



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL NARCOTRAFICO EN MEXICO DESDE EL  
PUNTO DE VISTA POLITICO, ECONOMICO Y  
SOCIAL, Y EL ASEGURAMIENTO DE BIENES**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**JOSE RUBEN NAVA SOTO**

**MEXICO, D. F.**

**1997**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 esta 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.

## **AGRADECIMIENTOS**

En ocasiones sentimos la necesidad de expresar nuestro reconocimiento y agradecimiento a aquéllos de quienes hemos recibido lo que es o ha pasado a ser parte de nuestra esencia; sin embargo pocas veces lo hacemos. Para mí ésta es una buena oportunidad.

### **A Dios**

Agradezco por la vida que me dio, habiéndola formado de la combinación sabia de las fibras humanas de mi padre y de mi madre, para que en su infinito amor cumpliera el propósito que Él escogió en esta vida para mí.

### **A mis padres**

Por aprestarse al cumplimiento del plan divino, naciendo de ellos lo que Dios quiso de mí, para su gloria.

**A mi amada esposa**

**"Mi Lupita", como siempre desde novios la llamé,  
ayuda idónea que Dios me dio en los momentos  
más difíciles de mi vida.**

**A mis hijos**

**Rubén Alfonso, Dalia Guadalupe, Mirtha Yvonne  
y Adria María, precioso fruto de nuestro amor que  
Dios puso en nuestras manos para formarlos y  
guiarlos por el buen camino.**

**A mis nietas**

**Edna Mariana y Ana Emilia, hermosas  
pequeñinas que trajeron a mi vida la oportunidad  
y la dicha de conocer una extensión generacional  
más de mi existencia.**

**A la memoria de mis queridos abuelos**

**Que siempre me impulsaron a estudiar,  
concibiéndome como un profesionalista. A ustedes  
queridos abuelos... ¡Misión Cumplida!!**

**A mis suegros queridos**

Alfonso y Catalina, por la nobleza de su alma al tenerme paciencia y fé.

**A mi entrañable amiga del alma**

Dra. Alicia Arellano Tapia, admirable ejemplo de tesón y esfuerzo en la lucha de la mujer por lograr la máxima superación; sus consejos, vertidos de un corazón limpio, me motivaron a realizar este trabajo.

**A mi maestro Dr. Raúl Carrancá y Rivas**

Quien representa un encuentro providencial en mi existencia e hizo posible la realización de esta tesis, dejando en mí un digno ejemplo a seguir en la conducción de mi vida.

**Al glorioso Ejército Nacional y las Fuerzas Armadas de México**

Por su honrosa misión de salvaguardar la soberanía nacional, representados dignamente por el General de División, Secretario Enrique Cervantes Aguirre.

**A mis queridos Generales de División**

Luis de la Sota Riva y García, y Carlos Mendivil  
Cabrera, por su alto testimonio y ejemplo de  
dignidad y honor, y por haber alimentado aún más  
mi amor por la patria.

**A mi director de tesis**

Licenciado Arturo Luis Cossío Zazueta, por su  
valiosa asesoría y apoyo en la elaboración de este  
trabajo.

**A mis maestros de la Facultad de Derecho,**

de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Al señor Presidente de la República Mexicana, Dr. Ernesto Zedillo  
Ponce de León, y a su señora esposa Nilda Patricia Velasco Núñez**  
Por su valor y decisión al aceptar el reto enorme  
de dirigir un país en circunstancias de desastre de  
toda índole.

## **INDICE**

### ***Agradecimientos***

### **Introducción**

#### **Capítulo I. Antecedentes históricos del uso de las drogas en México**

- 1.1. **Época Precolombina**
- 1.2. **Período Colonial**
- 1.3. **México Independiente**
- 1.4. **Revolución Mexicana**

#### **Capítulo II. Aspectos generales**

- 2.1. **Las drogas: una política internacional**
- 2.2. **Perspectiva de las relaciones políticas y económicas con el narcotráfico**
- 2.3. **El negocio de las drogas**
- 2.4. **México en la cadena internacional del narcotráfico**

#### **Capítulo III. Marco legal**

- 3.1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- 3.2. **Ley General de Salud**
- 3.3. **Reglamentos Sanitarios**
- 3.4. **Ley Orgánica de la Administración Pública**
- 3.5. **Código Penal para el Distrito Federal**
- 3.6. **Código Federal de Procedimientos Penales**
- 3.7. **Ley Federal contra la Delincuencia Organizada**
- 3.8. **Conferencias y Convenciones**
- 3.9. **Tratados Internacionales**

#### **Capítulo IV. El Aseguramiento de bienes (Concepto)**

- 4.1. Aseguramiento de bienes susceptibles de decomiso**
- 4.2. Problemática**
- 4.3. Problemática relativa a la enajenación de bienes asegurados**
- 4.4. Procedimiento en materia de bienes asegurados**
- 4.5. Preceptos Jurídicos Aplicables**
- 4.6. Destino final de los bienes asegurados**

**Conclusiones**

**Bibliografía**

## INTRODUCCIÓN

El uso de las drogas calificadas como ilícitas en nuestros códigos actuales, es muy antiguo. En la época precolombina su empleo era exclusivo de rituales y ceremonias religiosas y de algunos miembros de la alta sociedad, por lo que el número de personas que las utilizaban era selectivo y reducido. En México el devenir histórico denota algunos cambios en este panorama, ya que hoy en día el hábito de ingerir tales sustancias se encuentra muy difundido en todos los niveles sociales. En términos generales comienza ya a ser muy significativo el número de personas que acostumbran consumirlas, lo que ha llegado a constituir un grave problema de salud pública y de seguridad nacional. En las diferentes etapas de la historia de nuestro país se advierten algunos aspectos sobre el consumo de drogas y el surgimiento del narcotráfico, temas que son aludidos en los capítulos uno y dos.

El narcotráfico es una actividad de carácter dinámico y económicamente progresista, con la negativa particularidad de manifestarse como un cáncer social que enferma y corrompe todos los estratos de la sociedad donde se hace presente. El tráfico de estupefacientes amenaza a las instituciones y a la economía de un

pueblo; trastoca su cultura, sus principios y valores sustanciales. Es importante comprender la delicada situación de nuestro país, en los aspectos político, económico y social, debido a su estratégica ubicación geográfica como frontera entre América Latina, gran productor de sustancias prohibidas, y los Estados Unidos de Nortamérica, enorme consumidor de las mismas. Por este motivo la solución al problema del tráfico y consumo ilícito de drogas se ha constituido para nuestro país en un asunto de interés prioritario para la seguridad nacional e internacional.

Por razonamiento lógico nos damos cuenta que para combatir un problema de magnitud internacional como lo es el narcotráfico, es necesario legislar partiendo de la célula del concierto de las naciones, esto es, comenzando con los códigos y leyes nacionales, para proceder en consecuencia a nivel de legislación de orden internacional. Ante la incumbencia global de nuestro país en el problema del consumo y tráfico de drogas, es necesario que aportemos nuestro esfuerzo y lucha en función de hacer efectivas las medidas y estrategias nacionales e internacionales. Es decir, México debe sumarse al conjunto de respuestas y soluciones internacionales a este problema.

El narcotráfico dejó de ser un problema regional para tomar dimensiones generales, toda vez que esta actividad tiene un gran significado económico. Éste, aun con el riesgo que representa en

función de la estabilidad social, ha pasado a convertirse en un factor de control que da poder y supremacía en el sometimiento y dominio de los pueblos.

“Uno de los fenómenos más significativos y trascendentales de la reciente historia latinoamericana, incluso y sobre todo su fase actual, está dado por la emergencia y avance de lo que puede llamarse la economía criminal o narcoeconomía. Su desarrollo ha estado y está condicionado o determinado por una serie de factores, fuerzas y procesos de tipo económico, social, cultural-ideológico, político, jurídico, tanto internacionales como nacionales, y por sus entrelazamientos e interacciones. Al hablarse aquí de economía criminal o narcoeconomía, se tiene en mente la proliferación y la constelación emergente de una amplia gama de fenómenos y procesos criminales, como el narcotráfico, otros tráficó ilícitos: bienes suntuarios, divisas, armamentos, delitos de cuello blanco, así como los actos y tráficó ilícitos que se realizan aprovechando las posibilidades abiertas por el intervencionismo estatal en la economía y sus principales mecanismos e instrumentos”. (1)

Ante el avance y crecimiento exagerado de este cáncer, enfermedad y exterminio de la humanidad, nació mi inquietud de

---

(1) KAPLAN, Marcos. Aspectos sociopolíticos del narcotráfico. México, Ed. Cuadernos Inacipe, 1990, p. 9.

profundizar en su conocimiento y estudio, así como de sus circunstancias y efectos, buscando alternativas adecuadas que nos lleven a su eficaz combate. Llegué así a incorporarme a la Procuraduría General de la República y, en su momento de creación, al Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, impulsado por el amor a mi patria y a la sociedad que la compone, de la cual forman parte mi esposa, mis cuatro hijos y ahora además dos nietas. Todo se logra con amor y este fue el motor que me impulsó a realizar esta tesis.

## **Capítulo I. Antecedentes históricos del uso de las drogas en México**

### **1.1. Época Precolombina**

El uso de las drogas ha formado durante milenios parte de la experiencia humana, pues desde épocas tempranas el hombre sabe que algunas plantas son capaces de provocar alucinaciones visuales, táctiles, auditivas, olfativas y gustativas, así como de causar psicosis artificiales.

Si bien en la actualidad se ha descubierto cómo esos efectos son provocados por compuestos químicos fabricados por las plantas, a lo largo de mucho tiempo se consideraron de origen misterioso e inexplicable las alteraciones de la mente provocadas por dichos vegetales.

Es por ello que desde la antigüedad y hasta nuestros días esas plantas han tenido un papel de gran importancia en los ritos religiosos de las civilizaciones de distintas partes del orbe, además de ser motivo de veneración y temor, y elementos sagrados para aquéllos que conservan tradiciones y formas ancestrales de vida, sobre todo si se considera que "pocas áreas del globo carecen de alucinógenos significativos para la cultura de sus habitantes."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hoffman, Albert y Richard Evans Schultes. Plantas de los dioses. Orígenes del uso de los alucinógenos. México, Fondo de Cultura Económica, 1982. p. 26.

En el caso de nuestro país, "representa la zona más rica del mundo tanto en la diversidad de sus alucinógenos, como en el uso que de ellos han hecho las sociedades aborígenes."<sup>2</sup> Por ello, al decir de los misioneros españoles que estudiaron las costumbres indígenas en el siglo XVI, los antiguos mexicanos consumían con relativa frecuencia drogas que poseían efectos psicotrópicos.

Es muy probable, no obstante, que el uso de muchas de estas plantas se restringiera a propósitos religiosos, pues casi todos los autores señalan que su consumo se hacía únicamente por parte de adultos y sacerdotes, en ciertas ceremonias rituales.<sup>3</sup>

En apoyo a esta tesis se señala que el padre fray Bartolomé de las Casas, al dar cuenta de las leyes regentes de la vida de los aztecas, en su *Historia Apologética de las Indias*, relata cómo se castigaba con la muerte la hechicería. Ésta, como aclara un gran número de textos de la época, comprendía fundamentalmente el uso de drogas "adivinatorias", las cuales -según se creía- permiten adivinar el futuro. Así, Las Casas dice:

"...estas [leyes] que siguen son las tenidas por auténticas y verdaderas; con ellas se prohíben y castigan cuatro crímenes: el primero, la hechicería; el segundo, el robo y el asalto a los

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>3</sup> *vid.* Durán, 1581; Motolinía, 1541; Muñoz Cumargo, 1576.

viajeros; el tercero, las ofensas sexuales, y el cuarto, la guerra."<sup>4</sup>

Es un hecho, no obstante, que casi todos los cronistas del siglo XVI y aun del XVII registraron con especial detalle que los indígenas empleaban frecuentemente plantas causantes de embriaguez, locura y la pérdida de los sentidos, lo cual daba a los españoles la impresión de que los antiguos mexicanos no hacían otra cosa. Basta una razón para aclarar el problema:

"Antes del descubrimiento de América no había drogas alucinatorias en España, y el opio no fue introducido en la medicina europea sino más tarde."<sup>5</sup>

Este hecho explica el asombro de los misioneros y conquistadores, pues se trataba de sucesos del todo fuera de su experiencia. Nada revela mejor su sorpresa que la explicación que intentaron darle al fenómeno. Entre muchas otras, destaca la que nos dejara Juan de Cárdenas en su Primera parte de los problemas y secretos maravillosos de las Indias, publicado en 1591 y que bien podría considerarse como la primera aportación de solución al problema, por parte de un profesor de la Universidad de México, pues Juan de Cárdenas fue nombrado catedrático en medicina dos años antes de su muerte, ocurrida en 1609.

<sup>4</sup> Las Casas, Fray Bartolomé de. Historia apologética de las Indias. 1909. p. 536.

<sup>5</sup> Guerra. 1971. p. 225.

De Cárdenas se refiere, sobre todo, a cuatro yerbas: el peyote, el ololiuqui, el poyamatl y el picietl. En relación con ellas nos dice:

"...y declaro más todavía que cuando alguna de estas yerbas que he mencionado, o cualquier otra que pudiera existir similar en virtudes, es tomada por la boca o se hace uso de ella, la yerba produce a causa de sus propiedades y de manera natural, tres cosas en el cuerpo humano, y que todo lo demás es trabajo e ilusión provocados por el diablo."<sup>6</sup>

Después de aclararnos que las yerbas en cuestión provocan un gran calor en el estómago y en el cerebro, excitando sus humores y siendo así la causa de sueños, pesadillas y convulsiones, nos informa que:

"...aquella única cosa que estas yerbas o raíces no podrían hacer si no tuvieran comunicación y pacto con el diablo... [y es] en primer lugar que el diablo aparezca a la llamada del malvado que lo conjura, [ya que] esto es algo que la yerba no puede hacer sólo por sus propiedades."<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Cárdenas, Juan de. Primera parte de los problemas y secretos maravillosos de las Indias. Cap. XV, folios 234 y ss. 1951.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

Muchas son las plantas con propiedades psicotrópicas empleadas por los mexicanos precolombinos. Fray Bernardino de Sahagún cita una docena,<sup>8</sup> y Francisco Hernández -médico personal del rey de España y autor de la fuente que contiene más información en esta área- menciona casi sesenta a lo largo de su obra, y no sólo vegetales; también cita una araña, cuya picadura hace perder la razón, llamada "lualaua",<sup>9</sup> y piedras, como las "mazame", que curan los ataques epilépticos y provocan el sueño.<sup>10</sup>

Un gran número de las yerbas y vegetales descritos por Hernández no son del todo identificables hoy en día, pero puede afirmarse con toda certeza que entre ellas no se encontraban ni la marihuana (*cannabis sativa*) ni la amapola (*papaver somniferum*), ambas originarias del Asia Menor. Aquí sólo examinaremos las características atribuidas por diversos autores a las plantas o semillas más importantes.

### 1.1.1. El peyote (*Lophophora williamsii*)

Un titular de farmacología de la ciudad alemana de Berlín, L. Lewin, viajó al continente americano en 1888, donde se hizo de unas plantas de peyote con el fin de analizarlas. Su estudio reveló cuatro alcaloides, de los cuales únicamente la mezcalina se considera un alucinógeno.

<sup>8</sup> *vid.* Sahagún, Fray Bernardino de. T. III, p. 292 y ss. 1956.

<sup>9</sup> *vid.* Hernández, Francisco. 1790. Lib. IV, Cap. XXVIII.

<sup>10</sup> Hernández, Francisco. *Op. cit.* Lib. I, Cap. XXII.

Desde tiempos inmemoriales, el *lophophora williamsii*, también denominado *echinocactu lewinii* o peyote, ha sido una planta de singular importancia para los indios de México.

A pesar de que posee usos terapéuticos, los mexicanos precolombinos y los soldados y curas conquistadores vieron en el peyote, más que una medicina, una droga capaz de provocar éxtasis al que consideraron pagano y diabólico.

Así, las ceremonias en donde se hacía uso ritual de la planta fueron condenadas y perseguidas enérgicamente desde los inicios de la conquista. Ésta fue la causa de la clandestinidad de estos rituales, aunque no de su desaparición, "hasta el punto de que desde finales del siglo XVII no hay pueblos peyoteros en México central y meridional, concentrándose los supervivientes en regiones septentrionales."<sup>11</sup>

Fray Bernardino de Sahagún comentaba sobre el peyote:

"Hay otra hierba, como tunas de tierra que se llama péyotl; es blanca, hácese hacia la parte norte. Los que la comen o beben ven visiones espantosas, o de risa; dura esta borrachera dos o tres días, y después se quita. Es común manjar

---

<sup>11</sup> Escobedo, Antonio. Historia de las drogas. T. II. Madrid, Alianza Editorial, 1989. p. 110.

de los chichimecas, pues les mantiene y da ánimos para pelear y no tener miedo.”<sup>12</sup>

Sahagún tomó en cuenta la antigüedad del uso del peyote, por parte de toltecas y chichimecas “por lo menos 1890 años antes de nuestra llegada”.<sup>13</sup> En la actualidad algunos pueblos indígenas mexicanos, como los huicholes, los coras o los tarahumaras, han continuado sin interrupciones el uso del cacto, de manera ceremonial.

Hernández señala que el peyote se cultiva sobre todo en la parte norte del país, y llega a llamarlo “peyotl zacatecano”, y atribuye su uso también a los chichimecas. De él nos dice que es una raíz suave y pilosa,

“de mediano tamaño, que no produce tallos ni hojas sobre el suelo, sino sólo unos vellos unidos a la raíz. Es por esto que no nos fue posible dibujarla. Se dice que hay el macho y la hembra en esta especie... Si hemos de creer una teoría que los indios tienen por muy verdadera, esta planta les da a los que la comen poder de adivinar y predecir el futuro”.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Sahagún, Fray Bernardino de. Historia de las cosas de la Nueva España. México, Ed. Porrúa, 1980. p. 23.

