópicos conocida como " Narcotráfico Hormiga ".

A continuación señalaremos algunos periodos que se han destacado por la magnitud de los plantíos destruidos o por las cantidades de estupefacientes y psicotrópicos asegurados.

En los años 1966-1967 se destruye una superficie de 5. 975, 031 m2 sembrados con marihuana y en 1967-1968 la cantidad anterior casi se duplica, pues se destruye una superficie de 11.944,152 m2 de marihuana. En el periodo de 1972-1973 se destruye una superficie de 24.130,087 m2 de marihuana y durante los años 1975-1976 se llega a destruir una superficie de 48.909,923 m2 de marihuana. En este último

periodo se rébasa por primera vez del millar de toneladas aseguradas de marihuana (1,194.4)

Por lo que toca a la amapola, destacan los años de 1966-1967 en donde se destruyeron 12.300,823 m²; en 1968-1969 fueron 14.143,365 m²; en los años de 1971-1972 la superficie destruida se incremento a 44.951,140 m² y en 1975-1976 se llegó a destruir 96.654,881 m². (161)

Como podemos observar, la cantidad de plantíos y superficies sembrada con amapola y marihuana va aumentando año con año a pesar de que la Campaña se intensifica y como ejemplo de lo anterior tenemos que las cantidades de droga asegurada va aumentando al igual que el número de personas que son detenidas y puestas a disposición de la autoridad jurisdiccional como presuntos responsables de delitos contra la salud.

Todo lo anterior lleva a que conjuntamente se aseguren vehículos terrestres, marítimos, aéreos de diversas características. Así mismo se han asegurado importantes cantidades de armas de diversos calibres y bienes inmuebles que

¹⁶¹ Cfr. Rodríguez Manzanera, op. cit., pág. 65 y s.s.

son empleados para la realización de actividades ilícitas y relacionadas con el narcotráfico.

Las cantidades de cocaína, heroína, opio, etc., se incrementan conforme la Campaña se va intensificando a través de una mejor capacitación y selección del personal que se aplica en dicha Campaña. Lo anterior queda de manifiesto en el cuadro que a continuación reproducimos. (162)

SUSTANCIA ASEGURADA	1960-1970	1970-1976
Cocaína	29.569 Kgs.	1,089.799 Kgs.
Heroína	71.354 Kgs.	1,348.922 Kgs.
Opio	162.133 Kgs.	2, 188.802 Kgs.
Morfina	27.741 Kgs.	56.296 Kgs.
Marihuana	173,218.00 Kgs.	2.945,231.00 Kgs.

Durante el periodo de 1976 a 1982, la Campaña Permanente sigue dando resultados satisfactorios, pero lo que destaca en este lapso es que la Procuraduría General de la República sostuvo la política de desistimiento de la acción penal en los casos en que, por indigencia o atraso cultural existente en las regiones marginadas, los campesinos fueran inducidos a la siembra y cultivo de estupefacientes. Esta medida también fue adoptada para quiénes en la ciudad sin ser delincuentes habituales, eventualmente eran portadores o consumidores de pequeñas cantidades.

162 Vid. Cárdenas de Ojeda, op. cit., pág. 137

Con lo anterior la Procuraduría General de la República tenía como finalidad la de que quiénes se encuentran en dichas situaciones deben ser rehabilitados. Este esfuerzo se coordinó con el Centro Mexicano de Salud Mental y los Centros de Integración Juvenil.