<sup>13</sup> *Idem*.

<sup>14</sup> Hernández, Francisco. *Op. cit.* Vol. III. Lib. XV. Cap. XXV. pp. 70-71.

El peyote, como lo demostró Lewin, transforma la tierra del desierto en diversos alcaloides. Los principales son la mezcalina, la anhalamina, la anhalomidina, la peyotina y la lofoforina, con cierto parentesco con la morfina o estericina,<sup>15</sup> por un lado, y por el otro con la norepinefrina o noradrenalina, una de las hormonas cerebrales "que actúan en la transmisión química de los impulsos entre las neuronas o células nerviosas",<sup>16</sup> esto es, la sinopsis.

A causa de la abundancia de sustancias alucinógenas contenidas en la especie *lophophora williamsii*, la ley castiga su transporte y consumo. Sin embargo, los integrantes de la etnia huichola pueden obtener un permiso del gobierno, con el fin de poder transportar y consumir todo el cacto necesario para la continuación de su vida religiosa. Como se señaló anteriormente, el culto al peyote se mantiene en algunos grupos indígenas del centro y norte de México, e incluso se ha difundido hacia tribus de indígenas de los Estados Unidos de Norteamérica y de Canadá. Así es como "los indios norteamericanos organizaron el culto al peyote en un grupo religioso legalizado, la Iglesia Nativa Americana."<sup>17</sup>

### 1.1.2. Ololiuhqui (*Turbina corymbosa*)

Francisco Hernández describió al ololiuhqui, también llamada *coaxihuitl* o hierba de la serpiente, como:

<sup>15</sup> cf. Felice, Philippe de. Venenos sagrados. Embriaguez divina. Madrid, Felmar, 1975. p. 95.

<sup>16</sup> Hoffman, Albert y Richard E. Schultes. *Op. cit.* p. 172.

<sup>17</sup> *Ibidem*. p. 140.

"una planta trepadora, con raíces fibrosas, tallos verdes, cilíndricos y delgados y hojas que también son verdes y delgadas, pero acorazonadas, grandes flores blancas y una semilla redonda que parece cilantro, de donde toma su nombre... Cuando los sacerdotes indios deseaban simular una conversación con sus dioses y recibir respuesta a sus preguntas, tomaban esta planta, que producía delirios y apariciones de fantasmas y demonios..."<sup>18</sup>

Fray Bernardino de Sahagún, por su parte, la describe de la siguiente forma:

"Hay una hierba que se llama coatl xoxouhqui, y cría una semilla que se llama ololiuhqui; esta semilla emborracha y enloquece. Dánla por bebedizo para hacer daño a los que quieren mal, y los que la comen paréceles que ven visiones y cosas espantables; dánla a comer con la comida, o a beber con la bebida los hechiceros, o los que aborrecen a algunos para hacerles mal. Esta hierba es medicinal, y su semilla es buena para la gota, moliéndola y poniéndola en el lugar donde está la gota."<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Hernández, Francisco. *Op. cit.* Vol. III, Lib. XIV, Cap. I, pp. 31-32.

<sup>19</sup> Sahagún, Fray Bernardino de. *Op. cit., loc. cit.*

En algunas regiones de Oaxaca la semilla de esta planta es empleada con fines adivinatorios por los indígenas; se muelen entre cuarenta y cien semillas, se les mezcla con un poco de agua, y se les deja reposar alrededor de una hora.

“Cuarenta minutos después de haber ingerido la bebida, o en menos tiempo si el individuo es débil, el efecto se produce: sueño y delirio. El brujo... no tendrá entonces más que descubrir lo que busca interpretando las palabras del hombre adormecido o sus propias visiones.”<sup>20</sup>

De acuerdo con el cronista Hernando Ruiz de Alarcón (1609) la semilla de ololihuqui era bebida por los naturales para ser empleada como oráculo, mediante un sacerdote.

“El que bebe el ololihuqui brevemente se priva de juicio por la demasiada fuerza de la semilla, luego trastornado el juicio se le ofrece aquella plática que le hicieron para el hecho... luego condena al indicado por la sospecha, la cual publica luego que sale de la embriaguez, que de ordinario es uno o dos días, aunque tal vez queda aturdido por muchos y aun loco de todo punto.”<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Sejourmé, Laurette. *Supersticiones de un mundo mágico - Imágenes de cuatro pueblos mexicanos*. México, Fondo de Cultura Económica / Secretaría de Educación Pública, 1985, p. 70.

<sup>21</sup> Ruiz de Alarcón, Hernando. *Tratado de las supersticiones de los naturales de esta Nueva España*. (México, 1629). Reproducción facsimilar. México, 1892.

Los compuestos alucinógenos residentes en el *ololuhqui* se denominan alcaloides del ácido lisérgico, del mismo tipo de los encontrados en el cornezuelo del centeno: "...la amida del ácido lisérgico, también conocida como ergina, y el ácido lisérgico hydroxietilamida."<sup>22</sup> Ambas sustancias están estrechamente relacionadas con el potente alucinógeno conocido como dietilamida del ácido lisérgico LSD, descubierto por Albert Hoffman en 1938.

### 1.1.3. Los hongos alucinógenos (*Psilocybe* y otras especies)

Pocos vegetales alucinógenos, sobre todo durante la época precolombina, han recibido tanta veneración como los hongos. Por su carácter sagrado, eran denominados por los aztecas *teonanácatl* (del náhuatl *teotl*: dios y *nanácatl*: carne; carne de dios).

Al respecto, Francisco Hernández informa que algunos hongos

"son llamados *cittalnacame* y son mortales; y hay otros llamados *teihuintli* que no causan la muerte a quien los come, pero le producen una locura temporal que se manifiesta en risas inmoderadas."<sup>23</sup>

Sahagún, por su parte, nos dice:

<sup>22</sup> Hoffman, Albert y Richard E. Schultes. *Op. cit.* p. 162.

<sup>23</sup> Hernández, Francisco. *Op. cit.* Vol. II. Lib. IX. Cap. XCV. pp. 357-358.

"Hay unos honguillos en esta tierra que se llaman teonanácatl [que] se crían debajo del heno en los campos o páramos; son redondos, y tienen el pie altillo y delgado y redondo. Comidos son de mal sabor, dañan la garganta y emborrachan. Son medicinales contra las calenturas y la gota; hánse de comer dos o tres, no más, [y] los que los comen ven visiones y sienten bascas en el corazón; a los que comen muchos de ellos provocan a la lujuria, y aunque sean pocos."<sup>24</sup>

Junto al peyote, el ololihuqui y otras plantas productoras de estados alterados de conciencia, los hongos alucinantes eran ampliamente utilizados por los antiguos mexicanos en sus ceremonias religiosas, tanto que durante la conquista espiritual de nuestro país, la Iglesia atacaba las idolatrías indígenas, incluyendo la ingestión de hongos, y recomendaba su extirpación.

La persecución fue tan exitosa que durante unos cuatrocientos años el mundo occidental no supo nada sobre el culto de los hongos, e "incluso se dudó que éstos se utilizaran como alucinógenos en las ceremonias."<sup>25</sup> No fue sino hasta finales de los años treinta cuando comenzó a ser posible su identificación biológica y química. En la actualidad, muchas especies de estos hongos se emplean en rituales

<sup>24</sup> Sahagún, Fray Bernardino de. *Op. cit.*; *loc. cit.*

<sup>25</sup> Hoffman, Albert y Richard E. Schultes. *Op. cit.* p. 146.

religiosos y adivinatorios en diversas regiones de Oaxaca, Puebla, Michoacán y Chiapas.

Los efectos alucinógenos de los hongos se deben a dos alcaloides denominados psilocibina y psilocina, que guardan una cercana relación química con el compuesto fisiológico llamado serotonina.

"La serotonina es un neurotransmisor importante en la bioquímica de las funciones psíquicas. Tanto la psilocibina como la psilocina pueden producirse sintéticamente. La dosis activa en el hombre es de 6 a 12 mg."<sup>26</sup>

#### 1.1.4. El toloache (*Datura innoxia*; *D. stramonium*)

Entre las plantas alucinógenas consideradas como sagradas en el México precolombino tenemos al *toloatzin* o toloache, del cual Francisco Hernández escribe que:

"...los michoacaneses llaman *esqua* y los mexicanos *toloatzin*... Después de haber tenido fiesta todo el día y purificado sus casas, los indios comen la fruta para encontrar lo que se ha perdido o robado, y ver un retrato del ladrón, aunque estén encerrados en sus casas."<sup>27</sup>

<sup>26</sup> *Ibidem.* p. 150.

<sup>27</sup> Hernández, Francisco. *Op. cit.* Lib. XXI, Cap. LXXII.

En México y en el suroeste norteamericano el toloache ha tenido un papel importante en la medicina tradicional, así como en los ritos mágico-religiosos, aunque siempre con reservas, a causa del trastorno mental a que el uso de la planta puede conllevar.

Químicamente la *Datura* se emparenta con otras plantas con efectos sobre la conciencia, como la belladona, el beleño y la mandrágora, pues todas comparten los mismos alcaloides principales: "hiosciamina y, en grandes concentraciones, escopolamina."<sup>28</sup>

## 1.2. Período Colonial

Si bien la conquista de México alteró el sentido de la vida para los naturales, no bastó para romper por completo todos los hábitos cotidianos. Quizá, a lo más, agregó una nueva desesperanza al fatalismo indígena. Así por ejemplo, Rodrigo Ponce de León comentó en 1579, no sin sorpresa, que muchos indígenas decían:

"...deseo morir porque me duele el corazón, y se dejan morir; y otros, hombres y mujeres, se ahorcan a sí mismos sin ninguna razón."<sup>29</sup>

Es posible que esta desesperanza haya aumentado la incidencia en el consumo indígena de psicotrópicos, así como sin duda contribuyó a incrementar el alcoholismo. Este último punto merece ser comentado,

<sup>28</sup> Hoffman, Albert y Richard E. Schultes. *Op. cit.* p. 110.

<sup>29</sup> Ponce de León, Rodrigo. 1962. p. 152.

pues si bien es cierto que el Tribunal de la Inquisición establecido en México llegó a dictar resoluciones donde claramente se distinguen los efectos del peyote o del ololihuqui, con respecto a los provocados por el alcohol, muy a menudo las disposiciones virreinales se referían únicamente a la "embriaguez" o "ebriedad", por lo que al intentar combatir a esta última, también se pretendía acabar con la primera.

La existencia del alcoholismo entre los pueblos precolombinos ha sido negada por todos los autores de importancia, aunque el Conquistador Anónimo (1520), Castañeda (1565), y otros, señalan que el *octli* o pulque era usado con gran frecuencia en el área circundante del Valle de México.

El problema de si los indios tenían el hábito de su consumo antes de la llegada de los españoles permanece aún sin solución; si por una parte Motolinía (1541), López de Gómara (1552), Hernando Ruiz de Alarcón (1629), y aún el padre Clavijero (1779), señalan que la embriaguez era un vicio muy difundido entre nuestros indígenas. Al respecto Fray Bernardino de Sahagún, el más cuidadoso investigador del siglo XVI, señala que la ingestión de alcohol era una práctica castigada con la muerte y que, en todo caso, sólo se toleraba en los ancianos.

"Y nadie bebía vino, mas solamente los que eran ya viejos bebían el vino muy secretamente y bebían poco, no se emborrachaban; y si parecía un

mancebo borracho públicamente o si le topaban con el vino, o le veían caído en la calle o iba cantando, o estaba acompañado con los otros borrachos, este tal, si era macegual castigábanle dándole de palos hasta matarle, o le daban garrote delante de todos los mancebos juntados, porque tomasen ejemplo y miedo de no emborracharse; y si era noble el que se emborrachaba dábanle garrote secretamente.”<sup>30</sup>

Es muy probable, como apunta Guerra, que la extraordinaria frecuencia de casos de alcoholismo entre los indígenas de la época colonial, se debiera a que la Conquista rompió el sistema jurídico indígena, sin sustituirlo por otro sino hasta muy tarde, cuando el propio gobierno español había entrado en una etapa de estupor y desinterés, distinta por completo a su entusiasmo de la primera mitad del siglo XVI, cuando ya la costumbre había tomado arraigo entre la población indígena.<sup>31</sup>

No obstante, hacia 1616 el Tribunal de la Santa Inquisición dictó una resolución mediante la cual se castigaba con la hoguera a quienes emplearan plantas con efectos psicotrópicos. Más que el cuidar la salud de la población, el propósito fundamental de la disposición era el de combatir la herejía:

---

<sup>30</sup> Sahagún, Fray Bernardino de. *Op. cit.* T. Y. 1956. p. 302.

<sup>31</sup> Guerra. *Op. cit.* p. 245 y ss.

"Nos, los Inquisidores, en contra de la perversidad herética y la apostasía en la Ciudad de México, declaramos que mucha gente toma ciertas bebidas hechas de hierbas y raíces con las que pierden y confunden sus sentidos, a tal grado que las ilusiones y representaciones fantásticas que padecen las juzgan y proclaman después como revelaciones, noticia cierta de las cosas que vendrán..."<sup>32</sup>

Por otro lado, es posible que el verdadero motivo de combatir el uso de plantas psicotrópicas no fuera tanto el conservar la fuerza de la fe, sino el hecho -advertido con otros términos por numerosos sacerdotes- de que los indígenas no se prestaban tan dócilmente a la encomienda mientras no habían sido evangelizados. El uso del peyote, a juicio de muchos de ellos, era un serio obstáculo para la catequización, pues seguían creyendo en sus "antiguos demonios".

Prueba de esta dificultad la encontramos en un confesionario, escrito en 1611 por el fraile dominicano Martín de León, bajo el título de Camino al Cielo, que al igual que el Manual de administrar los santos sacramentos, publicado en 1697 por fray Ángel Serra (y reimpresso en 1731), sugería a los sacerdotes preguntar durante la confesión si ingerían hierbas de esas indoles, e imponer severos castigos a quienes respondiesen de manera afirmativa.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*. p. 244.

Con respecto a la coca peruana (*Eritroxylon coca*), era al parecer consumida en nuestro país desde fines del siglo XVI, en los inicios del periodo colonial. Con respecto a la misma, Francisco Hernández informa que:

“...extingue la sed, nutre extraordinariamente el cuerpo, calma el hambre donde no hay abundancia de comida o bebida, y quita la fatiga en los viajes largos. Mezclada con tabaco, la usan para sus placeres cuando quedan en sus casas y aldeas, para provocar el sueño o intoxicarse y obtener el olvido de todas sus penalidades y cuidados.”<sup>33</sup>

Entre las numerosas especies vegetales que transportaron los españoles al Nuevo Mundo, tenemos una planta psicotrópica, la marihuana (*Cannabis sativa*), oriunda de Asia, donde tenía un amplio uso medicinal. Como consecuencia de su arraigo en tierras americanas, en la actualidad los indios cuna de Panamá la utilizan como hierba sagrada, y los indios coras de la Sierra Madre Occidental de México:

“fuman *Cannabis* en el curso de sus ceremonias sagradas. Es raro encontrar que una planta foránea se adopte para ser usada en ceremonias religiosas indígenas, pero parece que tanto los

---

<sup>33</sup> Hernández, Francisco. *Op. cit.* Lib. XXI. Cap. LXXII.

coras de México como los cunas de Panamá han adoptado el ritual de fumar *Cannabis*, sin importar que, en ambos casos, la planta fue traída por los europeos."<sup>34</sup>

Varios investigadores<sup>35</sup> han estudiado minuciosamente los archivos del Santo Oficio, y han encontrado que la mayor parte de los procesos instaurados a causa del uso del peyote tiene lugar en los estados del norte de la República, y particularmente en Zacatecas, donde se les celebró en gran número.

La potestad del Tribunal de la Inquisición sobre los indígenas duró únicamente seis años; fue instalado el cuatro de noviembre de 1571 por Felipe II, y en 1577 perdió todo poder para perseguir la idolatría entre los naturales de estas tierras. No obstante, conservó su potestad sobre los demás habitantes y sólo fue suprimido de manera definitiva hasta el mes de junio de 1820, en las postrimerías de la Colonia, cuando México estaba a punto de iniciar, por fin, su vida independiente.

### 1.3. México Independiente

Durante el período comprendido entre los últimos tres cuartos del siglo XIX y el primero de éste, la drogadicción o toxicomanía no llegó jamás a adquirir caracteres graves. El consumo de drogas, si se

<sup>34</sup> Hoffman, Albert y Richard E. Schultes. *Op cit.* p. 99.

<sup>35</sup> *vid.* Aguirre Beltrán, 1963; Esparza Raidad, 1972.

exceptúan las zonas donde los indígenas conservaron sus costumbres precolombinas, se restringía al láudano y algunos otros medicamentos preparados con opio o sus derivados.

A juzgar por los testimonios de la época, el lector moderno puede sorprenderse al advertir la poca importancia otorgada a la opiomanía a finales del siglo XIX. Los juicios más severos la calificaban de inmoral y la consideraban por completo similar al "vicio" de bailar, ir al teatro o fumar tabaco. Sólo algunos moralistas llegaron a decir que el uso del opio era tan grave como el juego o la promiscuidad sexual.

El hecho es que en nuestro país, como en el resto del mundo, a lo largo del siglo XIX y principios del XX, los médicos recetaban opiáceos directamente a los pacientes, y las farmacias los vendían sin exigir siquiera receta médica. En los Estados Unidos, por ejemplo, la amapola era cultivada legalmente<sup>96</sup> y los trabajadores fabriles de Inglaterra empleaban el láudano para tranquilizar a sus bebés.<sup>97</sup>

En más de un sentido, el uso que del opio y sus derivados se hacía era similar al que hoy se hace del café, con el que a menudo se le compara:

"El opio no excita la inteligencia de la misma manera que el café, ya que mientras el café da cierta verbosidad y comunica al semblante algo de

<sup>96</sup> *vid.* Brocher, 1972, p. 3.

<sup>97</sup> *vid.* Dodd, en Thompson, 1966, p. 328.

nervioso y espasmódico, bajo el influjo del opio puede verse cierto paralelismo entre la excitación del juicio y la memoria, siendo más fluidas, abundantes y fáciles las creaciones fantásticas de la imaginación, que se expresan con notable propiedad en los mismos."<sup>38</sup>

El láudano es una preparación compuesta de opio, azafrán, canela, clavo y vino blanco, el cual era empleado por mujeres para molestias de la menstruación y de la menopausia.

Como quedó asentado al inicio de este apartado, el consumo de drogas en la época independentista no representó mayor problema, por lo que constitucionalmente en 1824 y en 1857 el gobierno no se preocupó por emitir disposición alguna relacionada con el control de las drogas.

Sin embargo, a nivel estatal y por decreto del 15 de diciembre de 1849, entró en vigor el Código Penal para el estado de Veracruz, que se mantuvo en observancia por decreto del 28 de abril de 1835. Éste es uno de los primeros ordenamientos legales tocante al tema de los delitos contra la salud pública; se resaltaba que los tipos que contienen estos ilícitos son dirigidos en particular a aquéllos dedicados al uso de sustancias y preparados que pudieran ser dañinos para la salud de la sociedad en general.

---

<sup>38</sup> Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano. T. XV, p. 236.

Como se ha asentado en el apartado correspondiente, algunos pueblos del norte de México contagiaron las costumbres relativas al peyote a diversas tribus nómadas que tenían sus campos de caza en zonas actualmente norteamericanas.

"Las incursiones de esos grupos al sur del Río Grande, debidas ante todo a la presión del ejército y los colonos estadounidenses, produjeron desde 1870 una marcada difusión del peyotismo."<sup>39</sup>

Posteriormente, bajo el régimen del licenciado don Benito Juárez, el Congreso de la Unión, por decreto del 7 de diciembre de 1871, expidió el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, sobre delitos del fuero común y para toda la República, sobre delitos contra la federación. El citado código entró en vigor el 1º de abril de 1872, y mediante el mismo se pretendía combatir las sustancias que hoy se llaman estupefacientes o psicotrópicos.

#### 1.4. Revolución Mexicana

Dentro del tema tratado, el período revolucionario se considera de gran importancia, pues en él se sentaron las bases para la legislación actual sobre el uso de las drogas. Como se ha visto, en los tiempos precedentes a la etapa revolucionaria, entre los tres últimos

---

<sup>39</sup> Escobotado, Antonio. Historia de las drogas T. II. Madrid, Alianza Editorial, 1989. p. 105.

cuartos del siglo XIX y el primero del presente, los problemas referentes a la intoxicación con drogas no adquirieron nunca dimensiones preocupantes.

De hecho el uso de estupefacientes durante esta época estaba restringido al opio y sus derivados, como es el láudano, cuya composición se ha citado anteriormente. A pesar de la poca recurrencia a las drogas, las ideas entonces tenidas acerca de su consumo eran ya negativas. La mayor parte de la sociedad calificaba su uso de inmoral y carente de sentido.

El primer paso hacia la legislación en materia de estupefacientes y sustancias afines fue la reforma a la fracción XXI de la Constitución de 1857, cuyo texto atribuía al Congreso de la Unión el legislar "sobre la naturalización, colonización y ciudadanía"<sup>40</sup>, pero sin injerencia en materia de salud pública.

Tan sólo dos años antes del inicio de la Revolución Mexicana, el 12 de noviembre de 1908, se reformó la fracción citada; a partir de entonces el Congreso de la Unión, además de poder intervenir en los temas relacionados con la ciudadanía, colonización e inmigración, estaría investido de autoridad en cuestiones de salubridad general de la República.

---

<sup>40</sup> Cárdenas, Olga. Toxicomanía y narcotráfico. México, Ed. Siglo XXI, 1987. p. 25.

En 1909 se llevó a cabo una reunión internacional en Shanghai, con el objeto de que los diversos países cooperaran entre sí para combatir al narcotráfico. En 1912, a dos años de iniciada la Revolución Mexicana, una representación de nuestro país asistió a la Convención Internacional del Opio, en La Haya, Suiza; en esta convención se trató el tema de la cooperación internacional en lo referente al tráfico de drogas y la toxicomanía.<sup>41</sup>

No podemos hablar de la postura del Estado durante la etapa de la lucha armada, puesto que no regía un solo poder en México. Por lo mismo, "la agitación en que vivía el país a causa de la Revolución impidió la aplicación de medidas sanitarias eficaces y las enfermedades epidémicas castigaron varias regiones."<sup>42</sup>

Sin embargo, hacia 1917, durante los debates del Congreso Constituyente se retomó la experiencia, citada anteriormente, de la fracción XXI constitucional reformada en 1857, al incorporarse el Consejo Superior de Salubridad a la Carta Magna que ha regido los destinos del país desde el fin de la Revolución.

A fines de la primera década del siglo XX, "los trabajadores mexicanos introdujeron el consumo de la marihuana a los Estados Unidos"<sup>43</sup>, donde se difundió por todo el sur.

---

<sup>41</sup> *Ibidem.* p. 39.

<sup>42</sup> *Ibidem.* p. 34.

<sup>43</sup> Hoffman, Albert y Richard E. Schultes. *Op. cit.* p. 101.

En los primeros tiempos del régimen surgido con la revolución, en 1926, las imprecisiones de los primeros códigos sobre salud pública fueron eliminadas. Hacia el 8 de junio de ese mismo año salió a la luz un código en cuyo capítulo VI se habla de las drogas enervantes.<sup>44</sup>

En este capítulo se contienen 13 artículos, donde se incluye la legislación sobre las drogas; se prohíbe su producción, comercio exterior e interior, posesión y uso, entre otros.

Son de capital importancia los lineamientos del código de 1926. Baste decir que su influencia llegó a abarcar los códigos de 1929 y 1931 (aún en vigor), e incluso hasta el de 1974.

---

<sup>44</sup> Cárdenas, Olga. *Op. cit.* p. 26.

## **Capítulo II. Aspectos generales**

### **2.1. Las drogas: una política internacional**

"El tráfico de estupefacientes amenaza a las instituciones y las economías". Estas palabras fueron pronunciadas en la sede de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al inicio de la presente década. Si bien el combate al narcotráfico ya era notable, a partir de entonces es una cuestión que cada día busca nuevas formas y métodos, y es precisamente uno de éstos el entendimiento entre naciones con el fin de encontrar soluciones que contribuyan a culminar con el problema.

Durante 1988 las Naciones Unidas llevaron a cabo una convención llamada "Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas".

Es necesario entender la gran importancia de nuestro país en la citada convención, debido a su ubicación geográfica estratégica, al ser la frontera entre América Latina -gran productor de esas sustancias prohibidas- y los Estados Unidos -enorme consumidor de las mismas-.

Por lo tanto, el problema del tráfico y consumo ilícitos de drogas, se constituye en un interés para la seguridad nacional e internacional. Las disposiciones de la referida convención de las Naciones Unidas se

refleja en ámbitos como el Derecho Constitucional, las leyes nacionales, los sistemas políticos internos, e incluso la política internacional.

Naturalmente, esto se fundamenta en la lógica: para combatir un problema de magnitud internacional, como lo es el narcotráfico, es necesario legislar a partir de la célula del concierto de naciones, esto es, comenzar con los códigos nacionales, para proceder también conforme a derecho a nivel internacional.

En este sentido debemos aclarar que dicha convención no acordó que no se dispondría la formulación de reservas estatales. Por ello, las naciones sólo tenían dos opciones: la ratificación o la no ratificación. De ahí que las disposiciones de la ONU muchas veces pueden afectar la seguridad interna de las naciones.

Cuando, treinta y seis años atrás, en el mes de mayo de 1961, se llevó a cabo la "Convención única sobre estupefacientes", las reservas sí tuvieron cabida. Lo mismo ocurrió en las convenciones ocurridas en 1971 y 1972, cuando el derecho a reservar era ya un elemento importante para las naciones en cooperación, pues ofrecía la oportunidad de cuidar intereses propios. Sin embargo, en la conferencia de 1988, así como en algunas posteriores, el derecho a reservar fue anulado.

A partir de que el problema del narcotráfico dejó de ser un problema regional para tomar dimensiones globales, los acuerdos

internacionales en pro de soluciones a la cuestión, han dependido de diversos factores internacionales, como el tipo de economía imperante, de relaciones diplomáticas, etc.

Es posible afirmar que no fue sino hasta fechas recientes que las medidas tomadas por las múltiples naciones afectadas por el tráfico de drogas, han contribuido (si bien en forma poco significativa) al avance del propósito principal. Sin embargo, la dificultad de llegar a acuerdos es muy elevada, debido a la descomunal distribución de drogas en todo el mundo.

"De acuerdo con cifras oficiales, en Birmania son cultivadas 65,620 hectáreas; 19 en Laos y 4,170 en Tailandia, todas con amapola. Los servicios de inteligencia occidentales proporcionan números mucho más altos: 180,000 hectáreas en Birmania; 50,000 en Laos y 6,000 en Tailandia. El rendimiento medio de una hectárea es de 10 a 12 kilogramos, pero en Birmania los campesinos de los estados Shan, tratan de obtener dos cosechas por año, y en Laos se podría utilizar abono para alcanzar un rendimiento de 20 kilogramos. También existen importantes cultivos de adormidera en la región de Yunán,

China; pero es posible que sean utilizados por fumadores de opio oriundos."<sup>1</sup>

Ahora bien, en los países subdesarrollados, el cultivo de drogas es la principal fuente de ingresos. En este sentido, la búsqueda de soluciones mutuas se hace complicada. En las últimas décadas, el negocio con drogas ha logrado operaciones económicas tan sólo equiparables al de las armas.

Un dato que nos acerca al entendimiento de la magnitud financiera del narcotráfico, es el hecho de que la agencia norteamericana contra las drogas (DEA) cuantifica un promedio de ingresos anuales para la década de los ochenta y comienzos de los noventa de 300 billones (300.000.000.000.000) de dólares, la cual rebasa con creces la operación comercial fichada como la más grande en la historia de la economía, a saber, la que se llevó a cabo a principios de la década de los setenta, que ascendió a 80 mil millones de petrodólares.

Sin embargo, los informes de la DEA poco se acercan a la realidad, de acuerdo con el autor norteamericano Janos Mills, quien en su libro The Underground Empire revela cifras más elevadas que las correspondientes a las de la agencia federal norteamericana. Los estudios de Mills son confiables, pues sus fuentes pertenecen al gobierno norteamericano (como la CIA o el Consejo Nacional de

---

<sup>1</sup> National Narcotics Intelligence Consumers Committee. "The supply of illicit drugs to the United States." The NNICC report, 1989, p. 15.

Defensa), así como también -y sorprendentemente- a la propia DEA. Así, según este autor, las ganancias anuales del narcotráfico internacional se elevan a los 5 billones de dólares.<sup>2</sup>

Una vez revelados estos datos, se comprende la necesidad de las enérgicas medidas surgidas de los acuerdos de la ONU, aunque no deja de entreverse que en ello muchas veces se prevé un beneficio para los países industrializados, en detrimento de las naciones en vías de desarrollo. Tal es el caso de Bolivia o Perú, donde se combate con gran fuerza el ancestral cultivo de la planta de coca.

A pesar de los diferentes puntos de vista que pudieran existir en distintas naciones, en lo tocante a la producción y distribución de enervantes y otras drogas, se ha llegado a distintos acuerdos, entre los que se destacan cuatro:

- Las drogas, a partir de la década de los sesenta, dejaron de ser un bien de uso para convertirse en bien de cambio o mercancía.
- Se entiende que la droga tiene efectos negativos sobre la salud, de lo cual se deriva el artículo III, párrafos 2 y 3, relativo al diseño de medidas para hacer un delito de la posesión, adquisición o el cultivo de estupefacientes. La propuesta radica en la tipificación del delito, diseñando una penalización en forma indirecta.

---

<sup>2</sup> *vid.* Mills, Janos. The underground empire. Nueva York. Double Day & Co., 1986.

- Con respecto a las personas encargadas de la distribución de drogas, se contempla la extradición. Los tratados de extradición deberán realizarse bajo estricta reciprocidad.
- Sobre las formas que deben regir la cooperación y entrenamiento para el combate al narcotráfico. En este sentido, las aplicaciones deberán ser claras, para evitar cualquier tipo de afrenta nacional con respecto a grupos armados. También se contemplan acciones militares conjuntas, ordenamientos de asesoría militar e implantación de bases militares con grupos armados de diversas nacionalidades.

Ahora bien, una mirada profunda al problema del narcotráfico manifestaría que estos cuatro puntos no son los únicos que revisten importancia. En este caso se trata del organismo internacional (ONU), que a lo largo de numerosas sesiones internacionales, ha enfocado su atención a los cuatro incisos antes citados.

Con respecto a los acuerdos internacionales firmados por la nación mexicana, son múltiples y de importante valoración. En el acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, se cita la necesidad de proteger la vida y la salud de ambas naciones, de tal forma que se contemplen como enemigos comunes de tales intereses, al narcotráfico y la farmacodependencia.

- Con respecto a las personas encargadas de la distribución de drogas, se contempla la extradición. Los tratados de extradición deberán realizarse bajo estricta reciprocidad.
- Sobre las formas que deben regir la cooperación y entrenamiento para el combate al narcotráfico. En este sentido, las aplicaciones deberán ser claras, para evitar cualquier tipo de afrenta nacional con respecto a grupos armados. También se contemplan acciones militares conjuntas, ordenamientos de asesoría militar e implantación de bases militares con grupos armados de diversas nacionalidades.

Ahora bien, una mirada profunda al problema del narcotráfico manifestaría que estos cuatro puntos no son los únicos que revisten importancia. En este caso se trata del organismo internacional (ONU), que a lo largo de numerosas sesiones internacionales, ha enfocado su atención a los cuatro incisos antes citados.

Con respecto a los acuerdos internacionales firmados por la nación mexicana, son múltiples y de importante valoración. En el acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, se cita la necesidad de proteger la vida y la salud de ambas naciones, de tal forma que se contemplen como enemigos comunes de tales intereses, al narcotráfico y la farmacodependencia.

Una vez entendida la magnitud del problema y los efectos que acarrea, se llegó a un proceder bilateral que integraba la prevención y reducción de la demanda ilícita de drogas, control sobre su comercio, eliminación del tráfico ilegal, así como la rehabilitación de personas afectadas.

De esta forma se procedió a configurar la cooperación necesaria entre ambas naciones, con el fin de prestar efectividad al combate al narcotráfico. Sobre esta base se articuló el acuerdo constituido por VII artículos internacionales suscritos por México en materia de narcotráfico.<sup>3</sup>

"Art. 1° El propósito del presente acuerdo es promover la cooperación entre las partes, a fin de que puedan combatir con mayor eficacia el narcotráfico y la farmacodependencia, fenómenos que trascienden las fronteras de ambos países."

"Las partes adoptarán las medidas necesarias en el cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído en virtud del presente acuerdo, comprendidas las de orden legislativo y administrativo, de conformidad con las

---

<sup>3</sup> *vid.* Procuraduría General de la República. Tratados y acuerdos internacionales suscritos por México en materia de Narcotráfico. México, 1994. p. 227.

disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos.”<sup>4</sup>

Podemos decir que el artículo 1º tiene una mayor importancia con respecto a los restantes, pues en él se fundamentan los motivos de cooperación, de la misma forma en que quedan sentadas las bases para una política de cooperación que tenga presente el respeto entre ambos países.

Se contemplan 21 tratados internacionales, pero es preciso señalar que, a la fecha, el combate al narcotráfico exige mayor y mejor cooperación, de tal forma que en el futuro se puedan contemplar diversos acuerdos entre el nuestro y otros países.

## **2.2. Perspectivas de las relaciones políticas y económicas con el narcotráfico**

El problema del narcotráfico en el mundo ha alcanzado niveles tan altos, que ni siquiera los gobiernos de las naciones más industrializadas lo han podido erradicar. Por el contrario, a causa de los intereses económicos, muchos de ellos han resuelto formar parte, de una u otra forma, del comercio con drogas.

“En el transcurso de las últimas décadas, el narcotráfico dejó de ser una actividad marginal,

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 228.

acotada por las leyes penales y reprimida por secciones especializadas de la policía. Hoy la producción y el tráfico de drogas es un factor económico de magnitud suficiente para condicionar en buena medida las políticas internas y las relaciones internacionales de los países productores y consumidores.”<sup>5</sup>

Ya en el anterior punto se expusieron algunos indicadores sobre las dimensiones económicas del comercio con drogas. Con el propósito de fortalecer la idea, se dirá que el capital anual reunido por el narcotráfico es tal, que tiene gran similitud con el Producto Interno Bruto (PIB) de los Estados Unidos de Norteamérica en un 10%, cuya cifra alcanza los 5 billones de dólares. Por otra parte, dichas ganancias también son comparables con el ingreso bruto de las empresas más importantes del mundo (General Motors, Exxon, Shell, Mobil, British Petroleum, Ford Motors, IBM).

Es necesario observar que las cifras ofrecidas son anuales, y que la cantidad de dinero obtenida ilícitamente por el narcotráfico tiene un uso lícito, a través del lavado de dinero, y del depósito en cuentas bancarias. Esto provoca que estas ganancias se conviertan en parte del activo mundial.