La mencionada medida también tuvo resultados positivos, pues se estima que en el periodo de 1976-1982 más de dos mil personas se habían beneficiado con la política ya comentada y ninguna de las personas beneficiadas reincidió en su conducta. (163)

Para el sexenio de 1982-1988, la Campaña Permanente siguió su ritmo de trabajo y los logros fueron aumentando tal y como se demuestra en las estadísticas que a continuación señalamos. (164)

SUPERFICIE EN HECTAREAS	1985	1986
Dstrucción de plantíos de Amapola	2,297	2,283
Dstrucción de plantíos de Marihuana	1,738	2,973

¹⁶³ Cfr. Apuntes y Documentos, op. cit., pág. 104

¹⁶⁴ Cfr. Campaña de México contra el Narcotráfico 1986, op. cit., págs. 335 a 341

ASEGURAMIENTO EN KILOS	1985	1986
Morfina	1.9	0.7
Heroína	8.8	46.9
Semillas de Amapola	133.2	213.9
Marihuana (planta seca)	173,448.5	192,806.7
Semillas de Marihuana	753.3	718.3
Cocaína	2,562.7	5,323.4

Por lo que toca a los psicotr6picos, en 1985 se aseguraron 712,119 pastillas depresoras y 74,045 pastillas estimulantes; en tanto que en 1986 se aseguraron 190,876 unidades depresoras y 95,923 pastillas estimulantes. (165)

Otro aspecto importante es que se ubicaron y desmantelaron 21 laboratorios clandestinos de procesamiento de estupefacientes y psicotr6picos. (166)

Durante el periodo 1987-1988 los resultados de la Campa±a Permanente van aumentando y lo podemos constatar en el siguiente cuadro: (167)

SUPERFICIE EN HECTAREAS	1987	1988
Destrucci6n de plantios de Amapola	2,528	2,043
Destrucci6n de plantios de marihuana	3,750	3,480

-
- 165 Campa±a de M6xico contra el Narcotr6fico 1986, p6g. 341
166 Ibidem., p6g. 342
167 Campa±a de M6xico contra el Narcotr6fico 1988, p6gs. 369 y s.s.

ASEGURAMIENTO EN KILOS	1987	1988
Opio	95.0	146.1
Morfina	10.8	2.6
Heroína	73.5	68.2
Semillas de Amapola	170.6	166.3
Marihuana (planta seca)	394,542.5	232,344.0
Semillas de Marihuana	653.0	843.6
Cocaína	9,296.4	13,971.0

Además de las cifras anteriores, en 1987 se aseguraron 218,304 pastillas depresoras y 2.831,416 pastillas estimulantes. En 1988 se aseguraron 48,231 pastillas depresoras y en lo referente a pastillas estimulantes se aseguraron un total de 57,024 unidades. Se dismantelaron 16 laboratorios clandestinos durante el bienio 1987-1988. (168)

De todo lo anterior podemos observar el incremento constante de aseguramientos de cocaína. Lo anterior es más claro si consideramos que de 1975 a 1984 (casi una década) se habían asegurado 2,303.5 kilogramos de cocaína, en tanto que para 1988, sólo en este año, se aseguró seis veces más cocaína que en casi diez años.

168 Ibidem., págs. 376 y 377

Actualmente, y bajo el régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari, gracias a una mayor preparación de los elementos que conforman la Policía Judicial Federal y a los métodos modernos de investigación, en nuestro país se han realizado diversos aseguramiento de cocaína que sobrepasan las ochenta toneladas en poco más de dos años de gestión de la presente administración.

Es menester señalar que las acciones de la Campaña Permanente Contra el Narcotráfico adquieren gran importancia, ya que se trata de una lucha permanente cuyos resultados no deben medirse solamente en forma cuantitativa, sino que se debe considerar, principalmente, en función de el perjuicio que se evita a miles de personas consumidoras o potencialmente consumidoras y a la población en general.

Por todo lo anterior, consideramos que la Procuraduría General de la República realiza una importante labor tanto jurídica como social en contra del narcotráfico y farmacodependencia, males de nuestra sociedad y en los cuales - día a día la comunidad mexicana y mundial enfocan una mayor preocupación y se pretende reducir al máximo sus consecuencias.

CONCLUSIONES.

1.- La institución del Ministerio Público es una conquista del Derecho Moderno. En nuestro país la Institución del Ministerio Público tienen como antecedentes el Ministerio Público Francés, la Procuraduría o Promotoría Fiscal Española y un conjunto de elementos propios, genuinamente mexicanos.