---

<sup>5</sup> Amendt, Gunter. El gran negocio del narcotráfico. México, Ed. El pensamiento nacional, 1987-

Por otro lado, la inversión en el negocio del narcotráfico es mínima en comparación con las ganancias que de él se obtienen. Tomando como ejemplo el de la cocaína, su valor de producción aumenta cientos de veces desde que se fabrica hasta su distribución a nivel individual.

Las acciones en contra del narcotráfico deben fortalecerse, pues lejos de hacer decrecer la producción y el consumo de drogas, éstos se incrementan.

"Sólo en el año de 1984 las importaciones de drogas de EU aumentaron en un 50% (se calcula la existencia de unos 20 millones de farmacodependientes en ese país); se cree que en el período de 1982 a 1984 la producción mundial del opio aumentó en más del 50%; la de la coca en un 40% y la de la marihuana en un 20%. Pero seguramente estas cifras subestiman las dimensiones del problema, pues el carácter clandestino de la actividad hace que con los nuevos descubrimientos se tengan que modificar las cifras en mayor cantidad."<sup>6</sup>

Es menester hacer notar, para el entendimiento de las relaciones políticas y económicas con el narcotráfico, que el país que más ha

<sup>6</sup> Ramírez Moragas, Bayardo. Perfil de aproximación geopolítica al tráfico y consumo de drogas en América Latina para buscar una estrategia en educación. Caracas, septiembre, 1988, p. 25.

difundido el lema "No a las drogas", así como el asegurador de los derechos humanos y muchos otros conceptos, ha sido precisamente Estados Unidos.

Sin embargo, el análisis de los mecanismos con que se manejan las relaciones de dicho país, permite ver que no se trata tan sólo de querer mejorar la condición del ser humano en Norteamérica o en todos los países del mundo; hay intereses económicos y políticos muy fuertes. De esta forma quedan en entredicho las acciones que los estadounidenses llevan a cabo con el propósito de asegurar el bienestar de los pueblos.

"En el Líbano prosigue el cultivo ilegal de la adormidera de opio y también de *cannabis*, al igual que la producción de heroína. La *cannabis* se cultiva cada año en una superficie de casi 160,000 hectáreas. Las drogas pasan de contrabando desde el Líbano hasta los países de la región, particularmente a Egipto, para llegar también a Europa y los Estados Unidos. El informe de 1990 del órgano internacional de control de estupefacientes de Naciones Unidas, al formular esta declaración, reconoce hechos que desde hace años no han pasado inadvertidos para los especialistas ni para los libaneses."

---

<sup>7</sup> Labrouse, Alain. La droga, el dinero y las armas. México, Siglo XXI, 1993. p. 75.

Este párrafo bien podría ser aplicado a diversas regiones del mundo, cuyos pueblos y gobiernos forman parte de la organización del narcotráfico, como son Tailandia, Afganistán, Irán, Malasia o Indonesia. De esta forma es necesario señalar a las naciones cuya organización gubernamental fomenta el narcotráfico.

Sí se aplican con energía estas medidas de carácter internacional, la lucha contra el comercio mundial de estupefacientes puede llegar a buen término.

### **2.3. El negocio de las drogas**

La venta ilícita de drogas en todo el mundo es un negocio como nunca antes hubo en la historia del comercio internacional. Esta característica responde principalmente a dos causas: la ilegalidad y el bajo costo de producción de los narcóticos.

Una revisión de la forma en que operan estas dos características del narcotráfico explica que se encuentran ampliamente relacionadas. Así, la ilegalidad ofrece múltiples posibilidades a quienes laboran en el narcotráfico, debido a la falta de contribución tributaria.

Ahora bien, el negocio de las drogas no se presenta como un problema de fácil solución; su complejidad es tal que, casi podríamos

afirmar que no hay un solo asentamiento humano en los países occidentales, donde el narcotráfico no represente problemas en mayor o menor medida, dependiendo del lugar.

“Los esfuerzos por producir la oferta, revelan dos aspectos clave del mercado internacional de droga. En primer lugar, la producción, así sea de materiales naturales para drogas ilícitas es sumamente móvil. Por ejemplo, bajo fuerte presión de los Estados Unidos, Colombia hizo a finales de los setenta enormes esfuerzos para erradicar la producción de marihuana, con éxito considerable. Uno de los principales efectos de esto fue la expansión de la producción en México. Entonces los Estados Unidos hicieron presión sobre México, que intensificó su propia campaña permanente contra la producción de marihuana.”\*

Este hecho es sorprendente, sobre todo si se piensa que a mediados de la década de los ochentas, el tráfico de cocaína obtuvo ganancias entre 5 y 6 mil millones de dólares anuales en el mercado

---

\* Smith, Peter. El combate a las drogas. México. Fondo de Cultura Económica. 1993. p. 47.

estadounidense. De los 5 mil millones, 11,500 MDD volvieron a los países productores de cocaína.

Las ganancias son tan grandes que las exportaciones de cocaína por parte de narcotraficantes colombianos equivalen al 20% de las exportaciones de este país en diferentes rubros comerciales (petróleo, carbón, etc.).<sup>9</sup>

Sin embargo, no es posible determinar cantidades exactas con respecto a las exportaciones de droga que diversos países productores llevan a cabo, como lo demuestra el cuadro 1, aunque, claro está, el hecho pudiera tener o no importancia. Lo que sí se sabe es que las cantidades de dinero manejadas son muy grandes, y ocupan importantes cifras en comparación con el Producto Interno Bruto (PIB) de las naciones productoras de drogas.

---

<sup>9</sup> Rensselaer, Lee. "Journal of Interamerican Studies and World Affairs". 30-II. EEUU. 1988. p. 21.

Cuadro 1.<sup>10</sup> Cifras en millones de dólares (MMDD) Año: 1987.

PAÍS	L.RENSEALER	THE ECONOMIST	MEDIOS DE INFORMACION E.U.
Colombia	500 - 1,000	1,000	4,000
Perú	600 - 700	750	1,500
Bolivia	250 - 400	750	1,500

De las condiciones económicas desprendidas del narcotráfico, una de las más importantes es la generación de empleos. El negocio de las drogas es una actividad practicada principalmente en países pobres, donde la falta de dinero es un problema constante. En numerosas ocasiones la población de estos países, al carecer de oportunidades laborales, opta por prestar sus servicios al narcotráfico que, por sí mismo, puede crear hasta 400,000 plazas laborales, dependiendo del país donde se dé.

Si se considera que las ganancias por participar en este negocio ilícito son muy elevadas, en comparación con los emolumentos ofrecidos

<sup>10</sup> *Ibidem.* 87-103.

en cualquier empleo legalmente permitido, es obvio el motivo del creciente número de implicados en la venta de drogas.

Los empleos generados por el narcotráfico no se limitan a quienes laboran directamente en él. De hecho, a partir de aquí es difícil trazar una línea divisoria entre el dinero lícito y el no lícito. Sirva de ejemplo el traslado de capitales a Europa para "limpiar" su procedencia, lo cual ha sido común desde la década de los setentas. La riqueza conservada en esos países es usada por los banqueros europeos como dinero para préstamos y otras opciones financieras.

De este modo, constructoras, universidades, economía agraria y países enteros se ven beneficiados por las enormes posibilidades de obtener dinero de bancos europeos; dinero que a largo plazo produce más dinero.

Se contempla un crecimiento del narcotráfico a partir de 1960, y también el crecimiento en diversas áreas relacionadas con el tráfico de estupefacientes. Cabe entonces saber cuál es la situación que da origen a esto, o sea, el consumo.

"La fuente fundamental del problema de la droga y del narcotráfico en América, es la presencia y el poder de la demanda del consumidor. La demanda de drogas es más notoria en los países industriales avanzados, en Europa, y -de especial importancia para América Latina- en los Estados Unidos. La demanda es la que crea el mercado de drogas. Y mientras ella continúe, habrá quien se dedique a satisfacerla."<sup>11</sup>

Desde luego que la solución no es tan sencilla como se propone en el párrafo anterior. La valoración de este asunto debe hacerse tomando en cuenta el hecho de que el consumo de drogas no es una cuestión de tres décadas, sino de toda la historia de la humanidad, aunque variando su participación, y dependiendo del momento histórico.

La solución del problema no está en terminar con la demanda, por dos razones: La primera es que, aunque se lograra acabar con los hábitos del consumidor de drogas, lo que es sumamente difícil, rápidamente surgirían nuevos consumidores, como lo demuestra el estudio histórico.

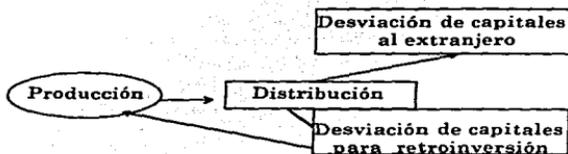
---

<sup>11</sup> Smith, Peter. El combate a las drogas en América. México. Fondo de Cultura Económica, 1988. p. 38.

La segunda es que quien ocasiona el mayor daño a la sociedad no es el consumidor, sino el productor y el distribuidor, debido a la forma indiscriminada de hacer llegar su producto a jóvenes, adolescentes y, en ocasiones, a niños.

Por otra parte, el negocio del narcotráfico está rodeado de un ambiente de vicio y violencia, muy perjudicial para la comunidad.

Otro problema grave a considerar, originado por el tráfico de estupefacientes, es el desfalcamiento económico a naciones básicamente pobres. Si bien en la práctica el proceso es muy complicado, la teoría lo simplifica y hace más fácil su comprensión.



Como la fuga de capitales en dólares al extranjero supera en mucho al capital de retroinversión, el negocio del narcotráfico es una actividad que, además de afectar la salud de miles de personas, daña

en gran medida a la economía, no tanto la de los países que importan drogas, sino a la de los exportadores.

Así, el comercio ilícito con drogas deriva en problemas políticos de difícil resolución. En las naciones donde el uso de drogas es ampliamente generalizado, los problemas han llegado a límites dramáticos:

"El abuso, adicción y tráfico han causado costos enormes a los Estados Unidos. Se ha calculado que para 1989, las ventas anuales de drogas en los EU superaban los 110 mil millones de dólares: más del doble de las ganancias sumadas de las quinientas compañías de la revista Fortune. La sangría económica por el abuso de drogas y los accidentes ocasionados por ellas, se aproxima a los 60 mil millones de dólares anuales. Cerca de 200 mil niños nacen cada año de mamás toxicómanas, casi la mitad de estos niños son 'bebés del crack'."<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Office of National Drug Control Policy. National Drug Control Strategy. U.S. Government Printing Office. Washington, D. C., 1989. p. 2.

Sin embargo, los grandes problemas no sólo afectan a las naciones industrializadas. En los países latinoamericanos, la seriedad de los problemas políticos aparejados al narcotráfico son evidentes: sobornos, asesinatos, manejo indebido de poder gubernamental; son, entre otros, problemas que afectan la vida cotidiana de los gobiernos latinoamericanos.

#### **2.4. México en la cadena internacional del narcotráfico**

El papel de nuestro país en el narcotráfico internacional ha sido (desde que esto es un problema de gravedad para las sociedades humanas) sumamente importante.

Ya en 1922, en Sonora fue necesario encontrar una palabra que designara a los múltiples individuos que día a día hacían crecer el negocio de la goma de opio: *gomero* fue la palabra, y como gomeros fueron conocidos los primeros narcotraficantes mexicanos. El gomero se dedicaba al tráfico de amapola y de goma de opio.

“La designación estaban tan generalizada que, incluso a los traficantes de marihuana se les llamaba de igual manera. Posteriormente, se

designó a éstos como 'marihuaneros' o 'moteros' o 'transas', para incluir a ambos grupos."<sup>13</sup>

En la actualidad el término narco es utilizado mundialmente, en parte por el hecho de identificarse con él a todas las personas que de una u otra forma, toman parte en actividades relacionadas con la producción y distribución de drogas.

Es importante añadir que a partir del inicio de la actividad productiva de las drogas, ya existía implícitamente el comercio internacional. Como se hizo notar en el primer capítulo, fueron los chinos las primeras personas que cultivaron y comerciaron con opio y amapola. Posteriormente serían desplazados por los lugareños, a principios de 1932, aunque durante los siguientes veinte años no se registró, al menos en los diarios locales, información importante sobre narcotráfico.

El narcotráfico realmente comenzó en nuestro país en la década de los cincuentas.

---

<sup>13</sup> Atorga, Luis A. Mitología del narcotráfico en México. México, Ed. Nueva Imagen, 1988, p. 70.

"Los escasos datos biográficos son de personajes nacidos en los años treinta (1931 el mayor) y posteriormente (1954 el menor), relacionados también con el tráfico de marihuana y cocaína - dadas las características de la estructura y expansión del consumo en el mercado estadounidense- y cuya notoriedad consignada empieza en los años cincuenta, por lo menos en el caso de Ernesto Fonseca, y no antes."<sup>14</sup>

La primera generación de narcotraficantes a gran escala fue encabezada por Pedro Avilez Pérez (1940-1978), quien comerció con heroína y posteriormente con marihuana. Es de esta primera generación de capos de donde saldría la segunda: Ernesto Fonseca, alias "Don Neto", quien fungió como tesorero, y Rafael Caro Quintero, quien comenzaría a aprender del negocio a la temprana edad de doce años.

Otro personaje importante por la fuerza que dio al grupo anterior, y que dio al narcotráfico de nuestro país fama de mafia internacional, es Miguel Ángel Félix Gallardo (n. en 1946), conocido

---

<sup>14</sup> *Ibidem.* p. 72.

como el "traficante de cocaína más grande de México y uno de los más grandes en el hemisferio occidental, tan poderoso como los jefes de Medellín."<sup>15</sup> Cuando M.A. Félix Gallardo fue detenido, se dieron a conocer datos muy importantes acerca de las conexiones del narcotráfico mexicano y colombiano.

Por otra parte, las descomunales ganancias producto del narcotráfico, también conocidas con el nombre de "dinero sucio", son el motor más potente de esta ilegal industria.

Acerca de estos recursos económicos, el Departamento del Tesoro estadounidense revela que "en el mundo se *lavan* anualmente entre 300 mil y 600 mil millones de dólares, provenientes del tráfico de drogas, armas y corrupción, en operaciones que se realizan con billetes de 5, 10 y 20 dólares."<sup>16</sup>

De acuerdo con la Red de Combate al Delito Financiero, con sede en los Estados Unidos, en nuestro país cada año se "lavan" de 4 a 6 mil millones de dólares, lo cual equivale a las inversiones del exterior durante dos años, o a casi el doble de las divisas obtenidas mediante el

---

<sup>15</sup> *Ibidem.* p. 74.

<sup>16</sup> Amador, Gabriela, *et. al.* "Limpiando el dinero sucio". En diario Reforma. México. 3 de diciembre. 1995. p. 14-A.

turismo extranjero. Sin embargo, según la publicación Money Laundering Alert (Alerta sobre Lavado de Dinero), la cantidad "lavada" puede llegar a los 20 mil millones de dólares al año. Esto se ocasiona en parte por la corrupción y la falta de controles adecuados en las actividades financieras en México.<sup>17</sup>

Según la Procuraduría General de la República, "las propiedades y negocios del narcotráfico suman 30 mil millones de dólares anuales (y) los puntos más importantes del *lavado de dinero* se ubican en Ciudad Juárez, Matamoros y Monterrey"<sup>18</sup>, esto es, en puntos fronterizos con los Estados Unidos.

El arraigo del narcotráfico en nuestro país, donde -según el Buró Federal de Investigación estadounidense (FBI, por sus siglas en inglés)- se han concentrado 19 de los 40 cárteles de droga más importantes del planeta, ha sido posible, además de la corrupción, por una legislación insuficiente.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 115 bis (aprobado en 1990), es el marco jurídico para combatir el "lavado" de dinero; en él se dictamina una sanción "de tres a nueve años de prisión

---

<sup>17</sup> *Ibidem.* p. 14-A.

<sup>18</sup> *Ibidem.* p. 14-A.

a quien, como producto de alguna actividad ilícita, maneje dinero o bienes de cualquier naturaleza.”<sup>19</sup>

El Congreso de la Unión aprobó el 19 de octubre de 1995, la iniciativa que modifica algunas disposiciones jurídicas del sistema financiero, con el fin de prevenir el “lavado” de dinero. Así, el 10 de noviembre, fue aprobado un paquete fiscal, consistente en reformas a diversas leyes que regulan a los intermediarios financieros, y cuyo fin es combatir la actividad ilícita referida.

En tanto el país permanezca sumergido en la crisis económica, las autoridades no se libren de la corrupción, y las leyes no se actualicen, las grandes organizaciones dedicadas a la producción y distribución de drogas continuarán “lavando” el dinero obtenido con sus actividades, el cual, si bien puede contribuir a elevar la economía de una nación, también es capaz de llevarla a la ruina.

---

<sup>19</sup> Méndez, Rosa María. “Tipificarlo como un delito” [Al “lavado” de dinero] En diario Reforma. México, 3 de diciembre, 1995. p. 14-A.

### **Capítulo III. Marco legal**

#### **3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El 3 de febrero de 1917 se estableció la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos artículos rigen de ahí en adelante al sistema jurídico de nuestro país. En la Carta Magna se encuentran las bases para la validación de todas las formas de derecho, revisadas previamente por el Congreso de la Unión o admitidas por experiencia de los sistemas legales internacionales.

Por ello es necesario realizar un estudio constitucional, con el fin de entender la legislación desprendida de la Constitución con respecto al narcotráfico.

A finales del siglo pasado el gobierno mexicano dio a conocer los códigos sanitarios en los cuales se propuso el establecimiento del Consejo Superior de Salubridad, que se convertiría a la postre en la Secretaría de Salud.

La expedición de los códigos sanitarios se dio como respuesta a las terribles epidemias de cólera y fiebre amarilla que, a lo largo del período colonial y durante la independencia, habían menguado a la población. Estas enfermedades se generaban por las condiciones ambientales del terreno donde se asienta la capital de la República.

La violencia de estas epidemias era tal, que durante los años 1892-1893, el cólera quitó la vida a 20 mil personas.<sup>1</sup>

En el primer capítulo de esta tesis, en el cuarto punto, se expuso cómo en el año de 1908, tras varias reformas a los códigos sanitarios, y con el objetivo de que el gobierno tuviera el control sobre la salud de la población, se reformó la fracción XXI del artículo 72 de la Constitución de 1857, con el fin de que el Congreso de la Unión pudiera dictar leyes en beneficio de la población.

Es posible que la terrible epidemia de cólera de los años 1906 y 1907 haya sido el motivo del cambio de dicha fracción. El proyecto que cambió a la fracción también proponía la reforma del artículo 11 constitucional, donde se hablaba de la libertad que los individuos tienen de transitar libremente por el territorio nacional. Se propuso la reforma de este artículo para controlar ampliamente el tránsito humano y así evitar contagios peligrosos. La reforma contemplaba como zonas de alto riesgo las costas y las fronteras, en las cuales la vigilancia debía maximizarse.

"El proyecto de Constitución presentado por el presidente Carranza, el 1º de diciembre de 1916 no alteró los términos de la ley fundamental de 1857. La fracción que ahora pasaba a ser la número XVI del artículo 73, fue presentada, entre

---

<sup>1</sup> Leduc, Alberto y Luis Lara y Pardo. Diccionario de geografía, historia y biografía mexicanas. París-México, Ed. Librería de la viuda de C. Bouvet, 1910. p. 22.

una treintena más, a la consideración del Congreso Constituyente reunido en Querétaro. En la sesión del 15 de enero de 1917, y sin mayores trámites, se la reservó para su votación."<sup>2</sup>

Durante la sesión del 15 de enero de 1917, el doctor José Rodríguez recordó la iniciativa presentada por él mismo al Departamento de Salubridad, la cual -como se le indicó- ya había sido tomada en consideración.

No obstante con los resultados obtenidos, el doctor Rodríguez presentó posteriormente una adición de la fracción XVI del artículo 73. Esta adición estaba apoyada por cuarenta diputados, lo que conllevó a los incisos sobre el Consejo de Salubridad General. Debido a las constantes epidemias sufridas por la población, no era difícil otorgar un amplio poder al Consejo de Salubridad General y al Departamento de Salubridad.

"La unidad sanitaria de salubridad debe afectar a todos los Estados de la república, debe llegar a todos los confines y debe ser acatada por todas las autoridades administrativas, pues en los pueblos civilizados, sin excepción, la autoridad sanitaria

---

<sup>2</sup> Cárdenas Toxi, Olga. Toxicomania y narcotráfico. México, F.C.E., 1976. p. 37.

es la única tiranía que se soporta en la actualidad.”<sup>3</sup>

Al dar a conocer su proyecto, el doctor Rodríguez no sólo pensaba en la erradicación del problema que tanto mal provocaba en el pueblo mexicano, ya que en alguna parte del discurso, donde da a conocer el proyecto de modificación, ratifica como urgente el mejoramiento de la raza, ahora deteriorada por las múltiples drogas que en la República podían conseguirse. En este sentido, el doctor Rodríguez calificó de urgente la necesidad de tomar medidas para evitar irregularidades en los sistemas de salud, con respecto a las drogas.

“Una preocupación común a todos los códigos sanitarios promulgados en fecha posterior a la Constitución de 1917 fue el intentar precisar el huidizo concepto de salubridad general.”<sup>4</sup>

### 3.2. Ley General de Salud

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, la tarea que el poder legislativo del Congreso de la Unión trató de realizar, quedó integrada por propósitos claros, en relación con la salubridad pública.

---

<sup>3</sup> XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. T. III: “Antecedentes y evolución de los artículos 1 al 15 constitucionales”. México, 1967.

<sup>4</sup> Cárdenas Tovi, Olga. *Op. cit.* p. 49.

El primero (muy importante, ya que contempla el bienestar físico de la población en general) es el de prevenir la proliferación de la toxicomanía, así como diseñar medidas que sirvan a la rehabilitación de los toxicómanos. El segundo, de igual complejidad, radica en el estudio de las drogas comúnmente usadas por las personas adictas, pero que por su función medicinal ocupan lugar importante en los cuadros básicos de medicamentos por lo que su prohibición no es factible; en tal caso se les considera medicinas reguladas.

A pesar de que ahora los problemas del narcotráfico y las consecuencias que de éste derivan están mejor identificados, desde comienzos de siglo, la cuestión no ha dejado de ser sumamente compleja.

"El proyecto de reforma constitucional presentado al Congreso de la Unión en 1908, restringió la posibilidad de legislar sobre salubridad general de la república exclusivamente a las costas y fronteras, y en atención a las epidemias o endemias que en ellas se presentaran. El resto del territorio, conforme al sistema federal, había de ser preocupación particular de cada uno de los estados de la nación."<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*

El problema de la legislación general para la salubridad en materia de narcotráfico fue desde sus inicios, a comienzos de siglo, una cuestión que ponía en situación delicada la autonomía de los estados.

A partir de la reforma a la fracción XXI del artículo 72, la situación en la que se expresaba la delegación de poderes de gran alcance a los organismos relacionados con la salubridad pública, se volvió más susceptible de ser criticada.

Una de estas críticas guarda relación con las regulaciones federales, pues debido a las reformas, integran en muchos casos cuestiones relacionadas con la salubridad general.

“La salubridad general consiste en el mejoramiento de la nutrición y de la higiene, el control sanitario de los alimentos, o productos tales como plaguicidas y fertilizantes, y aún a los destinados a la belleza o al aseo; a la promoción de la salud física, mental o ambas, y al adiestramiento y capacitación del personal encargado de una y otra cosa, a la vigilancia de los aspectos sanitarios de la migración y de las importaciones y exportaciones, y al fomento de las investigaciones para la salud.”

**"La formulación y ejecución de programas que limitan o prohíben la producción, venta y consumo de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias que intoxican al individuo o dañan la especie humana."**<sup>6</sup>

De esta forma el control de las drogas tiene que ser llevado a cabo por las autoridades sanitarias correspondientes, que en este caso son el Presidente de la República, el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El Consejo de Salubridad General, que depende directamente de la autoridad presidencial, tiene facultades que no podrán ser intervenidas por el gobierno de ningún estado, ya que tiene jerarquía federal.

Es importante añadir a estas disposiciones otra de gran interés; el Consejo de Salubridad General tiene las facultades de señalar la tipología de las drogas, así como las formas (en caso específico) de su uso.

### **3.3. Reglamentos Sanitarios**

Es claro que los reglamentos sanitarios están diseñados para prohibir el uso de drogas, así como para reducir el daño producido por

---

<sup>6</sup> Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de febrero de 1973.

éstas. En este sentido podemos clasificar tres objetivos generales que competen a todas las medidas sanitarias elaboradas con el fin de evitar el consumo de drogas:

- 1) Prohibición del uso de drogas.
- 2) Impedimento al proselitismo de uso de drogas.
- 3) Cuidado de las fronteras nacionales, a fin de evitar el comercio exterior con drogas.

Con respecto a las medidas concretas que prohíben el uso de drogas, el Código Sanitario en su artículo 147 delega a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública la obligación de emprender campañas permanentes sobre el uso de drogas y bebidas alcohólicas. Estas campañas deberán estar apoyadas en la evidencia de consecuencias reales de estos problemas; de esta forma la desintegración familiar y el perjuicio corporal son temas ampliamente utilizados en estas campañas.

En este sentido es necesario señalar que la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública tiene la autoridad para prohibir, en el área de medios de comunicación masiva, cualquier publicidad dirigida a promover algún producto que atente contra la salud pública.

Con esta medida se pretende prohibir la difusión de elementos que dañan la salud, así como informar al público carente de información de los daños que un producto puede traer al cuerpo.

"La Ley Federal de Radio y Televisión, por su parte, apoya esta disposición prohibiendo, a su vez, toda transmisión contraria al pudor, a la moral y las buenas costumbres, o que implique la apología de la violencia o el crimen y , en particular, presentar escenas imaginarias o sonidos que induzcan al uso de estupefacientes o psicotrópicos."<sup>7</sup>

Por otra parte, tanto el Código Sanitario como la Ley General de Población, conscientes del problema de la adicción -que si bien no es una enfermedad contagiosa, si es comunicable-, exponen en sus respectivos articulados la importancia que tiene prohibir la entrada a extranjeros cuya reputación esté relacionada con el uso de drogas o alcohol.

Existe por otra parte un problema que debe ser atendido con gran cuidado, dentro del grupo de las drogas con las cuales se comercia ilícitamente; no debe olvidarse que algunas de ellas son utilizadas con fines terapéuticos. De esta forma debe diseñarse un sistema legal que, aunque prohíba el comercio con ciertas drogas, permita su utilización con fines curativos.

En este sentido la clasificación de las drogas y su uso es de gran importancia. La clasificación deberá llevarse a cabo sustentada en un

---

<sup>7</sup> Cárdenas Toxi. Olga. *Op. cit.* p. 57.

amplio estudio científico que determine el uso terapéutico de una droga, así como su dosificación, preparación, normas de distribución, etc. Esto podría ser el comienzo de un entendimiento más claro con respecto a las drogas.

### **3.4. Ley Orgánica de la Administración Pública**

La relación existente entre el tráfico de drogas y la Ley Orgánica de la Administración Pública es estrecha. Se ha citado en los puntos anteriores la producción financiera relacionada con el tráfico de drogas y es precisamente este aspecto el que une al tráfico ilícito de estupefacientes con la administración pública.

Dentro de esta relación se manejan delicados intereses, por lo cual debe sustentarse en una ley apropiada.

“La administración pública federal en México no sólo es una organización centralizada, sino que participa del otro polo llamado de descentralización. Descentralización en el sentido de que la estructura jerárquica que se da en la organización centralizada que une y coordina a todos aquellos órganos que la integran y que participan en la misma, pero no se da esta misma jerarquización dentro de la descentralización administrativa. Los órganos

descentralizados tienen independencia y autonomía relativas, no absolutas, puesto que entonces serían un Estado dentro de otro Estado."<sup>8</sup>

La administración pública comprende la administración de justicia y ésta, a su vez, integra los reglamentos que serán utilizados para una eficiente administración de justicia, lo cual en el caso del narcotráfico podría ser considerado como prioridad dentro del sistema político mexicano.

Es en la administración pública donde mayores esfuerzos deben procurarse para considerar las posibles relaciones con el tráfico de drogas. Esta complementación daría un fuerte impulso a la lucha contra el narcotráfico, en pro de su erradicación o regulación.

### 3.5. Código Penal para el Distrito Federal

Queda entendido que la producción, tenencia, tráfico, proselitismo, entre otros, con respecto a las drogas, son actos delictivos que el gobierno de la República castiga, de acuerdo con lo establecido en el Código Penal. En este escrito se contienen las formas en que los delitos contra la salud pueden presentarse, así como las penas legales que han de imponerse.

---

<sup>8</sup> Velasco Ibarra, Enrique. Coordinación Administrativa. Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1977. p. 58.

En el artículo 193 (el primero que hace referencia a los delitos contra la salud) se aprecia una participación del gobierno mexicano a nivel internacional en la lucha contra el narcotráfico:

“Artículo 193. De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcotráfico. Se consideran como narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias vegetales que determine la ley general, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México, y los que señalan las demás disposiciones legales aplicables en la materia.”<sup>4</sup>

El problema y la penalización del narcotráfico no es una cuestión básicamente nacional, sino que se entiende como una red internacional para terminar con él. El código señala como sustancias psicotrópicas aquellas que los convenios internacionales clasifiquen como tales.

Es importante, por otra parte, la relación que se da para fines de legislación entre el Código Penal y la Ley General de Salud, ya que a través de ésta, el código impone castigo legal. De esta forma se penalizan las acciones que no respetan lo dispuesto en los artículos 237 y 245, fracciones I, II y III, así como en el artículo 248 de la Ley

---

<sup>4</sup> Carrancá y Rivas. Raúl y Raúl Carrancá y Trujillo. Código Penal anotado. México, Ed. Porrúa, 1995. p. 477.

General de Salud, previniendo que estas faltas constituyen un delito de gravedad para la salud pública.

Los delitos relacionados con las drogas son graves, pero el Código Penal incluye reservas a la gravedad de la infracción, con lo cual es posible estudiar de antemano las características de la persona y del delito que ha cometido.

"El juzgador, al individualizar la pena o las medidas de seguridad a imponer por la comisión de algún delito previsto en el apartado 'Delitos contra la salud' del Código Penal, tomaría en cuenta, además de lo establecido en los artículos 51 y 52, la cantidad y la especie del narcótico de que se trate, así como la menor o la mayor lesión o puesta en peligro de la salud pública y las condiciones personales del autor o partícipe del hecho, o la reincidencia en su caso."<sup>10</sup>

El Código Penal define los criterios que han de seguirse en caso de encontrar culpable a una persona de delitos contra la salud. Esta disposición de los legisladores es mesurada, pues no sería lo mismo dar 15 años de prisión a un adicto (cuando lo que realmente necesitaría sería su inclusión en un programa de rehabilitación) que a un

---

<sup>10</sup> *Ibidem.* p. 478.

narcotraficante con varias muertes en su historial, así como demás cargos que representaría su posición.

El Código Penal regula la forma en que han de manejarse los instrumentos, así como las sustancias en sí, decomisadas por los oficiales delegados, procedimiento también conocido como aseguramiento de bienes; a este respecto se propone una explicación pormenorizada en el primer capítulo.

Se mencionó al principio de este punto la relación que tiene el Código Penal mexicano con distintos tratados internacionales en los cuales, tras numerosas reuniones de funcionarios públicos, se han determinado las sustancias consideradas como tóxicas para el ser humano, y las cuales quedarán prohibidas, entendiéndose con esto que su producción, distribución, posesión, consumo y otros, quedarán penalizados por los reglamentos pertinentes.

En lo referente a los tratados y convenios internacionales, México, por decreto de fecha 22 de abril de 1967, promulgó el texto de la convención única de 1961 sobre estupefacientes. Ésta fue firmada en la ciudad de Nueva York en marzo 30 de 1961. Según tal convención, por estupefaciente se entiende cualquiera de las sustancias de las listas I y II, naturales o sintéticas.

“Enumeración de los estupefacientes incluidos en la Lista I: Acetilmadol, Alilprodina, Alfacetil-

metadol, Alfameprodina, Alfametadol, Alfaprodina, Anileridina, Benzetidina, Benzilmorfina, Betacetilmetadol, Betameprodina, Betametadol, Betaprodina, Cannabis y su resina y los extractos y tinturas de la Cannabis, Cetobemidona, Clonitazeno, Coca, Cocaína, Concentrado de paja de adormidera, Desomorfina, Dextromoramida, Diampromida, Dietiltiambuteno, Dihidromorfina, Dimenoxadol, Dimefeptanol, Dimetiltiambuteno, Butirato de Dioxafetilo, Difenoxilato, Dipipanona, Egonina, sus ésteres y derivados que sean convertibles en Cegonina y Cocaína, Etilmetiltiambuteno, Etonitazena, Etoxidina, Fenadoxona, Fenampromida, Fenazocina, Fenomorfán, Fenoperidina, Furetidina, Heroína, Hidrocodona, Hidromorfinol, Hidromorfona, Hidroxipetidina, Isometadona, Levometorfán, Levomoramida, Levofenalcilmorfán, Levorfanol, Metazocina, Metadona, Metildesorfina, Metildihidromorfina, Metopón, Morferidina, Korfina, Morfina etobromide, y otros derivados de la Morfina con nitrógeno pentavalente, Morfina-N-Óxido-Mirofina, Micomorfina, Norlevorfanol, Normetadona, Normorfina, Opio, Oxiconal, Oximosfona, Petidina, Piminodina, Proheptazina, Properidina, Racemeterfán, Racemoramida,

Racemorfán, Tebacón, Tebafina, Trimeperidina,  
así como los isómeros..."

"Enumeración de los estupefacientes incluidos en  
la Lista II: Acetildihidrocodeína, Codeína,  
Dextropropoxifeno, Dihidrocodeína, Etilmorfina,  
Norcodeína, Folcodina y los isómeros..."<sup>11</sup>

Estas sustancias quedan dentro del grupo que ha de tratarse  
como estupefaciente, y será penalizado de acuerdo con las  
circunstancias.

En el terreno de la penalización por delitos contra la salud, el  
artículo 94 dicta:

"...la penalización de 10 a 25 años de prisión a  
quien produzca, transporte, trafique, comercie,  
suministre aun gratuitamente o prescriba algunos  
de los narcóticos señalados en el artículo anterior,  
sin la autorización correspondiente a que se  
refiere la Ley General de Salud."<sup>12</sup>

Así, los delitos relacionados con estupefacientes son penados con  
10 a 25 años de prisión, aunque como ya se mencionó, el artículo 193  
del citado código exige reservas de consignación. Los artículos 195, 195

<sup>11</sup> *Ibidem.* p. 479.

<sup>12</sup> *Ibidem.* p. 493.

bis, 196, 196 bis, 197 y 198, ofrecen legislación en torno a las diversas formas en que se puede incurrir en cuestión de delitos relacionados con drogas. Por ello, no todas las actividades relacionadas con estupefacientes son consideradas como un acto criminal, sino sólo aquéllas que de una u otra forma presenten una disposición de daño a la salud pública.

Por último, en el artículo 199 se trata uno de los casos más importantes, y quizás el menos recordado en el diseño del marco legal del narcotráfico: el del farmacodependiente.