2.- En el año de 1900, al iniciarse el siglo XX, nace la Procuraduría General de la República, como resultado de 50 años de esfuerzos por adoptar, a nivel federal, el modelo francés del Ministerio Público y superando la herencia española de la Fiscalía y sus Promotores.

3.- La Procuraduría General de la República es una dependencia del Ejecutivo Federal que integra la Institución del Ministerio Público Federal, los órganos directos de éste, la Consejería Jurídica del Gobierno y otras funciones que la Constitución encarga directamente al Procurador General de la República, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

4.- La Policía no es una aparición primaria sino una consecuencia, en efecto, la primera colectividad humana no conocía la policía, simple y sencillamente porque no la

necesitaba, toda vez que aquellas colectividades primitivas se regían por una propiedad común. En estas colectividades, cerradas en sí mismas, no existe el Derecho según nuestra mentalidad, sino sólo la diferencia entre la costumbre local y la no costumbre.

5.- El surgimiento y la evolución de la Policía Judicial Federal ha tenido como directrices el desarrollo del Ministerio Público Federal, es así que el Congreso Constituyente de 1917 adopta la intención de Don Venustiano Carranza de poner fin a un sistema viciado que producía un gran número de arbitrariedades. Por lo anterior, en el artículo 21 Constitucional se establece que el Ministerio Público es el jefe inmediato de la Policía Judicial Federal.

6.- La Policía Judicial Federal, acatando el mandamiento Constitucional, es un auxiliar directo del Ministerio Público Federal con quien trabaja íntimamente a fin de recabar elementos necesarios para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del o los indiciados a quienes se les imputa la comisión de un delito federal.

7.- El uso de sustancias estupefacientes y psicotrópicas se ha presentado en la historia del hombre desde épocas remotas, en ocasiones con fines terapéuticos, y algunas

veces, en ceremonias rituales. El uso de dichas sustancias sin ninguno de los fines mencionados constituye el fenómeno de la drogadicción y la farmacodependencia.

8.- La heroína, marihuana y la cocaína conforman tres de las drogas que mayor problema de salud generan en la sociedad. Nuestro país es productor y exportador ilícito de heroína y marihuana, motivo por el cual el Gobierno Federal ha emprendido, desde el régimen del Presidente Lazaro Cárdenas, una lucha constante contra la producción y tráfico de dichas sustancias.

9.- La investigación y persecución de los delitos contra la salud, en materia de estupefacientes y psicotrópicos, por tratarse de un ilícito federal, de acuerdo con el sistema jurídico mexicano corresponde a la Procuraduría General de la República.

10.- La Procuraduría General de la República y las autoridades mexicanas consideran que la lucha contra el narcotráfico y la drogadicción debe ser integral, preventiva, enfrentando sus causas, que son de carácter educativo, cultural, social, económico y hasta político, y de manera correctiva atacando la producción, el tráfico, y el consumo; y atendiendo al tratamiento o rehabilitación.

B I B L I O G R A F I A

- ARNAUD, FRANK. Historia de la policía. Luis de Caralt Editor, Barcelona, 1966, 365 p.p.
- BURGOA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa S.A. 16ª edición, México, 1982 734 p.p.
- . El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa S.A., 11ª edición México, 1982, 1079 p.p.
- CABRERA, LUIS y PORTES GIL, EMILIO. La Misión Constitucional del Procurador General de la República. Editorial Botas, México, - 1963, 102 p.p.
- CALDERON MORENO, FELIX. Las Drogas Estupefacientes y Psicotrópicas. Rev. Técnico Profesional. Policía Española, Madrid, junio-1984, 46 p.p.
- CARDENAS DE OJEDA, OLGA. Toxicomanía y Narcotráfico. Aspectos Legales. Edit. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, - 1976, 261 p.p.
- Delitos Contra la Salud Pública. Tráfico Ilegal de Drogas Estupefacientes. Universidad de Valencia, España, 1977, 572 p.p.
- FRANCO VILLA, JOSE. El Ministerio Público Federal. Editorial Porrúa S.A., México, 1985, 445 p.p.
- GARCIA RAMIREZ SERGIO. Delitos en Materia de Estupefacientes y - Psicotrópicos. Edit. Trillas, México, 1977, 303 p.p.
- . Una Casa para la Justicia. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988, 539 p.p.
- GONZALEZ DE LA VEGA, FRANCISCO. Código Penal Comentado. Edit. Porrúa S.A., 9ª edición, México, 1989, 539 p.p.
- MARCO DEL PONT, LUIS. Derecho Penitenciario. Cárdenas Editores, México, 1984, 806 p.p.
- MEJIA PRIETO, JORGE. México y el Narcotráfico. Edit. Universo, - México, 1988, 186 p.p.