“Artículo 199. (Impunidad en caso de farmacodependencia). Al farmacodependiente que posea para su estricto consumo personal algún narcótico de los señalados en el artículo 193 no se le aplicará pena alguna. El Ministerio Público o la autoridad judicial del conocimiento, tan pronto como se enteren en algún procedimiento de que una persona relacionada con él es farmacodependiente, deberán informar de inmediato a las autoridades sanitarias, para los efectos del tratamiento que corresponda.”

“Todo procesado o sentenciado que sea farmacodependiente quedará sujeto a tratamiento.”

**“Para la concesión de la condena condicional o del beneficio de la libertad preparatoria, cuando procedan, no se considerará como antecedente de mala conducta el relativo a la farmacodependencia, pero sí se exigirá en todo caso que el sentenciado se someta al tratamiento adecuado para su curación bajo vigilancia de la autoridad ejecutora.”<sup>13</sup>**

De esta manera, toda persona afectada por el abuso de narcóticos, tendrá la oportunidad (bajo la vigilancia judicial y médica de las autoridades correspondientes) de reincorporarse a la sociedad como miembro activo y respetable.

### **3.6. Código Federal de Procedimientos Penales**

El Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) dicta la normatividad con la que ha de llevarse un acto jurídico integrado por concepto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El CFPP es un cuerpo legal cambiante, a tal grado que se mantiene en relación constante con los cambios sociales, pues debe estar al corriente de éstos, además de vincularse con la Constitución Política que rige a nuestro país.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*. p. 527.

Los métodos del narcotráfico, como actividad delictiva, se comprenden dentro del Código de Procedimientos Penales. Comprobar la participación de algún individuo en un delito contra la salud y proporcionarle el castigo adecuado, en teoría resulta sencillo. Pero los problemas reales del procedimiento penal en este rubro radican en el poder económico habido por los narcotraficantes, que les facilita su liberación a través de la corrupción de algunos funcionarios del sistema legal.

Por otra parte, el mismo poder económico tiene la facilidad de liberar al inculcado por medio de la obstrucción de pruebas, recurso muy usado por quienes trafican con drogas, con la debida precaución de no dejar pruebas incriminatorias durante sus operaciones.

Omitiendo estas anomalías, que deben ser ampliamente consideradas por los sistemas legales, el Código de Procedimientos Penales se presenta claro y preciso.

"Art. 168. El funcionario de la policía judicial y el tribunal, en su caso, deberán procurar ante todo que se compruebe el cuerpo del delito como base del procedimiento penal. El cuerpo del delito se tendrá por comprobado cuando esté justificada la existencia de los elementos materiales que constituyan el hecho delictuoso.

según lo determine la ley penal, salvo los casos en que tenga señalada una comprobación especial.”<sup>14</sup>

De esta forma, todo acto delictivo tendrá que estar basado en un cuerpo del delito, a partir del cual se procederá a un juicio jurídico.

“Art. 178. En el caso de posesión de una droga, sustancia, semilla o planta enervante, siempre que no haya sido posible comprobar el cuerpo del delito en los términos del artículo 168, se tendrá por comprobado con la simple demostración del hecho material de que el inculpado las tenga o haya tenido en su poder, sin llenar los requisitos que señalan las leyes y demás disposiciones sanitarias, ya sea guardadas en cualquier lugar o trayéndolas consigo, aun cuando las abandone o las oculte o guarde en otro sitio.”<sup>15</sup>

Una vez que el delito ha sido comprobado por medio de las disposiciones del Código de Procedimientos Penales, se tramitará la regulación judicial. En el caso de delitos contra la salud, y en concreto del tráfico de drogas, las observaciones deberán ser mayores.

---

<sup>14</sup> Código de Procedimientos Civiles. México. Ed. Porrúa, 1985. p. 199.

<sup>15</sup> *Ibidem.* p. 202.

### **3.7. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada**

Ante el desbordado crecimiento del tráfico y consumo ilícito de drogas que lo ha constituido un problema para la seguridad nacional e internacional, el H. Congreso de la Unión, a iniciativa del poder Ejecutivo de la Nación, se vio en la necesidad de legislar en esta materia la "Ley Federal contra la Delincuencia Organizada". Expedida con fecha 28 de octubre de 1996, esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre siguiente, y entró en vigor un día después de su publicación. Su artículo 1° tiene por objeto:

"...establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional."

En su artículo 2° señala que:

"Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas, por este solo

hecho, como miembros de la delincuencia organizada.

- I.- Terrorismo, contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita;
- II.- Acopio y tráfico de armas;
- III.- Tráfico de indocumentados;
- IV.- Tráfico de órganos;
- V.- Asalto, secuestro, tráfico de menores y robo de vehículos..."

### **3.8. Conferencias y Convenciones**

Como se observa, en los últimos años el crecimiento de la actividad del narcotráfico ha sido una preocupación constante para el gobierno mexicano. Éste lo ha calificado como un problema de seguridad nacional, pues afecta la salud de la población y la economía del país.

El gobierno mexicano, consciente de este difícil problema, ha aceptado la cooperación y experiencia de otras naciones para encontrar una solución que termine con el narcotráfico. Entre los países con los que México sostiene una relación de amplia información debido a sus características geográficas y económicas, se encuentran los Estados Unidos de Norteamérica; ambos gobiernos han elaborado planes conjuntos para enfrentar el problema.

"Como productor de un considerable número de toneladas de heroína y marihuana, y como un lugar de tránsito cada vez más importante para la cocaína, México se ha convertido en uno de los principales blancos de la política antidrogas de Washington. Hoy en día el tráfico de estupefacientes, al igual que la migración indocumentada, se ha convertido en un tema central en las relaciones entre México y los Estados Unidos."<sup>16</sup>

México se integró a la lucha mundial contra el narcotráfico en 1909, durante la conferencia de Shanghai, para ratificar su cooperación en la Convención Internacional del Opio celebrada en La Haya durante 1911 y 1912.

Como miembro importante, el gobierno mexicano se comprometió a luchar contra los narcotraficantes que comerciaban con opio y sus derivados, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

"A principios de los años veinte, el presidente Álvaro Obregón prohibió la exportación de opio. Para 1931 México había prohibido las exportaciones de marihuana y heroína y había firmado un acuerdo internacional que instaba a

---

<sup>16</sup> González. Guadalupe. México, FCE. 1989. p. 97.

controlar el problema de las drogas en el lugar donde se originaba su producción.”<sup>17</sup>

Sin embargo, durante los años 1936 a 1940, el gobierno norteamericano propuso al de México implantar medidas de seguridad y lucha contra el narcotráfico, similares a las practicadas en los Estados Unidos, con el fin de hacer más efectivo el combate contra el narcotráfico en nuestro país.

A pesar del gran esfuerzo que el gobierno norteamericano hizo por imponer sus sistemas de lucha contra el narcotráfico, sus objetivos no se cumplieron ya que en este sentido en México existía ya desde principios de siglo una actitud de prohibición y erradicación para este problema, debido al gran número de chinos que emigraron a Sinaloa y Sonora, como se apuntó en el primer capítulo de este trabajo.

Las convenciones y conferencias de las que México ha sido partícipe han sido pocas, no así los tratados internacionales en los que el gobierno mexicano ha intervenido. Una de las razones para que nuestro país suscriba estos tratados es que:

“México está considerado por los expertos de la lucha contra el narcotráfico como el primer productor mundial de marihuana, mientras que por el territorio mexicano pasan las dos terceras

---

<sup>17</sup> *Ibidem.* p. 98.

partes de la cocaína que producen los *cárteles* colombianos con destino a los Estados Unidos, el primer consumidor mundial de esa droga."<sup>18</sup>

### 3.9. Tratados Internacionales

México, por ser un país clave en la lucha contra el narcotráfico, y al haberse advertido la importancia de su participación activa dentro de este ámbito ha sido invitado a colaborar en planes y cooperaciones internacionales que quedan registrados como tratados.

"La drogadicción y el narcotráfico representan fenómenos que rebasan el ámbito nacional en cuanto a sus causas y efectos, y que por sus propias características requieren de atención, así como de control, por parte de los gobiernos que enfrentan las diversas expresiones de estos problemas. ...Es en este contexto que nuestro gobierno ha concentrado sus esfuerzos en estrechar vínculos de cooperación a través de la firma de diversos instrumentos internacionales tanto de carácter unilateral como bilateral, que tienen como principal objetivo establecer un

---

<sup>18</sup> Agencia EFE. "Niega el Ejército Mexicano nexos con presuntos militares detenidos". En diario La Jornada. México, 12 de diciembre de 1995. p. 29.

marco jurídico para atacar de manera más efectiva el problema.”<sup>19</sup>

Es así como México, en todos los tratados de que ha formado parte, ha puesto de manifiesto la importancia del respeto a la autonomía nacional de todo el país, así como a sus sistemas legales.

Un ejemplo de lo logrado con esta actitud es el acuerdo entre los Estados Unidos y la República del Ecuador sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia; este acuerdo determina que su propósito es promover la cooperación entre las partes, a fin de que puedan luchar con mayor eficacia contra el narcotráfico y la farmacodependencia, fenómeno que trasciende las fronteras de ambos países; pero según establece el artículo 2°:

“...las partes cumplirán sus obligaciones derivadas del presente acuerdo, conforme a los principios de autodeterminación, no intervención en asuntos internos, igualdad jurídica y respeto a la integridad territorial de los estados.”<sup>20</sup>

No podemos calificar la importancia de un tratado determinado, ya que todos y cada uno de ellos están elaborados con el fin de procurar medidas eficaces en contra del narcotráfico internacional; sin embargo,

---

<sup>19</sup> Procuraduría General de la República. Tratado y acuerdos internacionales suscritos por México en materia de narcotráfico. México, 1994. p. 7.

<sup>20</sup> *Ibidem*. p. 210.

es necesario advertir que un tratado con los Estados Unidos sobre el combate al narcotráfico reviste consideraciones especiales, debido a las características y políticas que lo diferencian de otras naciones.

## **Capítulo IV. El Aseguramiento de Bienes (Concepto)**

### **4.1. Aseguramiento de bienes susceptibles de decomiso**

Se procederá al aseguramiento de bienes susceptibles de decomiso:

“Cuando existan indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que una persona es miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación podrá disponer, previa autorización judicial, el aseguramiento de los bienes de dicha persona, así como de aquéllos respecto de los cuales ésta se conduzca como dueño, quedando a cargo de sus tenedores acreditar la procedencia legítima de dichos bienes, en cuyo caso deberá ordenarse levantar el aseguramiento.”<sup>1</sup>

### **4.2. Problemática**

El aseguramiento de bienes es un proceso legal de gran importancia dentro del sistema político mexicano. Los Estados Unidos Mexicanos se declaran a sí mismos como un pueblo-nación soberano que busca la estabilidad y el desarrollo social, sustentado en un sistema

---

<sup>1</sup> Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Diario Oficial de la Federación. Cap. V, Art. 29. México, 7 de noviembre de 1996.

legal, justo y democrático. Por tanto, todos los actos que vayan en contra de estos principios serán considerados como peligrosos y ofensivos para la nación, decisión que genera una legislación penal para castigar dichos actos.

De esta forma, se considera a los delitos y sus consecuencias, inscritos dentro de un marco legal. Esto significa que los beneficios materiales que un delincuente obtenga mediante un crimen serán identificados como bienes mal habidos, los cuales por su condición representan un daño real al monto financiero de un grupo de individuos o un individuo en sí, y a la economía nacional.

Asimismo el aseguramiento de bienes es un proceso jurídico que garantiza la reparación parcial o total del daño ocasionado por un delito, así como un acto ejemplar por medio del cual se ratifican los principios legales de nuestro país, al no permitir que los bienes materiales obtenidos por medio de conductas delictivas, permanezcan en poder del delincuente.

El concepto de aseguramiento de bienes es general, es decir, se refiere a la confiscación de bienes materiales obtenidos por una conducta delictiva. Sin embargo, el procedimiento de aseguramiento de bienes relacionados con el apartado legal sobre delitos contra la salud, requiere un estudio más detallado.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El narcotráfico, como se ha expuesto en los pasados puntos, es una actividad que no sólo afecta la salud de la población; las complejas acciones de este delito atentan abiertamente contra la seguridad nacional, a tal grado que se pone en riesgo la economía y la estabilidad social del pueblo mexicano.

Al ser el narcotráfico una actividad tan desarrollada, las ganancias que arroja son muy elevadas. Esta característica representa para el proceso jurídico de aseguramiento de bienes una posibilidad real de ofrecer ayuda económica al gobierno de la nación, a la vez que se logra reparar algunos de los múltiples daños ocasionados por el narcotráfico a la sociedad.

“Sin limitarnos a los márgenes de una definición, diremos que el aseguramiento consiste en la privación con carácter suspensivo y temporal de los derechos de propiedad de aquellos bienes que, por las circunstancias concurrentes, sean considerados como instrumento, objeto o producto de un delito, cuya comisión atribuya presumiblemente a un sujeto o sujetos que ostenten la categoría de propietario o legítimo poseedor de dichos bienes.”

“Resulta prudente recalcar que no se trata de una pérdida de derechos de propiedad, sino una

suspensión en el ejercicio de los mismos, la cual se traduce por regla general en la disposición material respecto de su propietario o legítimo propietario, sujetándose a un régimen de control por parte de la autoridad que en turno asegura.”<sup>2</sup>

En el párrafo anterior se aclara uno de los problemas más frecuentes en el proceso de aseguramiento de bienes, que es la confusión conceptual existente entre el mismo aseguramiento de bienes y el de desposesión.

La nación mexicana, al presentarse como una sociedad regida democráticamente y representada por tres poderes gubernamentales, el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo, se declara como reguladora de un sistema de justicia por medio del cual se regirá la vida de los ciudadanos.

Así, el trabajo honrado, es decir, aquellas actividades que por sus características revisten desde diversos puntos de vista, un bien para la sociedad, como la salud, la economía, el esparcimiento, la educación y el desarrollo personal, deberán ser las conductas a seguir por los integrantes de la nación mexicana, de tal forma que cualquier otro proceder será señalado como ilegal y de riesgo para la seguridad nacional.

---

<sup>2</sup> Procuraduría General de la República. Procedimiento en materia de aseguramiento de bienes. México, 1994, p. 8

En este sentido se puede llevar a cabo un ejemplo hipotético de la situación de bienes asegurados, por medio del cual se logra comprender cómo un delito -por menor que sea- representa un riesgo y es dañino para la población en general.

El que un comerciante haya sufrido tres asaltos en los últimos cinco meses, representa un daño irreparable, no únicamente para el negociante en el aspecto económico, ya que la sociedad en su conjunto también resulta lastimada: los clientes, los arrendatarios, los empleados, y los vigilantes policíacos; en el caso de éstos los riesgos se incrementan, pues los integrantes del cuerpo de seguridad pública arriesgan sus vidas al tratar de impedir los asaltos.

En el supuesto caso de que el ladrón fuera detenido y encontrado culpable de los cargos que se le atribuyen, se le penalizará con formal prisión, lo cual implica un gasto para la nación, más que una solución, aun en el caso de ingreso del criminal al penal sin ningún otro tipo de prerrogativas.

Habría una gran diferencia si a dicha persona le fueran confiscados su bienes materiales, que presumiblemente hubieran sido adquiridos con dinero ilícito. La confiscación, valuación y reparto de sus propiedades podrían en buena medida reparar el daño producido a las personas antes mencionadas.

El aseguramiento de bienes consiste no sólo en la confiscación de los bienes que un delincuente, por su condición penal, no podrá utilizar dentro de un centro de readaptación social, sino también en la entrega de lo perdido a quien haya resultado afectado.

“Los objetos materiales -instrumentos por medio de los cuales se combate el delito y los que son objeto de él-, pueden ser de uso lícito o prohibido. El decomiso de los que son de uso lícito, cuando pertenecen al acusado, es declarado en la sentencia por constituir una medida accesoria y se aplica a los delincuentes dolosos y no a los imprudenciales, pues la penalidad propia de éstos está fijada en los artículos 60 y 61 por el uso hecho a sabiendas de la cosa, fuera de su naturaleza finalística; o se aplica con daño de tercero, ya no como pena, sino como medida de prevención, cuando el tercero proporciona el instrumento con conocimiento del empleo que iba a dársele. En cuanto a los objetos de uso prohibido, ya pertenezcan al delincuente, ya a tercero, el decomiso obedece al mandamiento de la ley prohibitiva, ejecutado por la autoridad judicial.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Carrancá y Trujillo, Raúl y Raúl Carrancá y Rivas. Código penal comentado. México, Ed. Porrúa, 1995. p. 197.

Dentro del proceso de aseguramiento de bienes, surgen problemas delicados en relación con la propiedad de los bienes asegurados. Así, un bien material podrá ser asegurado siempre y cuando se compruebe que por medio de éste se llevó a cabo un delito, pero existen otros tecnicismos que deben ser tomados en cuenta durante el proceso de aseguramiento.

En ocasiones ciertos instrumentos son utilizados para cometer un determinado delito, pero tras algunas investigaciones puede comprobarse que tales instrumentos pudieron haber estado en uso por parte del delincuente en categoría de préstamo. En este sentido las investigaciones judiciales toman distintos rumbos, pues ahora es menester la investigación para: comprobar si el delincuente actuó por su propia cuenta, o si fue ayudado por cómplices o, en un tercer caso, para obtener elementos que llevan a la acusación de otro delito, el de abuso de confianza, con graves consecuencias.

Las investigaciones deberán ser meticolosas, ya que es necesario averiguar si los bienes a asegurar no fueron obtenidos con base en hurtos o fraudes. En tal caso, el aseguramiento de bienes ya no es posible. Aquí la averiguación previa contendrá la descripción de las herramientas del delito, de tal forma que se proceda lo antes posible a reparar el daño a la persona o personas afectadas.