- PADILLA, JOSE R. Spnosis de Amparo. Cárdenas Editores, 2ª edición, México, 1978, 477 p.p.
- OURELLANA WIARCO, OCTAVIO A. Manual de Criminología. Edit. Porrúa S.A., México, 1982, 345 p.p.
- RIVERA SILVA, MANUEL. El Procedimiento Penal. Edit. Porrúa S.A., 13ª edición, México, 1983, 389 p.p.
- RODRIGUEZ MANZANERA, LUIS. Los Estupefacientes y el Estado Mexicano. Edit. Botas, México, 1983, 98 p.p.
- SAM LOPEZ, JESUS ANTONIO. La Policía Judicial en México. Litho - Ediciones América, México, 1988, 880 p.p.
- SUDERMAN y O' CONNELL. Metódos Modernos de Investigaci3n Policia-ca. Edit. Limusa, México, 1988, 671 p.p.

L E G I S L A C I O N C O N S U L T A D A

- Constituci3n Polítca de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa S.A., 90ª edición, México, 1990. 130 p.p.
- C3digo Penal para el Distrito Federal. Edit. Porrúa S.A., 45ª edición, México, 1989, 243 p.p.
- C3digo Federal de Procedimientos Penales. Edit. Porrúa S.A. 44ª edición, México. 1991, 437 p.p.
- Ley General de Salud. Edit. Porrúa S.A., 6ª edición, México, -- 1990, 1038 p.p.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Repúbrica. Edit. - Porrúa S.A., 45ª edición, México, 1991, 437 p.p.
- Ley Orgánica de la Administraci3n Púbrica Federal. Edit. Porrúa S.A., 23ª edición, México, 1990, 980 p.p.
- Ley Orgánica del poder Judicial Federal. Edit. Porrúa S.A., 52ª edición, México, 1990, 467 p.p.
- Nueva Legislaci3n de Amparo Reformada. Edit. Porrúa S.A., 52ª - edición, México, 1990, 467 p.p.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Procuraduría General de la República, México, 1992, - 46 p.p.

O T R A S F U E N T E S C O N S U L T A D A S

Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República. Procuraduría General de la República, México, - 1987, 746 p.p.

Campaña de México Contra el Narcotráfico 1986. Procuraduría General de la República, México, 1987, 511 p.p.

Campaña de México Contra el Narcotráfico 1987. Procuraduría General de la República, México, 1988, 573 p.p.

Campaña de México Contra el Narcotráfico 1988. Procuraduría General de la República, México. 1988, 440 p.p.

Informe de Labores 1985-1986. Procuraduría General de la República, México, 1986, 911 p.p.

Manual de Control de Drogas. Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Agencia para el Control de Drogas, Washington D.C. 1984, 245 p.p.

Manual de Delitos Contra la Salud Relacionados con Estupefacientes y Psicotrópicos. Procuraduría General de la República, México, 1985, 369 p.p.

Manual de Organización, Políticas y Procedimientos Generales de la Policía Judicial Federal. Procuraduría General de la República, México, 1985, 86 p.p.

Serie Legislación Mexicana Comentada. Procuraduría General de la República, México, 1988, 880 p.p.