El aseguramiento de bienes, lejos de ser el decomiso de la propiedad privada, es la restitución de la misma a sus dueños legales;

claro está que no siempre podrá encontrarse específicamente la legalidad de uso de estos bienes. En este caso -el cual acaso sea el principal problema en materia de aseguramiento de bienes- las autoridades correspondientes deberán encontrar las mejores formas de utilizar los bienes asegurados, tomando en cuenta el beneficio de la sociedad, pues al haber padecido ésta los efectos de un delito, tiene el derecho a ser indemnizada por los daños.

En este sentido es urgente la necesidad de revisar exhaustivamente el artículo 41 del Código Penal, el cual no contempla las rigurosas investigaciones necesarias para concentrar tanto a los dueños legales de los bienes asegurados, como a las personas que por su condición y relación en un acto delictivo (relación no dolosa, sino como víctimas) hayan sido afectadas económicamente y quienes por este hecho se perfilan como los principales beneficiados durante el proceso asegurativo.

Recalcamos la importancia de integrar investigaciones especiales al procedimiento de aseguramiento de bienes, de tal forma que el sistema judicial mexicano encuentre, por este medio, caminos más viables a una completa y eficaz repartición de justicia.

#### 4.3. Problemática relativa a la enajenación de bienes asegurados

El aseguramiento de bienes es un instrumento jurídico con el cual el sistema legal mexicano -junto a otras medidas judiciales- proporciona la legislación adecuada en lo referente a la penalización de conductas ilícitas, y en concreto, a las derivadas del tráfico de drogas.

"El sistema normativo positivo del estado mexicano contempla la figura jurídica del aseguramiento, en lo que se refiere a la materia penal. Esta contemplación obedece a las funciones primordiales, estatales, de sancionar al sujeto cuya conducta se ubica en el planteamiento hipotético de la formulación normativa penal, es decir, aquél que comete un delito, así como garantizar el concepto de seguridad judicial y social entre la población. Esto se traduce en el hecho de que el aseguramiento garantiza una posible reparación del daño causado, con la conducta típica, a la vez que resulta ser un severo atentado económico en contra de la criminalidad, deviniendo en una medida ejemplar."<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Procuraduría General de la República. *Op. cit.* p. 8.

Se entiende que el aseguramiento de bienes es uno de los procedimientos más importantes dentro del sistema legal mexicano, así como en el de cualquier otro, ya que reviste una conducta determinante con respecto a los principios de justicia en los cuales descansa la integración de la nación. Así, cuando un individuo integrante del conjunto social es privado de su libertad por algún acto ilícito, deberá procederse, dentro del marco legal adecuado, al aseguramiento de sus bienes.

Es importante hacer notar que el aseguramiento de bienes puede entenderse como un acto por medio del cual se presenta una garantía, a la población en general, de que un delito dado no sólo obtendrá un castigo equivalente, sino que trae consigo consecuencias penales como el mismo aseguramiento de bienes. Por otra parte, la medida en cuestión es estricta al privar de bienes materiales a un delincuente. Así, estos bienes obtenidos por medios ilegales, quedan asegurados hasta que se decida su destino.

El aseguramiento de bienes es un proceso que puede derivar en tres vertientes: la primera contempla la devolución de los bienes asegurados al individuo o propietario que ha sido liberado de los cargos imputados.

La segunda radica en la manutención que las autoridades judiciales deberán proporcionar a los bienes asegurados, en tanto que la situación legal del propietario llega a un fallo definitivo.

En la tercera vertiente se presenta uno de los problemas más serios en relación con el procedimiento de bienes asegurados, ya que el tiempo que los bienes materiales pueden quedar a cargo de las autoridades competentes es relativo. Se requiere, a este respecto, conocer las características de la autoridad que aseguró el tipo de delito con el cual se está tratando, antecedentes civiles del propietario, y las condiciones en las que se ha llevado a cabo, tanto el proceso penal como el del aseguramiento.

Ahora se tratará el caso específico de los delitos relacionados con el narcotráfico, los cuales deben considerarse como casos especiales dentro de la tipología legal, debido a las graves consecuencias derivadas de ellos, en muchos sentidos, por tratarse de actos delictivos organizados.<sup>5</sup>

No debiera ser de difícil resolución la aplicación de la tercera vertiente en cada uno de los casos relacionados con el tráfico de drogas, en particular en el decomiso de los bienes asegurados. Las consecuencias del narcotráfico, como ya se ha mencionado en las anteriores páginas, rebasan con mucho las de cualquier otro delito.

El hecho es que el narcotráfico es como un cáncer que corroe el cuerpo social, corrompiendo varios de sus órganos. La sociedad, al estar compuesta de individuos frágiles, se entiende como un organismo frágil y de cuidado extremo.

---

<sup>5</sup> Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. *Op. Cit.* Art. 1 y 2.

Basté recordar que vivir en comunidad, lejos de considerarse una molestia, debe apreciarse como una oportunidad para que el ser humano prolongue la vida de su especie en este planeta. Así, a través de la vida en común, los seres humanos encuentran ventajas que aprovechan para vivir con mayor tranquilidad.

Los delitos contra la salud atentan contra la sanidad y la existencia del *corpus* social en su totalidad. Otro grave daño impuesto por el crimen organizado a las sociedades contemporáneas es la desmantelación del sistema económico que, en términos sociojurídicos, puede considerarse como traición a la nación.

Tampoco debiera ser muy difícil definir la situación jurídica de un narcotraficante, una vez que ha sido aprehendido, y mucho menos pensar en lo que se hará con los bienes materiales confiscados.

La actividad ilícita con drogas ocasiona fuertes daños al conjunto social, por lo cual sería de gran utilidad la organización de un fondo en el cual se contuviera la totalidad de los bienes asegurados y decomisados, con el fin de encauzar su beneficio a estudios teóricos sobre el problema, así como a la reparación de los numerosos daños causados por el tráfico de drogas, como podrían ser pensiones a familiares, manutención de centros de rehabilitación, etc.

A pesar de presentarse como un problema sencillo, la confiscación de bienes asegurados relacionados con el narcotráfico

resulta sumamente difícil por el poder que, en muchos casos, ostentan los delincuentes de la droga.

El aseguramiento de bienes en materia de delitos contra la salud, deberá convertirse automáticamente -previo estudio legal- en la enajenación de bienes materiales destinados al mejoramiento de la sociedad, dependiendo del criterio responsable, y siempre apoyado en los principios nacionales.

#### **4.4. Procedimiento en materia de bienes asegurados**

El inicio del aseguramiento de los bienes es llevado a cabo por autoridades judiciales o administrativas. Estos organismos pueden ser del fuero común o del federal, dependiendo siempre del delito cometido, así como de lo establecido en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El aseguramiento de bienes es facultad de la autoridad judicial, representada por la figura del juez que, con base en instructivos legales, maneja su proceso. Es necesario agregar que, en los casos de los delitos contra la salud, será necesaria la presencia del juez o juez de distrito para el aseguramiento de bienes.

La autoridad administrativa que tiene el poder de asegurar los bienes que se encuentran en los límites del artículo 40 es el agente del Ministerio Público, cuyo fuero (federal o común) dependerá del tipo de

delito. En este caso, el aseguramiento será llamado "Aseguramiento ministerial", el cual es el más practicado.

Específicamente, tratándose de delitos contra la salud, tendrá que ser el agente del Ministerio Público Federal correspondiente al Instituto Nacional para el Combate a las Drogas el que lleve a cabo la autorización de bienes asegurados, relacionados con la materia.

El proceso de aseguramiento de bienes comienza por el estudio de la averiguación previa. La conducta delictuosa de un individuo que ha sido denunciado, debe ser detallada lo mejor posible en la averiguación previa, la cual será -con otras- una prueba del delito cometido; de esta forma servirá como base a la autoridad correspondiente, a fin de comenzar el proceso de aseguramiento de bienes.

"Para que un agente del Ministerio Público Federal pueda dictar un acuerdo de aseguramiento, deberá existir una averiguación previa que lo justifique, es decir, se debe tomar conocimiento de una conducta (acción u omisión) presumiblemente delictuosa, la cual se haya hecho del conocimiento del representante social, a través de la satisfacción de alguno de los requisitos de procedibilidad que marca la parte

**segunda del hasta el momento vigente artículo 16 constitucional: denuncia, acusación o querrela.”<sup>6</sup>**

De este modo, sirviéndonos de las fases del procedimiento en materia de aseguramiento de bienes, se entiende que la averiguación previa es el punto de partida de un posible aseguramiento; éste sólo podrá llevarse a cabo si es respaldado por las diligencias e investigaciones necesarias, las cuales dictaminarán si el aseguramiento de bienes es o no posible.

“Tercero: los agentes del Ministerio Público Federal que durante la averiguación previa aseguren numerario, ya sea en moneda nacional o en moneda extranjera, deberán dentro del término de 24 horas ponerlo a disposición de la dirección general de control de bienes asegurados o, en su caso, de la autoridad judicial competente.”

“Cuarto: para el efecto del artículo anterior, en caso de que no se encuentre debidamente integrada la averiguación previa y no pueda ser consignada ante la autoridad judicial o resulte que la Procuraduría General de la República es incompetente para conocer de los hechos, el

---

<sup>6</sup> *Op. Cit.* p. 20.

agente del Ministerio Público Federal deberá depositar el numerario asegurado en el término de 24 horas contadas a partir del acuerdo respectivo, en la cuenta número 77-04-772-8 del Banco Internacional, S.A., a nombre de la Procuraduría General de la República.”

Una vez que, por medio de la averiguación previa se proceda al aseguramiento de bienes, las acciones se verán normadas por reglas del acuerdo referido.

Primeramente deberán conocerse los principales datos de identificación de los bienes a asegurar; después se ofrecerá una descripción de los hechos concretos que involucren al objeto en la realización de un crimen, o de la relación con el inculpado. De esta forma se practicará el razonamiento lógico-jurídico, con el fin de determinar las causas del aseguramiento. Así, las decisiones en materia de aseguramiento de bienes serán conocidas como puntos resolutivos.

Cuando el juez correspondiente haya llevado a cabo la formalización de un aseguramiento de bienes, se procederá a su ejecución; se localizan los bienes (a menos que éstos se encuentren integrados en la averiguación previa) y se aseguran físicamente. Esta

---

Procuraduría General de la República. Instructivo 3/93 en materia de aseguramiento de bienes. México, 1993. p. 5.

acción estará respaldada por un acta de aseguramiento levantada por el agente del Ministerio Público.

En el caso de un aseguramiento de bienes inmuebles, aparte del acta de aseguramiento, deberá agregarse un escrito en el cual se encuentre expresa la aprobación del director del Registro Público de la Propiedad, así como del director de Comercio de la localidad.

Si se trata de asegurar cuentas bancarias, el acta de aseguramiento de bienes deberá ser ofrecida a las instituciones en las que se encuentran dichas cuentas. Para efectos generales, la misma acta deberá ser mandada a la Comisión Nacional Bancaria.

Los títulos monetarios o testamentos que impliquen el uso de algún bien y que, por razones penales necesiten ser asegurados, deben entregarse a la Dirección General de Control de Bienes Asegurados.

Con respecto a las acciones bursátiles a asegurar, será necesario -previo el aseguramiento- girar documentos de información sobre el caso a la Comisión Nacional de Valores, de tal forma que ésta proceda a inmovilizar el capital bursátil, así como a entregar los valores a la Dirección General de Control de Bienes Asegurados.

Uno de los aspectos más importantes del proceso de aseguramiento de bienes es tener la certeza sobre la procedencia de éstos, de tal forma que pueda ratificarse al inculpado como propietario

de los bienes por asegurar o, en caso contrario, conocer la propiedad legítima de los mismos y proceder a su devolución.

“Decimosegundo. Cuando el agente del Ministerio Público Federal deba asegurar vehículos terrestres podrá, de acuerdo con lo establecido en el artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales y bajo su estricta responsabilidad, entregarlos en depósito a sus propietarios o poseedores, siempre que sea acreditado tal carácter y se trate de delitos imprudenciales, haciéndoles saber precisamente lo dispuesto en el artículo 385 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal; en caso contrario deberá ponerlos a disposición de la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, en los términos de la disposición de la circular 022/93 y en los lugares que ésta determine.”\*

Una vez que los bienes asegurados están a disposición de las autoridades judiciales, es responsabilidad de éstas la custodia, buen trato y mantenimiento de los mismos. Así, en el supuesto caso de que el inculpado tuviese animales de cualquier tipo (doméstico, zoológico o

---

\* *Ibidem.* p. 6.

de reserva natural), es responsabilidad de la Procuraduría General de la República proporcionar los cuidados necesarios para la conservación óptima del animal. Por otra parte, cuando se trate de objetos marítimos, la PGR, en coordinación con la Secretaría de Marina, deberá cuidar debidamente de dichas embarcaciones.

"El aseguramiento es de carácter perentorio, es decir, temporal; de tal suerte que durante su desarrollo la Procuraduría General de la República debe de instrumentar las medidas necesarias para que los bienes asegurados sujetos a este régimen, sean debidamente custodiados y conservados. Es decir, se debe velar porque no sufran un menoscabo en su valor intrínseco, o bien sean susceptibles de perecer. Atendiendo a esta responsabilidad, la propia ley, a través del artículo 41, párrafo segundo del Código Penal Federal, determina la posibilidad de enajenar los bienes asegurados, cuando no se deban destruir y no se puedan conservar, o sean de costoso mantenimiento. En esta hipótesis, la venta deberá sujetarse a determinadas reglas que la ley, aun de manera escueta pero que lo determine expresamente."<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Procuraduría General de la República. Procedimiento en materia de aseguramiento de bienes. México, 1994. p. 16.

Entonces, los bienes asegurados estarán al cuidado de la Procuraduría General de la República, la cual, atendiendo al carácter temporal de tenencia de dichos bienes, deberá mantenerlos en condiciones óptimas, de tal forma que, en caso de presentarse un acta de devolución de dichos bienes, puedan regresarse sin ningún contratiempo.

Es fundamental para el correcto aseguramiento de bienes, que todas las dependencias a cargo de la PGR tengan una adecuada comunicación entre sí, con el fin de agilizar y llevar a cabo ordenadamente, sobre bases, legales, el aseguramiento de bienes, de manera que éstos no representen ningún problema. Es necesaria la abierta cooperación de los diferentes organismos gubernamentales, para que el aseguramiento de bienes se dé dentro del marco legal.

El aseguramiento de bienes constituye, dentro de los preceptos estatales, una responsabilidad de primer orden, pues se inscribe dentro de uno de los fines más buscados por el gobierno mexicano: la procuración de justicia. Este aspecto es encargado por el Poder Ejecutivo a la Procuraduría General de la República, que mediante el organismo del Ministerio Público, cuida los intereses y previsiones contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual ha sido diseñada para regir a la sociedad mexicana mediante el estado de derecho.

Por lo mismo, se hace necesario velar constantemente por los principios que rigen sobre el pueblo mexicano, de modo que nunca se complique la administración de justicia, aun cuando los mecanismos cambien continuamente. En este sentido, y retomando la importancia que tiene el aseguramiento de bienes, es indispensable argumentar que la PGR deberá reorganizar sus líneas de acción y procedimiento, con el fin de que la procuración de justicia no se vea rezagada en función de los actos contrarios a los establecidos por la nación.

“La legislación penal impone al Ministerio Público la obligación de asegurar con miras a su eventual decomiso, los bienes que presuntamente son instrumentos de delitos federales, así como las cosas que sean objeto o producto de los mismos.”<sup>10</sup>

Es indispensable que se lleve a cabo una revisión minuciosa, tanto del procedimiento de aseguramiento de bienes, como de las bases legales sobre las cuales se apoya. Con esto se lograría que los sistemas de aseguramiento mejoraran de tal forma que los organismos gubernamentales se pudieran beneficiar de ello, concretamente en materia de custodia de bienes asegurados, ya que son éstos una fuerte carga económica para el Estado.

---

<sup>10</sup> Procuraduría General de la República. “Circular 022/93”. México, 1993, p. 53.

Esta situación podría tornarse positiva para el gobierno de nuestro país, si se retoma la ley correspondiente a la custodia de bienes de aquellos individuos que, por sus delitos, han perdido el derecho a su tenencia.

#### **4.5. Preceptos Jurídicos Aplicables**

Ya en párrafos anteriores, se hizo referencia al artículo 29, Capítulo V de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, relativo al aseguramiento de bienes en caso de pertenecer éstos a un sujeto que se encuentre dentro de esta clasificación.

Los artículos 30, 31, 32 y 33, contenidos en el mismo capítulo de la referida Ley, señalan que:

"Artículo 30.- Cuando existan indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que hay bienes que son propiedad de un miembro de la delincuencia organizada, o de que éste se conduce como dueño, podrán asegurarse con autorización judicial previa. Si se acredita su legítima procedencia, deberá ordenarse levantar el aseguramiento."

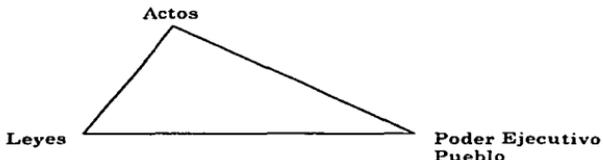
"Artículo 31.- El aseguramiento de bienes a que se refiere esta Ley, podrá realizarse en cualquier momento de la averiguación o del proceso."

"Artículo 32.- Los bienes asegurados se pondrán a disposición del juez de la causa, previa determinación del Ministerio Público de la Federación de las medidas provisionales necesarias para su conservación y resguardo, sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 40, 41 y 193 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales."

Una de las principales obligaciones del Estado mexicano es la relativa a la procuración de justicia, la cual está regida legalmente por el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los procedimientos llevados a cabo por el Ejecutivo, en relación con la procuración de justicia o cualquier otra, integran conductas jurídicas previamente analizadas. Estas conductas y procedimientos jurídicos son las normas que rigen la coexistencia de los individuos, de manera que, entre mayor depuración haya en los reglamentos jurídicos, podrá contarse con una nación más fuerte y duradera. De esta forma,

toda prohibición o aceptación de una conducta dada, deberá tener como base la jurisdicción que, administrativamente estará a cargo del Estado y del pueblo conjuntamente. Esta relación de actos, representada a continuación en la figura del triángulo, no es estática ni de relativa movilidad.



La legislación en relación con el procedimiento de bienes asegurados, se encuentra en su mayoría en el Código Penal, así como en algunas adiciones del Diario Oficial de la Federación, en donde se presentan nuevas normas que rigen dicha actividad.

El artículo 40 del Código Penal, llamado "Decomiso de instrumentos de cosas", hace referencia a la necesidad de confiscar los bienes materiales que hayan sido utilizados como instrumentos para la realización de un delito, o que sean el resultado de éste.

"Los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él, se decomisarán si son de uso prohibido. Si son de uso lícito, se

decomisarán cuando el delito sea intencional. Si pertenecen a un tercero, sólo se decomisarán, cuando el tercero los tenga en su poder o los haya adquirido bajo cualquier título. ...Las autoridades competentes procederán de inmediato al aseguramiento de bienes, que podrían ser materia de decomiso, durante la averiguación o en el proceso. Se actuará en los términos previstos por este punto, cualquiera que sea la naturaleza de los instrumentos, objetos o productos del delito."<sup>11</sup>

El artículo 41 del mismo código señala los procedimientos que han de seguirse para la devolución o enajenación de los bienes. Es necesario revisar exhaustivamente este artículo, con el fin de que la enajenación de los bienes asegurados represente un proceso ágil y efectivo, en la repartición del resultado de dicha enajenación.

Estos artículos quedan regulados y justificados en la edición del Diario Oficial, con fecha martes 10 de agosto de 1993.

"La presente circular establece los criterios y normas a que deberá sujetarse el aseguramiento,

---

<sup>11</sup> Carrancá y Rivas, Raúl y Raúl Carrancá y Trujillo. Código penal anotado. México, Ed. Porrúa, 1985, p. 196.

decomisarán cuando el delito sea intencional. Si pertenecen a un tercero, sólo se decomisarán, cuando el tercero los tenga en su poder o los haya adquirido bajo cualquier título. ...Las autoridades competentes procederán de inmediato al aseguramiento de bienes, que podrían ser materia de decomiso, durante la averiguación o en el proceso. Se actuará en los términos previstos por este punto, cualquiera que sea la naturaleza de los instrumentos, objetos o productos del delito."<sup>11</sup>

El artículo 41 del mismo código señala los procedimientos que han de seguirse para la devolución o enajenación de los bienes. Es necesario revisar exhaustivamente este artículo, con el fin de que la enajenación de los bienes asegurados represente un proceso ágil y efectivo, en la repartición del resultado de dicha enajenación.

Estos artículos quedan regulados y justificados en la edición del Diario Oficial, con fecha martes 10 de agosto de 1993.

"La presente circular establece los criterios y normas a que deberá sujetarse el aseguramiento,

---

<sup>11</sup> Carrancá y Rivas, Raúl y Raúl Carrancá y Trujillo. Código penal anotado. México, Ed. Porrúa, 1985. p. 196.

control y destino legal de los bienes asegurados."<sup>12</sup>

El narcotráfico es una actividad que día a día ocasiona graves problemas a la nación. Es primordial revisar la legislación en lo concerniente a este delito, con el fin de diseñar un instrumento legal más eficiente.

#### 4.6. Destino final de los bienes asegurados

El destino final de los bienes asegurados depende de dos circunstancias: la primera es relativa a la situación penal del inculcado, el cual, por el tipo de delito cometido y por sus consecuencias, estará libre en un lapso de tiempo relativamente corto. Entonces, el aseguramiento de bienes constituye una custodia del patrimonio material que se prolonga durante la estancia de un delincuente en un centro de readaptación social.

La segunda, versa sobre las mismas bases, pero cambia radicalmente cuando el aseguramiento de bienes se convierte en un decomiso permanente.

"El juez de la causa, en todo momento durante el proceso, tomará las determinaciones que correspondan para la supervisión y control de los

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 58.

bienes asegurados conforme a las disposiciones de esta Ley. La administración de bienes asegurados por el Ministerio Público de la Federación, conforme a las disposiciones de esta Ley y, en su caso, la aplicación y destino de los fondos que provengan de dichos bienes, serán determinados por el Consejo Técnico de Bienes Asegurados, previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República."<sup>13</sup>

"La tramitación de un auténtico destino final de los bienes asegurados, se refiere a las devoluciones que se hagan de los mismos. Es decir, atendiendo a la temporalidad del aseguramiento; diremos que llegado el momento, existe la ineluctable necesidad de decidir sobre el destino final de los bienes sujetos a dicho régimen. El destino final se determina con base en acuerdos por las siguientes autoridades:

- Juez de distrito en materia penal.
- Agente del ministerio público federal."<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Cap. V. Art. 33.

<sup>14</sup> Procuraduría General de la República. Instructivo 3/93 en materia de aseguramiento de bienes. México, 1993. pp. 17 y 18.

Por tanto, el procedimiento legal consistente en separar bienes materiales de una persona cuya conducta delictiva así lo exija, se dividirá en dos tipos diferentes: el decomiso y el aseguramiento de bienes. Así, una vez que el decomiso legal haya sido aprobado, la Procuraduría General de la República (PGR) deberá poner los bienes decomisados a disposición del juez, o la autoridad que la propia PGR elija.

En el caso de los bienes asegurados, el abogado del individuo inculpado podrá promover la devolución de dichos bienes, comenzando con la aclaración de una sentencia, por medio de la cual deberá revisar el caso en cuestión.

Una vez que el juez ha determinado la devolución de los bienes asegurados, este proceso se lleva a cabo por medio de la Dirección General de Control de Bienes Asegurados de la PGR, de la siguiente forma:

- "a) Solicitud de devolución por parte del particular apoyado en la resolución judicial que generalmente se hace por escrito. O bien, requerimiento directo del juez a la PGR.
  
- b) En caso de haber sido solicitada la devolución por el particular, a través de un

concurso, deberá ratificarlo en todos sus términos, mediante comparecencia del titular de los derechos reclamados o quien legalmente lo represente, debiendo además acreditar su personalidad, interés jurídico y propiedad o legítima posesión de los bienes asegurados cuya devolución se reclame.

- c) Una vez satisfechos los requisitos que anteceden, se debe proceder a la búsqueda y exitosa localización de los bienes reclamados.
  - d) Deberán medirse datos sobre la validez de la devolución y mandar oficios a la Dirección General de Control de Procesos.
  - e) Una vez que la devolución es ratificada como válida por medio del 'Acuerdo de Devolución', se ordena la devolución de los bienes asegurados.
- D) Con el acuerdo de devolución debidamente signado por la asistencia de ley y por el director general de control de bienes asegurados, se procede a girar oficio a la autoridad que se encarga de ejecutar dicho

acuerdo, devolviendo los bienes al propietario o legítimo poseedor."<sup>15</sup>

La devolución de los bienes asegurados se encuentra reglamentada por el instructivo 3/193 del C. Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de octubre de 1991.

En cuanto a la devolución de bienes materiales podrá llevarse a cabo por medio de un agente del Ministerio Público (MP), a menos que se compruebe la inocencia del inculpado, con lo que se considera a los bienes materiales consignados como obtenidos legalmente. Este proceso evitará la utilización del reglamento 3/193.

Existe la posibilidad de que algunos bienes asegurados a cargo del Ministerio Público o de las autoridades correspondientes, no sean reclamados por sus legítimos dueños. En este caso se otorgan 90 días para que el legítimo propietario reclame sus bienes; en caso de no hacerlo, el Ministerio Público o la Procuraduría General de la República se encargarán de organizar una subasta, mediante la cual se buscará la enajenación de esos bienes asegurados. El dinero obtenido por la subasta deberá concederse a quien resulte legalmente beneficiado; con tal propósito se pondrá sobre aviso a la persona beneficiada, la cual tendrá un lapso de seis meses para reclamar su beneficio.

---

<sup>15</sup> *Ibidem.* p. 21.

En caso de no presentarse el dueño legítimo del resultado de la subasta, el dinero será destinado al mejoramiento de la administración de justicia. Los materiales confiscados, es decir, aquéllos que no tengan posibilidad de regreso a sus primeros propietarios, deberán ser destruidos, en caso de tratarse de sustancias nocivas para la salud, y de no ser así, serán utilizados por la administración de justicia, previo examen de su uso.

## Conclusiones

1.- En mi paso por la Procuraduría General de la República tuve la oportunidad de ocupar diferentes puestos en las diversas dependencias que la componen.

2.- En la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, dependencia en la que me inicié en 1991, ocupé el puesto de jefe del Departamento de Normatividad y posteriormente fui ascendido a subdirector de esa área. En 1993 se me distinguió con el nombramiento de asesor en Bienes Asegurados del C. Oficial Mayor de esa administración y después pasé al Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, donde ocupé también el cargo de asesor en Bienes Asegurados de la Dirección General de Fiscalías Especializadas.

3.- Este recorrido me dio la experiencia de conocer el fenómeno del narcotráfico, el combate del mismo y su consecuencia: el aseguramiento de bienes. Me impresionó sobremanera tratar tan de cerca esta actividad, lo que me llevó a incursionar en esta problemática a la que por su avance y consecuencias se ha llegado a considerar un cáncer social.

4.- El tráfico ilícito de estupefacientes amenaza a las instituciones y las economías; por lo tanto debe considerársele como un problema de seguridad nacional e internacional, de lo que se infiere la necesidad de legislar partiendo de la célula del concierto de naciones,

esto es, comenzar con los códigos y leyes nacionales, para proceder conforme a derecho a nivel internacional. Actualmente acaba de someterse a estudio, para su aprobación, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la cual contempla reformas sustanciales a los artículos 16, 21, 22 y 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de fortalecer la lucha contra la delincuencia organizada. Ésta ha manifestado en los últimos tiempos una gran transformación, observando entre otras tendencias, una mayor violencia en su comisión y su indiscutible transnacionalización. Ante esto las instituciones se ven obligadas a responder con una mayor eficacia en los medios de control estatal a fin de superarse y no quedarse rezagadas ante el avance delictivo.

5.- Como una consecuencia y en respuesta a la conducta antijurídica del narcotráfico nace el aseguramiento de los bienes que sean instrumento, objeto o producto del ilícito. Éstos son retenidos por el Estado con carácter suspensivo y temporal, y conservados en guarda y custodia hasta que por autoridad judicial competente se decida su destino final. Se garantiza así la reparación parcial o total del daño ocasionado a la sociedad, además de constituir un acto ejemplar por medio del cual se ratifican los principios legales de nuestro país, al no permitir que los bienes materiales obtenidos mediante conductas delictivas y por tanto considerados malhabidos, permanezcan en poder del delincuente.

6.- En mi relación laboral con los bienes asegurados, dentro de las diferentes posiciones que ocupé en la dependencia del ramo, observé como problemática elemental la ubicación física de dichos bienes, ya que en repetidas ocasiones al notificarnos la autoridad competente la devolución de algún bien mueble (vehículos, semovientes, dinero, etc.) éste no se localizaba. En estos casos la dependencia responsable optaba por practicar el avalúo correspondiente del bien extraído, tomando como base los datos y características del mismo contenidos en el expediente, y procediendo a pagarlo a su solicitante con cheque de Tesorería de la Federación.

Lo anterior denotaba una notoria deficiencia en el registro y control de los mismos, que obligaba a la dependencia responsable a tomar decisiones inadecuadas, en perjuicio del erario público, que finalmente se traduce en perjuicio de nuestra nación.

Observé además con acuciosidad, lo improductivo y costoso que resulta la guarda y custodia de tales bienes, pese a que entre ellos se logra apreciar verdaderas fuentes de producción de riquezas, pero que por su estado de inactividad, aun su conservación es onerosa. A este respecto cabe señalar como ejemplo, las embarcaciones pesqueras que son fuentes de producción de dinero en alta escala, por lo apreciado y caro que resultan los productos del mar, los que además de contribuir al sistema alimentario de nuestro país, son objeto de exportación con la correspondiente generación de divisas a nuestra economía. En esta

misma tesitura se encuentran los ranchos ganaderos, los campos agrícolas, las aeronaves, los vehículos, etc.

7.- Por ser el narcotráfico una actividad que daña la economía y salud de la nación mexicana, es necesario que todos los bienes generados por dichas organizaciones sean confiscados por la Procuraduría General de la República en cooperación con el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas. Con el decomiso de los bienes materiales del narcotráfico se da un paso firme tanto en la dismantelación del crimen organizado como en la reparación de los daños por él ocasionados.

8.- Todos estos bienes materiales, producto del delito, al ser decomisados por las autoridades correspondientes, enriquecen a la nación al ser debidamente administrados; así la Procuraduría General de la República tendría que diseñar planes de cooperación con numerosas dependencias gubernamentales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la Secretaría de Pesca, la Secretaría de Desarrollo Social, el Banco Nacional de Crédito Rural, y las que correspondan de acuerdo a la especie.

## Bibliografía

- Agencia EFE. "Niega el Ejército Mexicano nexos con presuntos militares detenidos". En diario La Jornada. México, 12 de diciembre de 1995.
- AMADOR, Gabriela, *et al.* "Limpiando el dinero sucio". En diario Reforma. México, 3 de diciembre de 1995.
- AMENDT, Gunter. El gran negocio del narcotráfico. México, Ed. El Pensamiento Nacional, 1987.
- ATORGA, Luis A. Mitología del narcotraficante en México. México, Ed. Nueva Imagen, 1988.
- CÁRDENAS, Juan de. Primera parte de los problemas y secretos maravillosos de las Indias. Cap. XV, folios 234 ss. 1951.
- CÁRDENAS, Olga. Toxicomanía y narcotráfico. México, F.C.E., 1976.
- CÁRDENAS, Olga. Toxicomanía y narcotráfico. México, Ed. Siglo XXI, 1987.
- CARRRANCÁ Y RIVAS, Raúl y Raúl Carrancá y Trujillo. Código Penal anotado. México, Ed. Porrúa, 1995.

- CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl y Raúl Carrancá y Rivas. Código Penal comentado. México, Ed. Porrúa, 1985.
- Código de Procedimientos Civiles. México, Ed. Porrúa, 1985.
- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. México, 26 de febrero de 1973.
- Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano. T. XV.
- ESCOHOTADO, Antonio. Historia de las drogas. T. II. Madrid, Alianza Editorial, 1989.
- FELICE, Philippe de. Venenos sagrados. Embriaguez divina. Madrid, Felmar, 1975.
- GONZÁLEZ, Guadalupe. México, FCE, 1989.
- GUERRA, 1971.
- HERNÁNDEZ, Francisco. 1790, Lib. I, Cap. XXII; Lib. IV, Cap. XXVIII; Lib. XV, Cap. XXV.
- HOFFMAN, Albert y Richard Evans Schultes. Plantas de los dioses. Orígenes del uso de los alucinógenos. México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

- LABROUSE, Alain. La droga, el dinero y las armas. México, Siglo XXI, 1993.
- LAS CASAS, Fray Bartolomé de. Historia apologética de las Indias. 1909.
- LEDUC, Alberto y Luis Lara y Pardo. Diccionario de geografía, historia y biografía mexicanas. París-México, Ed. Librería de la viuda de C. Bouvet, 1910.
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Diario Oficial de la Federación. México, 7 de noviembre de 1996.
- MÉNDEZ, Rosa María. "Tipificarlo como un delito" [al "lavado" de dinero]. En diario Reforma. México, 3 de diciembre de 1995.
- MILLS, Janos. The underground empire. Nueva York, Double Day & Co., 1986.
- National Narcotics Intelligence Consumers Committee. "The supply of illicit drugs to the United States". The NNICC Report, 1989.
- Office of National Drug Control Policy. National Drug Control Strategy. U.S. Government Printing Office. Washington, D. C., 1989.

- PONCE DE LEÓN, Rodrigo. 1962.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "circular 022/93". México, 1993.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Instructivo 3/93 en materia de aseguramiento de bienes. México, 1993.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Procedimiento en materia de aseguramiento de bienes. México, 1994.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Tratados y acuerdos internacionales suscritos por México en materia de narcotráfico. México, 1994.
- RAMÍREZ MORAGAS, Bayardo. Perfil de aproximación geopolítica al tráfico y consumo de drogas en América Latina para buscar una estrategia en educación. Caracas, septiembre de 1988.
- RENSSEALER, Lee. "Journal of Interamerican Studies and World Affairs". 30-II. EEUU, 1988.

- RUIZ DE ALARCÓN, Hernando. Tratado de las supersticiones de los naturales de esta Nueva España. (México, 1629). Reproducción facsimilar. México, 1892.
- SAHAGÚN, Fray Bernardino de. Historia de las cosas de la Nueva España. México, Ed. Porrúa, 1980.
- SEJOURNÉ, Laurette. Supervivencias de un mundo mágico. Imágenes de cuatro pueblos mexicanos. México. Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Educación Pública, 1985.
- SMITH, Peter. El combate a las drogas. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- ---El combate a las drogas en América. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- VELASCO IBARRA, Enrique. Coordinación administrativa. Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1977.
- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. T. III: "Antecedentes y evolución de los artículos 1 al 15 constitucionales". México, 1967.